

Evaluación de la Política de Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento -PDA-



Estudio intersectorial de las Contralorías Delegadas de Medio Ambiente,
Minas y Energía, Social, Economía y Finanzas Públicas



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Bogotá, Mayo 26 de 2011

Sandra Morelli Rico
Contralora General de la República

Álvaro Navas Patrón
Vicecontralor General de la República

Claudia Cristina Serrano Evers
Contralora Delegada para el Medio Ambiente

Claudia Isabel Medina Siervo
Contralora Delegada para el Sector de Minas y Energía

Margarita María Jiménez Quintero
Contralora Delegada para el Sector Social

Carlos Eduardo Acosta Moyano
Contralor Delegado para Economía y Finanzas Públicas

Investigadores de las Direcciones de Estudios Sectoriales

Olga del Pilar Andrade Medina
Contraloría Delegada para el Medio Ambiente

Lucy Leonor Peña Jiménez
Contraloría Delegada para el Sector de Minas y Energía

Sandra Liliana Rivera Cuéllar
Contraloría Delegada para el Sector Social

Juan Pablo Botero Giraldo.
Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas

Con la colaboración de:

Miguel Pinzón Salcedo
Edilson Martínez Hineirosa
Dirección de Estudios Sectoriales
Contraloría Delegada Minas y Energía

Carlos Felipe Abondano Almonacid
Contratista

1. INTRODUCCIÓN	1
2. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO	2
3. ESQUEMAS PREVIOS AL PDA	6
3.1 PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN EMPRESARIAL – PME	6
3.2 PROYECTOS PILOTO	13
3.3 LINEAMIENTOS DE POLÍTICA QUE ANTECEDIERON A LOS PDA	14
3.4. AGUA TRANSPARENTE	17
4. LOS PLANES DEPARTAMENTALES DE AGUA Y SANEAMIENTO PARA EL MANEJO EMPRESARIAL DE LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO – PDA	17
4.1.1. SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES - SGP	30
a. Criterios de distribución sectorial y asignación territorial del SGP	31
b. Giros de los recursos del SGP APSB	33
c. Destinación de los recursos departamentales y territoriales	33
4.1.2. REGALÍAS	34
5. AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PDA SEGÚN EL PROCESO ESTABLECIDO EN EL DECRETO 3200 DE 2008	37
5.1 FASE I	37
5.2 FASE II	37
5.2.1 Diagnóstico	37
5.2.2. Gestor	40
5.2.3. Gerencias Asesoras	41
5.2.4. Vinculación de los departamentos y municipios al esquema fiduciario	42
5.3 LA VENTANILLA ÚNICA	44
5.4 CERTIFICADOS DE DISPONIBILIDAD DE RECURSOS - CDR	46
5.5 CERTIFICACIÓN DE LOS DISTRITOS Y MUNICIPIOS: ESTADO ACTUAL	48
5.5.1 Descertificación	49
5.6 MONITOREO, SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LOS RECURSOS DEL SGP	51
5.6.1 Régimen de transición	52
5.7 INVERSIONES RURALES EN APSB	53
5.8 COMPONENTE AMBIENTAL DEL LOS PDA, PARTICIPACIÓN DE LAS CAR	55
5.8.1 Inversiones y aportes proyectados de las corporaciones al PDA	55
5.8.2. Cumplimiento de la normatividad ambiental	56
6. FINANCIAMIENTO	57
6.1 CRÉDITOS QUE SOPORTAN EL DESARROLLO DEL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN EMPRESARIAL – PME	57
6.2 CRÉDITOS CON LA BANCA MULTILATERAL	58
6.3 ESQUEMAS FIDUCIARIOS	62
6.3.1 Patrimonio Autónomo FIA – Fondos de Inversión en Agua. PA FIA	62
6.4 Estado de los Recursos Administrados por el PA FIA	65
6.4.1 Departamentos	65
Fuente: Información FIA. Cálculos CDMA	67
6.4.2 Municipios	68
Fuente: Información FIA. Cálculos CDMA	69
Fuente: Información FIA. Cálculos CDMA	70
6.4.3 Recursos del SGP APSB en el PA FIA	70
6.4.4 Recursos de Regalías en el PA FIA	72
6.5 Bonos de Agua	82
6.6 Otros esquemas de financiación	96

7. ANÁLISIS DE RIESGO	98
7.1 NIVEL NACIONAL	98
7.1.1 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT	98
7.1.2 Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP.	100
7.1.3 Departamento Nacional de Planeación – DNP	101
7.1.4. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD	101
7.2 NIVEL REGIONAL	102
7.2.1 Departamentos	102
7.2.2 Comité Directivo	102
7.2.3 Gestor	102
7.2.4 Gerencias Asesoras	103
7.2.5 Patrimonio Autónomo FIA – PA FIA	103
7.2.6 Corporaciones Autónomas Regionales – CAR	103
7.3 NIVEL LOCAL	104
7.3.1 Municipios	104
7.3.2 Operadores especializados	104
8. CONCLUSIONES	105
ANEXO 1. FLUJO DE RECURSOS	111
ANEXO 2. AVANCE INSTITUCIONAL DEL PDA	112
ANEXO 3. MAPA DE RIESGO DE LA ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS EN LOS PDA	113
ANEXO 4. COMPROMISOS REGALIAS POR ENTIDADES TERRITORIALES (EN MILLONES DE PESOS)	115
ANEXO 5	116
FUNCIONES DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES RELACIONADAS CON LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE APSB.	116
1. Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos – PSMV	116
2. Instrumentos económicos ambientales	119
2.1. Tasas retributivas	119
2.2. Tasas por uso	122
3. Plan Municipal o Distrital para la Gestión Integral de Residuos o Desechos Sólidos – PGIRS	124
4. Gestión del riesgo	125
ANEXO 6. MUNICIPIOS VINCULADOS A LOS DIFERENTES ESQUEMAS FINANCIEROS	127
ANEXO 7. MARCO LEGAL Y NORMATIVO	130

1. INTRODUCCIÓN

El acceso al servicio de agua potable es un derecho humano esencial para el desarrollo de la vida y de todos los derechos humanos, así lo reafirmó las Naciones Unidas en Asamblea General en 2010 al firmar, con un respaldo de 122 países, la Resolución A/64/L.63/Rev.1, que además declara como derecho el acceso al saneamiento básico.

La inexistencia o precariedad en el suministro y acceso del agua en condiciones de calidad aptas para el consumo humano, genera fuertes impactos en todos los niveles de expresión de los grupos poblacionales, a escalas económica, política, pero principalmente a nivel social y ambiental en lo relacionado con la seguridad alimentaria y la salud pública.

En 2007 el Estado diseñó e inició la implementación de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento – PDA, con este nuevo arreglo institucional, desde un enfoque empresarial con un esquema financiero, administrativo y tarifario generalizado, se busca mejorar el desempeño del Sector y garantizar el cumplimiento de las Metas del Milenio, relacionadas con la cobertura de estos servicios públicos, sin que sea clara su articulación con las acciones tendientes a mitigar la escasez y la contaminación de las fuentes hídricas.

En este sentido, la CGR realizó la presente evaluación descriptiva de la política de los PDA con el fin de aportar a la regulación, control y vigilancia de los recursos destinados al apoyo de estas actividades, desde un enfoque transversal.

Esto quiere decir, que con el fin de establecer bajo los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y de sostenibilidad ambiental, el buen uso de los recursos que se están invirtiendo y se invertirán en los siguientes tres o cuatro años, pero que impactarán las finanzas territoriales por lo menos durante los siguientes doce (12) años, es importante que el Control Fiscal que ejerza la Contraloría General de la República a los recursos destinados a los servicios de agua potable y saneamiento básico, se realice dentro del contexto de los PDA, mediante auditorías transversales que involucre las contralorías delegadas de Minas y Energía, Social bajo la coordinación de la delegada del Medio Ambiente.

Esta evaluación aborda los antecedentes de la política, una descripción de su marco normativo y de los avances en la implementación de los PDA, posteriormente se presenta un análisis de las fuentes de recursos, los recursos invertidos a través de los esquemas de

financiamiento existentes y finalmente de elaboró una matriz de riesgos institucionales de las entidades de orden nacional, regional y local involucradas.

2. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO

Históricamente en el país se ha mantenido de forma alternada entre los modelos público y privado para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, como respuesta a un modelo complementario o subsidiario entre el papel del estado y el mercado, con sus consecuentes rivalidades. En este sentido, la consolidación del sector se ha visto inmersa en el debate entre las bondades de la intervención del estado, en la creación del “orden social” y “la modernización sectorial” y el aporte del mercado como elemento “dinamizador del desarrollo”, conllevando a la utilización de modelos excluyentes o únicos que han denotando resultados poco alentadores para el sector.

Pero este debate se torna más álgido al incluir en el juego las características del bien a “suministrar” o “comercializar”, toda vez que se trata de un bien de carácter nacional, de uso público, esencial y preferente y cuyo usufructo y explotación debe realizarse bajo las condiciones del desarrollo sostenible. Igualmente, por la importancia que su acceso determina en la vida humana y de las sociedades, es elevado a la categoría de derecho fundamental por los países miembros de la ONU¹, lo cual implica garantizar el acceso universal para toda la población sin restricción, indistintamente de las condiciones que el mercado requiera para ello.

Dentro de este modelo, el marco normativo actual que direcciona la política de Agua potable y Saneamiento Básico en el país, señala que los servicios públicos son esenciales e inherentes a la finalidad social del Estado² y por tanto, él debe asegurar su prestación eficiente en todo el territorio nacional. Además, la Constitución hace explícita la obligación del Estado de prestar directa e indirectamente, a través de comunidades organizadas o particulares estos servicios, manteniendo la regulación, control y vigilancia de los mismos.

¹ El pasado 28 julio de 2010 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) declara el agua potable y saneamiento como derecho humano, al unirse a la iniciativa que sobre el debate mundial se desarrolla en torno a la dotación del agua potable limpia y segura para todos los ciudadanos, realizada por Bolivia mediante el proyecto Resolución donde pide “*que el agua y el saneamiento sean declarados como un derecho humano*”. A la iniciativa de unieron 122 naciones, contra 41 abstenciones entre las cuales estaban Estados Unidos, Gran Bretaña, Australia y Canadá.

² Artículo 365 de la Constitución Política de Colombia. 1991.

En el país los indicadores de acceso a los sistemas de acueducto y alcantarillado se han determinado en relación a las coberturas, en este sentido, Colombia continúa presentado insuficientes niveles de cobertura y deficiencias en la calidad de los servicios ofrecidos. De acuerdo con el censo del DANE en el 2005 la cobertura en acueducto a nivel nacional llegaba al 83% de las viviendas y en alcantarillado al 73%, cifras que no han cambiado sustancialmente desde entonces, a pesar de ser obligatoria para el Estado la provisión universal de estos servicios.

Por su parte, según información de la Defensoría del Pueblo para el mismo año, el servicio de acueducto se prestaba al 65.1% de las viviendas a nivel nacional, mientras el 41.2% tenían sistemas de alcantarillado³. En el 2008, según la muestra realizada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD con el fin de establecer las coberturas en acueducto y alcantarillado⁴ se estimaron coberturas de 61,1% y 46,9% respectivamente en el total nacional.

Es importante aclarar que el acceso a la conexión al sistema de acueducto no garantiza el suministro del agua potable apta para consumo humano. Así puede corroborarse al analizar los reportes del Índice de Riesgo de Calidad de Agua – IRCA que presenta el Instituto Nacional de Salud, según el cual, a nivel departamental, durante los muestreos del año 2009, tan solo 7 departamentos reportan un IRCA calificado como bajo, en tanto que 18 se clasifican en el rango medio y 6 en el alto⁵.

De otra parte, históricamente la política de agua potable y saneamiento básico ha hecho énfasis en la cobertura de redes descuidando la articulación requerida con la oferta hídrica, por tanto, se presentan desbalances entre las acciones encaminadas a garantizar la oferta y aquellas que se realizan en la ampliación de la redes de distribución de agua potable, el transporte y el tratamiento de aguas residuales.

Es por esto que *“más del 80% de las cabeceras municipales se abastecen de fuentes pequeñas (arroyos, quebradas, riachuelos) con bajas condiciones de regulación y alta*

³ Defensoría del Pueblo. 2009. Diagnóstico del Cumplimiento del Derecho Humano al Agua. En Colombia. PROSEDHER. Imprenta Nacional. Bogotá. Las diferencias radican en la metodología empleada, mientras en el primer caso se emplea el promedio ponderado, en el segundo caso se toma el promedio simple. Pág. 166.

⁴ Se incluyeron en el estudio 493 municipios para acueducto y 490 para alcantarillado que representan el 44% del total de municipios del país.

⁵ INS. Estadísticas de la vigilancia de la salud pública. Vigilancia de la Calidad del Agua para Consumo Humano. Según Decreto 1575 de 2007. Consolidado Departamental de la Vigilancia de la Calidad del Agua. <http://www.ins.gov.co/?idcategoria=6111#>. Consultada 29 Noviembre de 2010.

vulnerabilidad⁶ y “de los \$2,4 billones ejecutados en el 2007, el 88% se destinó a infraestructura de agua potable y saneamiento del recurso hídrico (\$2,1 billones) y el 12% restante (\$282.465 millones) se destinó al resto de las acciones de la gestión del recurso hídrico relacionadas con el mejoramiento de la oferta hídrica, la gobernabilidad del recurso y el control de los riesgos asociados con el agua”⁷.

Aunque se han dado cambios en la política del sector, el énfasis en el manejo empresarial de este servicio bajo un esquema privatizado y rentable las coberturas actuales demuestran que no se han obtenido las mejoras esperadas en disponibilidad, accesibilidad y calidad⁸.

Los principales logros esperados de esta transformación introducida por la Constitución Política de Colombia, se encuentran expresados en la exposición de motivos⁹ de la Ley 142 de 1994, según la cual con la ley citada se busca alcanzar:

- Ampliación de las coberturas en servicios, especialmente deficitarios en algunas áreas como la de Saneamiento Básico y con bajo cubrimiento en los sectores más pobres de la población.
- Continuidad de su financiación, destinando recursos para inversión y así cumplir el objetivo prioritario de mejoramiento en coberturas.
- Avance del proceso de descentralización y la autonomía municipal en la prestación de algunos servicios.
- Mejoramiento de la gestión de las entidades que prestan el servicio.

La Ley 142 de 1994 propicia la participación de empresas privadas en la prestación de los servicios públicos domiciliarios y establece los mecanismos para la regulación, inspección, vigilancia y control del Estado a las mismas. Además, reglamenta la transformación empresarial de las Empresas de Servicios Públicos - ESP a empresas regidas por el derecho privado y establece como responsable al municipio de la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, promoviendo recursos públicos para la financiación y sostenibilidad del sector, creando el Fondo de Solidaridad y Redistribución

⁶ MAVDT. Viceministerio de Ambiente. 2010. Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico. Nuevas Ediciones Ltda. Bogotá. Pág. 82.

⁷ Ibid. Pág. 77.

⁸ Elementos fundamentales del derecho humano al agua, referidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) observación 15 de 2003.

⁹ Exposición de motivos Ley 142 de 1994. Gaceta del Congreso de noviembre 17 de 1992.

del Ingreso, con el cual se administrarían los subsidios para los usuarios (aportes solidarios de los consumidores y aportes fiscales).

Con su promulgación, se crea la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) con el fin de ejercer la inspección, control, vigilancia e intervención de las ESP y las comisiones de regulación independientes para cada servicio¹⁰.

Como producto de este proceso, surge una transformación institucional, se pone fin a los monopolios administrativos, se asignan competencias en las diferentes instancias del gobierno el orden nacional y local, se crea una nueva institucionalidad para el diseño y coordinación, también, los mecanismos de seguimiento de la política y los recursos del sector con el fin de mejorar la cobertura y eficiencia en la prestación del servicio.

Hasta el 2006 el número de municipios que contaban con la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico mediante operadores especializados con participación privada era de 139¹¹ (12.6%). Hoy, según la SSPD¹², hay 6.453 prestadores registrados en la superintendencia y son 203 (18.4%) los municipios con 131 operadores que tienen participación privada (capital mixto y privado) en la provisión de los servicios de agua potable y saneamiento básico. Cabe resaltar que el 43% de la población del país es atendida por siete (7) prestadores, tres de los cuales son públicos y atienden las principales ciudades.

Con las directrices del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 se crea un nuevo entorno institucional y de política, orientado a la eficiencia del servicio y mejoramiento de los indicadores de cobertura y calidad bajo un modelo empresarial, mediante la creación y reglamentación de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento. Estos surgen como alternativa para armonizar los criterios de política, disminuir la dispersión de la estructura industrial, lograr articulación y coordinación institucional, emplear las diversas fuentes de recursos eficientemente, mejorar los mecanismos de control y vigilancia e implementar una visión regional.

¹⁰ Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA.

¹¹ Rozo, Javier. 2007. Participación privada y desarrollo empresarial en los servicios de acueducto y alcantarillado en Colombia: ¿Cuándo, cómo y dónde?. Economía Urbana Ltda. Colombia. Pág. 4. www.economiaurbana.com

¹² Uribe, Evamaría. 2010. *Sector de acueducto y alcantarillado: avances y perspectivas*. Taller SSPD, CEPAL, GTZ. Presentación. www.sspd.gov.co. Fuente: SSPD a partir de información reportada al SUI

3. ESQUEMAS PREVIOS AL PDA

3.1 Programa de Modernización Empresarial – PME

Durante el año 1997 el Ministerio de Desarrollo Económico – MDE adelantó un *Inventario sanitario nacional* e incorporó los resultados obtenidos al *Sistema de información del sector de agua potable y saneamiento básico* en 1998, trabajos que se consideraron como avances por permitir superar el atraso informativo del sector, considerado como la mayor dificultad para la planificación sectorial, la regulación, el control y vigilancia en la prestación eficiente de los servicios de agua potable y saneamiento básico. Además evidenció la heterogeneidad de las entidades prestadoras así como sus debilidades en la capacidad de gestión, razones que impulsaron la formulación e implementación de un Programa de Modernización Empresarial – PME.

El PME se inició en 1998 con el respaldo del crédito del BIRF 3336-CO, en cabeza del Ministerio de Desarrollo Económico - MDE con el cual se buscó asistir técnicamente a los entes territoriales (municipios y departamentos) en temas relacionados con la vinculación del sector privado en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico - SPD APSB, que incluyó el pago de consultorías para la estructuración de cinco casos piloto, el fortalecimiento de esquemas regionales en el marco de las economías de escala y la estructuración de un nuevo crédito para dar continuidad al programa.

Las estrategias básicas que sustentaban el PME fueron “i) institucionalizar el sector, ii) obtener nuevas fuentes de financiación, iii) adecuar el marco regulatorio, iv) orientar la modernización institucional de las ESP, v) promover la participación privada, vi) promover la constitución de las ESP regionales y comunitarias, vii) fomentar el desarrollo de operadores nacionales y la conformación de pequeñas y medianas empresas de agua”.¹³

En 2001 se suscribió con el Banco Mundial (BM) un nuevo crédito BIRF 7077 - CO¹⁴ con el objeto de dar Asistencia a la Reforma del Sector de Agua Potable, a pesar de que se estimó como fecha de culminación de esta operación de crédito el 2007, aún se

¹³ Ministerio de Desarrollo Económico - MDE, Viceministerio de Desarrollo Urbano, Dirección de Servicios Públicos Domiciliarios. 1999. *Inventario nacional del sector de agua potable y saneamiento básico. Tomo 2. Gestión de los servicios*. Impresión Quebecor Impreandes Colombia S.A. Págs. 12 y 13.

¹⁴ El crédito otorgado fue de US\$40 millones y de contrapartida US\$30 millones.

encuentra vigente. Los recursos del crédito han sido invertidos en cuatro componentes: i) inversiones en infraestructura, ii) fortalecimiento de la capacidad del sector en la gestión ambiental, iii) política de saneamiento en el sector rural y iv) gerencia del proyecto y asistencia técnica en la estructuración del proceso.

Los recursos de este crédito, por decisión del Gobierno Nacional, se orientaron hacia los municipios de la Región Caribe, principalmente por los indicadores sectoriales que demostraban un marcado atraso.

Se definieron dos tipos de operadores especializados: uno, de *operación con inversión* y el segundo, *constructor operador*, diferenciados entre sí por la capacidad de pago de la población. En el primer caso éste permite financiar una parte de las inversiones con tarifas y con apoyo de recursos públicos, en tanto que en el segundo caso, la inversión debe realizarse con recursos públicos dada la baja capacidad de pago de los habitantes.

Para la vinculación del municipio al programa éste debe manifestar su interés en participar en el PME mediante una carta, se firma un convenio con el MAVDT quien brinda la asistencia técnica, pero previamente el Concejo Municipal, mediante Acuerdo debe realizar el compromiso de vigencias futuras de los recursos de SGP para el proyecto y otorgar facultades al alcalde para la vinculación de un operador especializado, proceso que incluye el usufructo de la infraestructura, la contratación de créditos y la liquidación de la empresa existente para crear una nueva empresa.

Entre el 2001 y el 2004 se adelantaron 16 proyectos de modernización empresarial, de carácter regional (por incluir al menos dos municipios) y municipal¹⁵. Los esquemas adoptados incluyen concesiones, operación, construcción – operación, en plazos que oscilan entre los 10 y 20 años.

Según el informe de avance de junio de 2010 presentado por el MAVDT al Banco Mundial, “el PME ha adelantado, como parte del componente de apoyo financiero para inversión con recursos del crédito BM 7077 – CO y su contrapartida, 25 proyectos que cubren 36 municipios y 1.800.000 habitantes aproximadamente (censo DANE 2005), adicionalmente con recursos del crédito se está apoyando la etapa de pre inversión del Plan

¹⁵ Conpes 3383 de 2005. Plan de Desarrollo del sector de acueducto y alcantarillado. DNP – MAVDT. Pág. 11

Departamental de Bolívar que cubriría 32 municipios adicionales a los ya relacionados con una población aproximada de 260.000 habitantes”¹⁶. Ver Tabla 1.

Tabla 1. Programa de asistencia para la reforma del sector de agua potable BIRF 7077-CO listado de proyectos

DEPARTAMENTO	PROYECTO	ESTADO	
		Informe junio 2010	Financiación
Archipiélago de San Andrés	SAN ANDRES	Con operador	Contrapartida
Atlántico	BARANOA Y POLONUEVO	Con operador	Crédito y Contrapartida
Atlántico	PONEDERA	Con operador	Contrapartida
Atlántico	SANTO TOMAS Y SABANAGRANDE		Crédito y Contrapartida
Atlántico	SOLEDAD		Crédito y Contrapartida
Bolívar	LA LINEA (San Estanislao de Kosta, Santa Rosa de Lima, Villanueva, Soplaviento)	Con operador	Crédito
Bolívar	MAGANGUE	Con operador	Crédito
Bolívar	SAN JACINTO	En proceso vinculación operador	Contrapartida
Bolívar	ARJONA Y TURBACO	Con operador	
Bolívar	CALAMAR	Con operador	Contrapartida
Bolívar	CARMEN DE BOLIVAR	Con operador	Contrapartida
Bolívar	MAHATES	Con operador	Crédito
Bolívar	SAN JUAN DE NEPOMUCENO	Con operador	
Boyacá	TUNJA	Con operador	Contrapartida
Córdoba	ERAS (Sahagún, Cereté, Ciénaga de Oro y San Carlos)	Con operador	Crédito y Contrapartida
Cundinamarca	AGUA DE DIOS Y TOCAIMA	Con operador	Contrapartida
Guajira	MAICAO	Con operador	Crédito y Contrapartida
Guajira	RIOHACHA	Con operador	Contrapartida
Huila	NATAGA	Con operador	Contrapartida
Magdalena	EL BANCO	Con operador	Crédito
Meta	CUMARAL	Con operador	Contrapartida
Sucre	SAN MARCOS	Con operador	Crédito y Contrapartida
Sucre	SAN ONOFRE	Con operador	Crédito y Contrapartida
Sucre	SINCELEJO	Con operador	Crédito y Contrapartida
Vichada	PTO CARREÑO	Con operador	Contrapartida

Fuente: MAVDT, Viceministerio de Agua y Saneamiento. Programa de Asistencia a la Reforma del Sector de Agua Potable BIRF 7077 – CO Informe de Avance Junio – 2010. Bogotá Elaboración: DES – CDMA.

Las inversiones realizadas en estos proyectos, que no todos han culminado, ascienden a \$224.264 millones, según se aprecia en la Tabla 2. El MAVDT estima que se requiere una inversión cercana a los \$82.068 millones en algunos de estos proyectos para su culminación dentro de los PDA.

En el 2003 se presentaron cambios importantes derivados de la reestructuración del sector y el paso de las funciones que en esta materia tenía el Ministerio de Desarrollo al

¹⁶ MAVDT, Viceministerio de Agua y Saneamiento. Programa de Asistencia a la Reforma del Sector de Agua Potable BIRF 7077 – CO Informe de Avance Junio – 2010. Bogotá. Pág. 6.

Ministerio de Ambiente, que se convirtió en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial¹⁷, así como por la creación de la Ventanilla Única¹⁸.

Tabla 2. Inversiones efectuadas en los PME iniciados con el Crédito BIRF 7077 (Millones de pesos).

TOTAL	Total BM Crédito 7077	Total contrapartida del crédito 7077 (PGN)	PGN	PDA	Regalías	Crédito 7281
224.263,99	67.965,38	73.852,86	33.347,66	13.731,25	17.000,00	18.366,84
Porcentaje (%)	30,31	32,93	14,87	6,12	7,58	8,19

Fuente: Respuesta MAVDT, Informes de Avance de los Créditos 7077 y 7281. Elaboración DES – CDMA

Mediante esta ventanilla, el MAVDT será el único responsable de la recepción y aprobación de todos los proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico que soliciten apoyo financiero de la nación, del cual hacen parte los recursos asignados en el PND (Art. 6 Ley 812 de 2003), el Fondo de Inversiones para la Paz –FIP, el Fondo Nacional de Regalías – FNR, el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera - FAEP, Plan Pacífico y los recursos del Presupuesto General de la Nación, entre otros.

En octubre de 2004 el MAVDT presenta el modelo conceptual, operativo e institucional para la gestión integral del recurso agua que se desarrolla a través de la Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico y Ambiental, fundamentado en la concepción del ciclo del agua desde la fuente abastecedora hasta su entrega final en un cuerpo de agua, pasando por el proceso de administración del recurso que realizan los prestadores del servicio en zonas urbanas o rurales¹⁹.

En este marco se definieron como objetivos de la política los siguientes²⁰:

- Promover el manejo integral del recurso agua y la protección de las cuencas abastecedoras de acueductos municipales y veredales.
- Aumentar la población beneficiada y mejorar la calidad en la prestación de los servicios de acueducto y saneamiento básico en las zonas urbana y rural.
- Focalizar las acciones del Estado para garantizar el acceso de servicios de acueducto y saneamiento básico en la población de menos ingresos, con costos acordes con su capacidad de pago.

¹⁷ Decreto 216 de 2003 – Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica del MAVDT.

¹⁸ Ley 812 de 2003,

¹⁹ MAVDT - Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico. 2004. Gestión Integral del Agua. Bogotá.

²⁰ Ibid. Pág. 20.

- Incentivar la eficiencia de la prestación de los servicios por parte de las empresas prestadoras
- Coordinar y promover acciones de asistencia técnica y capacitación en el sector.

En junio de 2005 se firma el crédito con el BM BIRF – 7281 por US\$70 millones, con un plazo de 15.5 años, con fecha de finalización 2020²¹, para la financiación parcial del “Programa de Apoyo al Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico” propuesto en el Conpes 3313 de 2004. La totalidad del programa ascendió a US\$93,4 millones, de los cuales US\$70 millones fueron perfeccionados a través del Crédito Externo con la Banca Multilateral y los US\$23,4 millones restantes, se cubrieron con recursos de contrapartida nacional.

Este nuevo crédito tiene por objeto financiar proyectos de inversión en ampliación, rehabilitación y/o construcción de sistemas de Agua Potable y Saneamiento Básico (rural y urbano) dentro del mecanismo de Ventanilla Única, para contribuir con el cumplimiento de las metas del PND 2002 – 2006 “Hacia un Estado Comunitario”. Los componentes del crédito son: i) de infraestructura para el suministro de agua y alcantarillado municipal (US\$68.8 millones) y ii) programa de dirección, monitoreo y evaluación (US\$1.2 millones).

Este crédito lo ejecuta el Viceministerio de Agua y Saneamiento²² del MAVDT a través de la Dirección de Inversiones Estratégicas que se encarga de la Ventanilla Única y de la Dirección de Gestión Empresarial, encargada de la estructuración y vinculación de los operadores especializados y de la transformación empresarial. Para la supervisión, seguimiento e interventoría de los proyectos el Ministerio contrató en el 2004 a FONADE.

Según la información reportada, los proyectos viabilizados por el MAVDT a los cuales FONADE le ha realizado labores administrativas, financieras y técnicas²³ han sido

²¹ Autorización otorgada mediante la Resolución número 1002 del 6 de mayo de 2005 - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

²² En el 2006 se promulga el Decreto 3137 por el cual se modifica la estructura del MAVDT y crea el Viceministerio de Agua y Saneamiento.

²³ FONADE se encarga de celebrar los convenios de apoyo financiero con los entes territoriales beneficiarios de los proyectos, realiza la contratación de las firmas que realizan la interventoría técnica, administrativa y financiera y ejerce la supervisión de la interventoría de los proyectos. Por su parte el MAVDT se encargará de la viabilización de los proyectos mediante el esquema general de operación de Ventanilla Única para financiar los proyectos de Agua Potable y saneamiento Básico que requieran recursos de la nación. www.fonade.gov.co Convenio 194048 Agua potable y saneamiento básico.

389 y según se aprecia en la Tabla 3, muchos de ellos han requerido entre cuatro y cinco años para su culminación.

La inversión realizada por el MAVDT con los recursos del crédito BIRF – 7281 y que han financiado las obras de infraestructura en el marco del PME puede apreciarse en la Tabla 4, según la cual el total del valor de los proyectos asciende a \$460 mil millones de pesos, de los cuales se han desembolsado \$250 mil millones que corresponden al 54.35% de los recursos comprometidos.

Tabla 3. Tiempos requeridos para la ejecución de los proyectos reportados por FONADE.

Fecha de inicio	Número de proyectos	%	Año de terminación del proyecto							
			2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
2005	81	20,8	1	56	18	5	1			
2006	109	28,0		32	49	13	9	5	1	
2007	62	15,9			11	34	11	5	1	
2008	52	13,4				10	28	13	1	
2009	18	4,6					7	10		1
2010	19	4,9						12	6	1
ND	48	12,3								
Total	389		1	88	78	62	56	45	9	2

Fuente: www.fonade.gov.co. GeoTec proyectos: Agua Potable y Saneamiento Básico. Consultada Noviembre 19 de 2010. Cálculos: DES Medio Ambiente

Según el último informe del crédito BIRF - 7281 hay seis proyectos en ejecución con contratos suspendidos por \$15.347,9 millones que han sido financiados por el Banco Mundial, de éstos recursos ya se encuentran ejecutados \$12.785,1 millones.

Según lo expuesto, la razón más importante para esta suspensión fueron los errores de diseño que generaron mayores costos de contrapartida y suspensión hasta por tres años de las obras.

Esto resulta incomprensible ya que desde el 2003, en cumplimiento de la Ley 812, el MAVDT, a través de la Ventanilla Única, es el responsable de la recepción de todos los proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico que soliciten apoyo financiero de la nación y por tanto, realiza la evaluación técnica, financiera, legal, socioeconómica y ambiental de cada uno de los proyectos con el fin de viabilizarlos.

Tabla 4. Valor de los proyectos de inversión que han contado con la gerencia de FONADE. (Millones de Pesos)

Año de inicio	Valor total de los proyectos	%	Valor total desembolsado	% sobre el total desembolsado	% sobre el valor del proyecto	Valor de aporte de la nación	% sobre el total desembolsado	% sobre el valor del proyecto	Valor contrapartida	% sobre el total desembolsado	% sobre el valor del proyecto
2005	80.790,4	17,5	64.678,7	25,8	80,1	72.045,8	19,1	89,2	8.744,6	10,4	10,8
2006	130.386,4	28,3	91.467,6	36,5	70,2	106.714,1	28,3	81,8	23.672,4	28,2	18,2
2007	84.430,2	18,3	52.588,4	21,0	62,3	67.664,7	18,0	80,1	16.765,5	20,0	19,9
2008	79.648,0	17,3	35.870,0	14,3	45,0	59.419,0	15,8	74,6	20.229,0	24,1	25,4
2009	24.221,9	5,3	2.424,3	1,0	10,0	19.065,7	5,1	78,7	5.156,2	6,1	21,3
2010	20.958,5	4,5	526,7	0,2	2,5	19.615,5	5,2	93,6	1.342,9	1,6	6,4
SD	40.392,9	8,8	2.913,9	1,2	7,2	32.358,1	8,6	80,1	8.034,8	9,6	19,9
Total general	460.828,3		250.469,6		54,4	376.882,9		81,8	83.945,4		18,2

Fuente: www.fonade.gov.co. GeoTec proyectos: Agua Potable y Saneamiento Básico. Consultada Noviembre 19 de 2010. Elaboró: DES Medio Ambiente

3.2 Proyectos Piloto

En junio de 2006, el Departamento del Cesar, se acogió al marco establecido por el Gobierno Nacional a través de un programa de alcance regional para lo cual suscribió un crédito por US\$42.5²⁴ millones, que permitiría la construcción de obras de inversiones, ajuste y fortalecimiento Institucional de las empresas municipales, así como, cubrir lo correspondiente a los gastos de evaluación técnica que se encontraran contempladas dentro del programa de transformación estructural de la prestación de los servicios de Agua Potable y Saneamiento Básico – APSB.

El Costo total del proyecto para el Departamento del Cesar fue de US\$100.7 millones, el cual sería ejecutado en dos etapas. La primera, prevista para un periodo de tres años con un valor de US\$70 millones, donde US\$42.5 millones se encuentran financiados con la Corporación Andina de Fomento - CAF, la segunda, presentó un costo de US\$30.7 millones para ejecutarlo en 6 años.

Los recursos del Crédito con la CAF, se encontraban orientados a mejorar las condiciones de vida de la población que habita en las cabeceras municipales del Departamento, estos dineros, serían administrados a través de un encargo fiduciario contratado por la Gobernación del Cesar, con la responsabilidad de invertir y realizar los pagos, en los términos y condiciones establecidas en la firma del contrato.

Un año después, el departamento de Magdalena suscribió un crédito con la CAF, por US\$58.1 millones²⁵, para realizar inversiones en el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico.

Con éste empréstito, se pretendía financiar proyectos de inversión en el sector, incrementando las coberturas en Acueducto y Alcantarillado, con el propósito de mejorar la prestación de los mismos, realizando inversiones en materia de planes de obras de inversiones en cada uno de los municipios vinculados al programa, hasta alcanzar una cobertura cercana al 95% en agua potable y al 85% en alcantarillado.

²⁴ Contrato de Préstamo Corporación Andina de Fomento – CAF y Departamento de Cesar. Junio 19 de 2006.

²⁵ Documento Conpes 3431 de 2006. Garantía de la Nación a la empresa de servicios públicos mixta Aguas del Magdalena S.A -E.S.P., para la contratación de una operación de crédito público externo con la banca multilateral hasta por la suma de US \$ 58.1 millones, o su equivalente en otras monedas, destinado a la financiación parcial del programa de agua potable y alcantarillado, 2005– 2015, en el Departamento del Magdalena. Contrato de Préstamo Corporación Andina de Fomento y Empresa Aguas de Magdalena S.A. E.S.P. Junio 4 de 2007.

Como garantía del crédito, los entes territoriales que decidieran acogerse a dichos programas, debieron suscribir un Convenio de Apoyo Financiero en el que se establecieron las obligaciones financieras de las partes en lo correspondiente a la inversión, deuda y manejo de recursos. Para poder acceder a estos recursos el ente territorial debería haber suscrito un contrato de encargo fiduciario como garante de la administración eficiente y transparente de los recursos del crédito.

El encargo fiduciario firmado entre la Empresa de Aguas del Magdalena y la Fiduciaria de Occidente establecía las funciones de administrar, recaudar, realizar los pagos y servir de garantía de todos los recursos correspondientes a las rentas objeto de encargo.

Adicionalmente, a los recursos provenientes del Crédito con la CAF se comprometieron recursos del Departamento por US\$33.4 millones, recursos de los municipios que alcanzan los US\$23.2 millones, de la Corporación Autónoma Regional del Magdalena por US\$8.5 millones y aportes del Gobierno que alcanzan los US\$2.9 millones.

El programa implementado por este Departamento consta de dos componentes.: uno de inversión en infraestructura y el segundo de transformación empresarial y fortalecimiento institucional, el cual se refiere a fortalecer la capacidad gerencial del Departamento, adicionalmente, fortalecer la capacidad empresarial financiera y administrativa de las empresas públicas o privadas responsables de la gestión y operación de los servicios de agua potable y saneamiento básico.

3.3 Lineamientos de Política que antecedieron a los PDA

En marzo de 2005 es expedido el CONPES 91 “Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio - 2015”, respondiendo así al compromiso adquirido en el marco de la Cumbre del Milenio de septiembre de 2000. En el Objetivo 7 “Garantizar la sostenibilidad ambiental” se estableció como meta universal “reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable y saneamiento básico” para lo cual el país definió que entre 1990 y 2015 se alcanzarían los indicadores de cobertura presentados en la Tabla 5.

Tabla 5. Metas de coberturas para Acueducto y Alcantarillado.

Sector	Metas de cobertura			
	CONPES 91 de 2005		CONPES 3383 de 2005	
	Meta 2015 %	Nueva población a atender 2004 - 2015 Millones de habitantes	Meta 2019 %	Nuevos beneficiarios 2005 - 2019 Millones de habitantes
Urbano				
Acueducto	99,4	7,7	100	11,53
Alcantarillado	97,6	9,2	100	13,84
Rural				
Acueducto	81,6	2,3	82,2	3,4
Saneamiento básico	70,9	1,9	75,2	3,5

Fuente: Conpes 91 y 3383 de 2005. Elaboración: DES Delegada de medio ambiente.

En octubre de 2005 se somete a consideración del CONPES los “Lineamientos de política, estrategias y metas, para el desarrollo del sector de agua potable y saneamiento básico, que permita alcanzar niveles y calidad acordes a las perspectivas de desarrollo del país”²⁶.

En él se resaltan los beneficios del Programa de Modernización Empresarial – PME en la estructuración de proyectos integrales y sostenibles que permiten la consolidación de ESP operando bajo el esquema de gestión empresarial en 34 municipios. Además, presenta un análisis de la financiación del sector según el cual, los PME impulsados en “los municipios o departamentos pignoran los flujos presupuestales futuros de fuentes como el SGP o regalías, junto con el respaldo de la Nación en las estructuración de operaciones de crédito y el otorgamiento de la respectiva garantía”²⁷ deberán servir para apalancar deuda.

Fija entonces, metas de cobertura al 2019 para los servicios de acueducto y alcantarillado en las áreas urbanas y rurales y define como líneas estratégicas la optimización de las fuentes de financiamiento y la adecuación de la estructura industrial del sector.

La primera estrategia, *optimización de fuentes de financiamiento*, señala como prioridades la redefinición del mecanismo de distribución del SGP del sector, mayor transparencia en la ejecución de recursos públicos empleados en el sector, mayor focalización de los subsidios, consolidación de la regulación tarifaria, una estrategia integral al crédito, la racionalización de la regulación ambiental y articulación de los

²⁶ CONPES 3383 de 2005 – DNP, MAVDT. Plan de desarrollo del sector de acueducto y alcantarillado. Pág. 2.

²⁷ *Ibíd.* Pág. 15.

recursos de las corporaciones autónomas regionales – CAR en la financiación del tratamiento de aguas residuales.

La segunda estrategia, *adecuación de la estructura industrial y empresarial*, define como prioridades la promoción de esquemas regionales de operación y administración de los servicios de acueducto y alcantarillado, agilizar los procesos de transformación empresarial de los prestadores, fortalecimiento de la regulación y el control, y consolidación del Sistema Único de Información -SUI.

En 2006 se presenta a discusión el documento “2019 Visión Colombia II Centenario, Construir Ciudades Amables”, que presenta un análisis similar al del Conpes 3383 de 2005, indicando que “la dispersión de recursos (tarifas, aportes del gobierno nacional, SGP y regalías) limita la celeridad con que se implementan procesos de transformación empresarial”²⁸ destacando los beneficios de los procesos de transformación empresarial impulsados por el gobierno a través del Programa de Modernización Empresarial – PME.

De acuerdo a este documento, entre el 2000 y el 2005 la Nación, a través del presupuesto del MAVDT y el Fondo Nacional de Regalías – FNR, había asignado a la Costa Atlántica (La Guajira, Cesar, Magdalena y Atlántico) más de \$350.000 millones, destinados al sector de APSB, recursos equivalentes al 35% del total de recursos apropiados para el sector²⁹. Concentración que responde al mayor rezago histórico que se presenta en la región.

Señala, entre las dificultades y retos del sector las ineficiencias en el manejo empresarial, atomización y dispersión asociada al elevado número de empresas y al limitado aprovechamiento de las economías de escala, deficiencias en la distribución e inversión de los recursos del SGP, limitaciones institucionales, deficiencias en la información sectorial, e incipiente desarrollo del sistema de planificación para el manejo integral de cuencas hidrográficas.

Las metas planteadas corresponden a las presentadas en el Conpes 3383 (Ver Tabla 5) en tanto que las herramientas y programas hacen énfasis en el impulso a esquemas regionales de prestación de servicios, en la que los departamentos jueguen un papel central

²⁸ Presidencia de la República, DNP, MAVDT. 2005. Visión Colombia II Centenario, Construir Ciudades Amables. Pág. 66. Bogotá.

²⁹ *Ibid.* Pág. 66.

de articulación y la optimización de fuentes de financiación. Los recursos estimados para el cumplimiento de las metas son de \$18.1 billones, de los cuales \$10 billones (55.3%) corresponde a inversión pública y \$8.1 billones (44.7%) a inversión privada.

3.4. Agua Transparente

En el año 2007 se puso en marcha el programa “*Agua transparente*” orientado a diseñar e implementar mecanismos dirigidos a garantizar la transparencia en la contratación que se efectuaba en el sector de agua potable y saneamiento. Este programa cuenta desde sus inicios con la participación de la Procuraduría General de la Nación -PGN, el Programa de Lucha Contra la Corrupción de la Vicepresidencia de la República, MAVDT y FONADE que acompañaron los procesos licitatorios y de contratación en el sector.

Dicho programa fue acogido para los PDA y por ello, el 6 de noviembre de 2009 el MAVDT expide una circular dirigida a los participantes del PDA con el fin de recordar el régimen de contratación del gestor del PDA y los lineamientos técnicos y de contratación.

Una de las acciones adelantadas como parte de la implementación del programa, fue la suscripción, en septiembre de 2008, del convenio del observatorio constante de los PDA, entre el Viceministerio de Agua y Saneamiento y Asociación Colombiana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental - ACODAL, en el que se encuentran planteados 100 indicadores para el seguimiento y evaluación, sin embargo, los resultados de dicho observatorio que se presentan en la página WEB de ACODAL³⁰, dan cuenta de dos informes, el último entregado en Mayo de 2009 y hay comunicaciones hasta enero de 2010, indicando que no se ha cumplido con el objeto de este convenio.

4. LOS PLANES DEPARTAMENTALES DE AGUA Y SANEAMIENTO PARA EL MANEJO EMPRESARIAL DE LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO – PDA

En marzo de 2007, mediante el Conpes 3463 se definen los “lineamientos para la estructuración, financiación y ejecución de los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento para el Manejo Empresarial de los Servicios de Acueducto, Alcantarillado y

³⁰ www.acodal.org.co. Consultada en Noviembre 8 de 2010.

Aseo – PDA, los cuales se constituyen en la estrategia principal para la implementar la política sectorial”³¹.

Los PDA son un conjunto de estrategias de orden fiscal, presupuestal, política, técnicas, financieras e interinstitucionales que han sido formuladas para la planificación y armonización integral de los recursos e implementación de esquemas regionales eficientes y sostenibles para la prestación de servicios públicos domiciliarios de agua y saneamiento básico, bajo la coordinación de los departamentos. En este sentido, constituyen la herramienta impulsada por el Gobierno Nacional para acelerar el mejoramiento en materia de cobertura, calidad y eficiencia de estos servicios en todo el país.

En este esquema intervienen entidades del orden nacional, regional y local como se aprecia en la Figura 1.

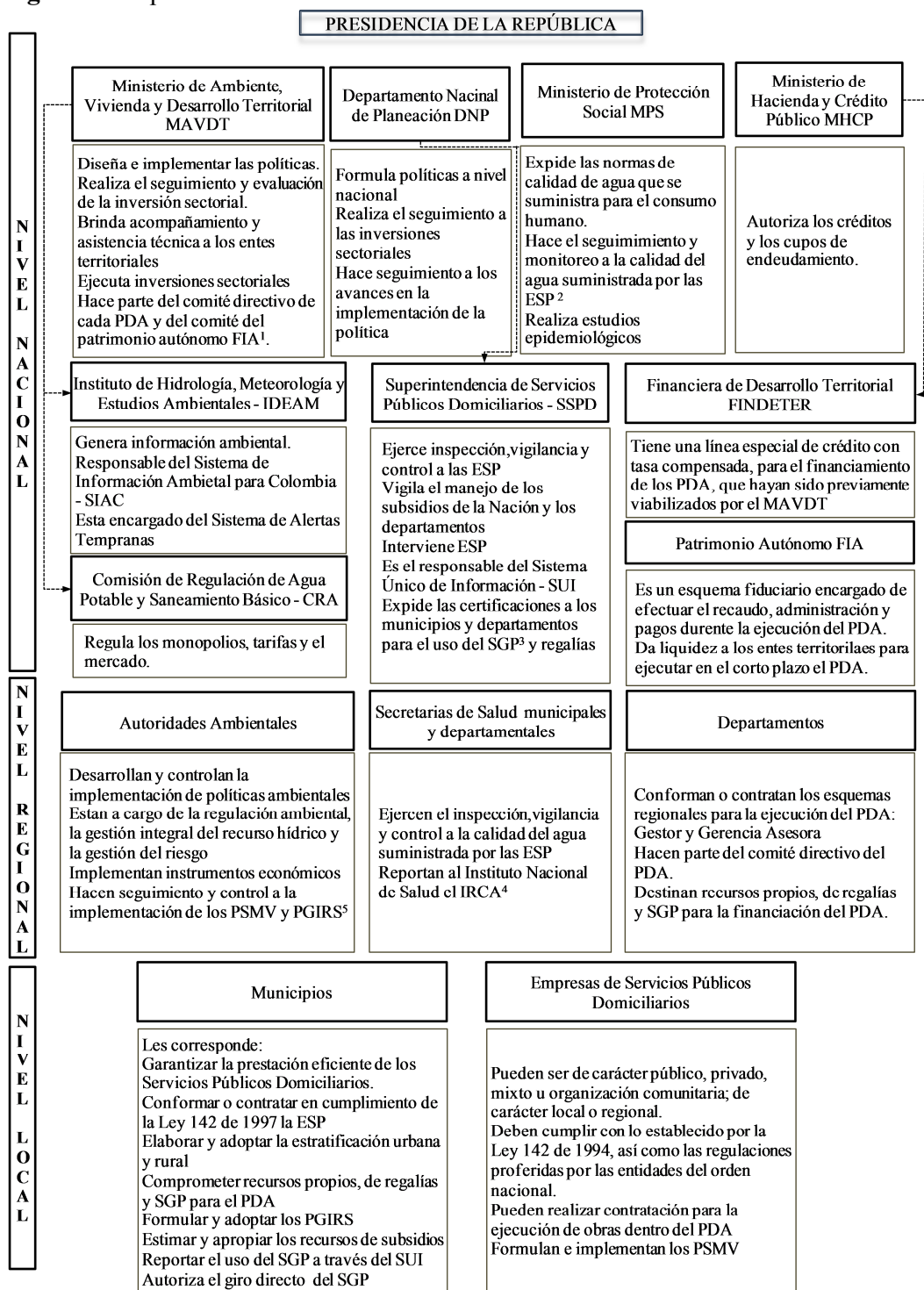
Los principios definidos para los PDA fueron: 1) Pre-inversión y planeación regional; 2) Acción interinstitucional coordinada y control más efectivo; 3) Articulación con instrumentos de desarrollo urbano; 4) Articulación de áreas nucleadas rurales; 5) Mayor celeridad y cobertura geográfica de la modernización empresarial; 6) Acceso eficiente a crédito; 7) Articulación de fuentes de recursos, transparencia y compromisos locales. Definiendo el mecanismo de rendición de cuentas del Departamento a las entidades de control y a la ciudadanía.

Según el Conpes 3463 y la cartilla publicada por el MAVDT³², las **tres fases** que comprendían el desarrollo y puesta en marcha del PDA eran: diagnóstico, estructuración e implementación.

³¹ MAVDT, DNP. Conpes 3463 Planes Departamentales de Agua y Saneamiento Básico para el Manejo Empresarial de los Servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo. Marzo de 2007. Bogotá. Pág. 3.

³² Planes Departamentales de Agua y Saneamiento, Manejo Empresarial de los Servicios de Acueducto y Alcantarillado y Aseo. 2007.

Figura 1. Esquema Institucional



1. PDA - Plan Departamental de Agua Potable y Saneamiento Básico; FIA - Fondo de Inversión en Agua

2. ESP - Empresa de Servicio Público Domiciliario

3. SGP - Sistema General de Participaciones

4. IRCA - Índice de Riesgo de Calidad del Agua

5. PSMV - Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos; PGIR - Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos

Elaboración: DES -CDMA

En el año de expedición de este documento en el país se encontraban en desarrollo tres experiencias piloto en los departamentos de La Guajira, Cesar y Magdalena, en donde se comprometieron recursos de los entes territoriales (SGP, Regalías), de la nación (PGN, y del Gobierno Nacional asignados mediante audiencias públicas) y que fueron financiados con créditos de la banca multilateral. Sin embargo, el desarrollo del programa en La Guajira no se inició con la firma del Contrato de Préstamo BIRF 7434-CO (realizada el 16 Abril de 2007) por dificultades con la aceptación de dicho crédito por parte del Gobernador entrante y solo hasta 21 de octubre de 2008 se designó como Gestor al Departamento de La Guajira.

Las disposiciones institucionales, de manejo de recursos y de compromisos de los entes territoriales dispuestas en los manuales operativos de estos créditos, se convirtieron luego en la reglamentación de los PDA que posteriormente se expediría.

Para financiar el PDA se articulan recursos del Presupuesto General de la Nación—PGN, del SGP, de regalías, compensaciones y asignación del Fondo Nacional de Regalías, de las autoridades ambientales, propios de las entidades territoriales, así como de créditos internacionales o nacionales a través de tasa compensada de Findeter³³. Todos los recursos se manejan a través de esquemas fiduciarios, con participación de la Nación. (Ver Anexo 1).

Este Conpes declara que los PDA que se formulen, siguiendo los lineamientos establecidos en él, son proyectos de importancia estratégica, por tanto, en concordancia con la Ley 819 de 2003 es posible comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras. Para que esto fuera totalmente claro, forma parte de este documento la Circular – DAF externa No 7 del MHCP, que explica la definición, los procedimientos para el compromiso de vigencias futuras ordinarias y excepcionales, así como, las diferencias de éstas con las operaciones de crédito público.

En Julio de 2007 se expide el PND 2006 – 2010, en donde se define el programa de inversión de “*Ciudades Amables*” que establece el impulso a los PDA como estrategia en agua potable y saneamiento básico. Además define de “importancia estratégica dentro del programa de ciudades amables los proyectos de saneamiento básico ambiental que se

³³ Se estableció una línea de redescuento, con tasa compensada para los créditos solicitados por los Departamentos a través de Findeter. Decreto 3333 de 2008.

desarrollen con recursos del Fondo Nacional de Regalías, los cuales se pueden ejecutar consultando las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo”³⁴.

También definió apoyo económico de la Nación para la ejecución de los PDA de \$1 billón, así como los criterios³⁵ que se tendrán en cuenta para la distribución de estos recursos a nivel departamental³⁶ y que serían asignados a través de Audiencias Públicas³⁷.

En concordancia con la Ley 1151 de 2007, el Viceministerio de Agua y Saneamiento del MAVDT presentó las “Líneas Estratégicas 2007 – 2010” en las cuales se definió la continuidad de las estrategias en curso, a partir de dos pilares: “el impulso de una planificación de carácter regional basada en la formulación e implementación de Planes Departamentales de Agua Potable y Saneamiento Básico ... y mejor distribución de los recursos asignados principalmente del Sistema General de Participaciones y la focalización de subsidios”³⁸.

Se proponen como metas del sector:

1. Lograr la vinculación de los 32 departamentos a los PDA;
2. Fomentar la capacidad asociativa de los usuarios de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo;
3. Aumentar la cobertura del sector de acueducto beneficiando a 3.671.206 nuevos habitantes y en alcantarillado a 4.040.871 nuevos habitantes;
4. Contar con 135 municipios con acceso a sitios de disposición final de residuos técnicamente adecuados.

Para ello, se estructuran cinco programas a saber: a). Planes Departamentales de Agua Potable y Saneamiento Básico; b). Programa Colombia Sin Botaderos a Cielo Abierto; c). Programa de Saneamiento para Asentamientos en el marco del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios; d). Programa de Saneamiento de Vertimientos Municipales y e). Programa de Lavado de Manos.

En julio de 2007 se expide el Acto Legislativo número 4, por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y en diciembre de 2007, se expide la Ley

³⁴ Ley 1151 de 2007. Pág. 19.

³⁵ Los criterios establecidos fueron: población por atender en acueducto y alcantarillado urbano y rural, población con NBI, capacidad de endeudamiento, balance de los recursos del SGP y de regalías recibidos por los municipios y el departamento para el sector de agua potable y saneamiento básico.

³⁶ Artículos 91 y 93 reglamentados por el Decreto 3170 de 2008.

³⁷ Ley 1151 de 2007. Artículo 94.

³⁸ MAVDT. Líneas estratégicas 2007 – 2010. Págs. 7 y 8.

1176 de 2007³⁹ que modifica el esquema de distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones – SGP, creando un rubro específico para el sector de agua potable y saneamiento básico asignando el 5.4% del total de los recursos, define las competencias de los departamentos, crea la certificación para la administración de los recursos de SGP de Distritos y Municipios y define los efectos de la descertificación.

Además, determina la distribución territorial de los recursos, los criterios de distribución de los dineros para los distritos, municipios y departamentos, así como, la destinación de los mismos.

Es a través de esta ley que se autoriza a los departamentos, distritos y municipios a constituir patrimonios autónomos para administrar los recursos del SGP destinados a agua potable y saneamiento básico, con el fin de garantizar proyectos de inversión de mediano y largo plazo. También se autoriza el giro directo de éstos recursos a los prestadores de servicios de acueducto, alcantarillado y aseo y a los patrimonios autónomos o a los esquemas fiduciarios.

En agosto de 2008, se expide el Decreto 3200 de 2008 mediante el cual se reglamentan los PDA, estableciendo **dos fases** para su desarrollo. Según esta norma, la **primera fase** comprende la suscripción de un convenio entre el MAVDT y el Departamento, mediante el cual este último se compromete a⁴⁰:

- a) Acoger la política, lineamientos, principios y objetivos sectoriales establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, documentos Conpes y los demás que definan las instancias nacionales competentes en materia de agua potable y saneamiento básico;
- b) Tomar las medidas necesarias para implementar esa política;
- c) Desarrollar las gestiones que resulten pertinentes, incluyendo las acciones que correspondan al nivel municipal para su vinculación al PDA;
- d) Focalizar los recursos a los que hace referencia el artículo 6o de la Ley 1176 de 2007, de acuerdo con lo previsto en el artículo 10 de dicha ley y en el Convenio FASE I, y
- e) Dar inicio al PDA.

³⁹ Desarrolla los artículos 356 y 357 de la Constitución Política. Modifica la Ley 715 de 2001.

⁴⁰ Decreto 3200 de 2008. Artículo 5, numera 5.1.

En tanto que en la **segunda fase**, se implementan las estructuras operativas, el esquema fiduciario para el manejo de recursos, se desarrolla el esquema financiero y demás acciones tendientes a alcanzar las metas del PDA⁴¹.

Esta Fase **inicia** con la entrega por parte del Departamento interesado al MAVDT, de los siguientes documentos:

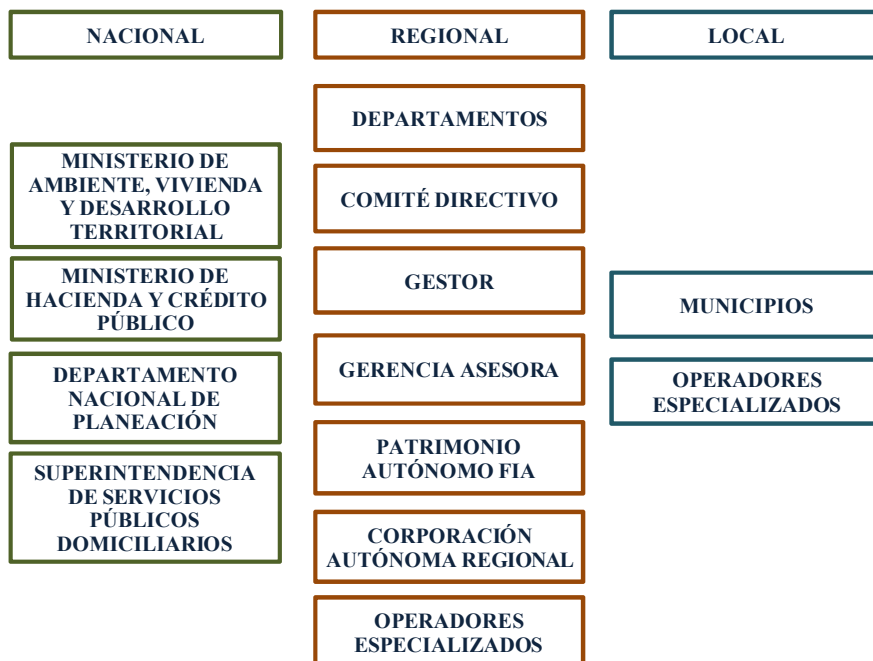
- a) Acta suscrita por el Departamento interesado y el MAVDT, donde consten los términos de la concertación en relación con el diagnóstico técnico base realizado en los municipios del departamento, sobre el estado de la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico y las necesidades de inversión.
- b) Acta suscrita por el Departamento interesado y el MAVDT, donde consten los términos de la concertación del esquema financiero.
- c) Ordenanza de la asamblea departamental en la que se autorice al Gobernador a comprometer vigencias futuras para la ejecución y desarrollo del PDA y/o contratar empréstitos con la banca nacional o multilateral, otorgando las garantías y/o contragarantías del Departamento que resulten necesarias y celebrar contratos.
- d) Acta suscrita por el Departamento y el MAVDT, donde se definan las estructuras operativas y el esquema fiduciario para el manejo de recursos, así como el cronograma para su respectiva implementación.

Desde el Conpes 3463 se definió que el alcance del diagnóstico consiste en determinar los aspectos legales, técnicos, comerciales, financieros, organizacionales y ambientales de la prestación de estos servicios en cada municipio y departamento, por lo tanto es la base para la estructuración del Plan.

Las estructuras operativas requeridas para la puesta en funcionamiento del Plan Departamental para el manejo empresarial de Agua y Saneamiento – PDA comprenden: (Ver Figura 2)

⁴¹ Ibid., Artículo 5, numeral 5.2.

Figura 2. Estructuras operativas y agentes intervinientes en los diferentes niveles.



Elaboración: DES – CDMA

- **Comité Directivo**, integrado por:
 - a) El Gobernador quien no podrá delegar su participación,
 - b) Un delegado del Gobernador,
 - c) Dos alcaldes en representación de los municipios y/o distritos participantes del PDA.
 - d) Un delegado del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - MAVDT.
 - e) Un delegado del Departamento Nacional de Planeación - DNP.
 - f) Un delegado de cada autoridad ambiental con jurisdicción en los municipios del departamento respectivo, siempre y cuando dicha autoridad ambiental haya suscrito el convenio de que trata el artículo 17 del Decreto 3200 de 2008.

Corresponde a este comité, entre otras funciones, aprobar: el Manual Operativo del PDA y sus modificaciones, los lineamientos y parámetros generales de contratación, la priorización de proyectos, el Plan Anual Estratégico y de Inversiones – PAEI y sus modificaciones, el inicio del proceso de contratación de los proyectos viabilizados mediante

el mecanismo de ventanilla única. Así como revisar y ajustar las metas del PDA, aprobar los esquemas de transformación empresarial y/o fortalecimiento institucional.

- **Gestor del PDA**, que podrá ser una empresa de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo del orden departamental o el Departamento.

El gestor tiene, entre otras, las funciones de garantizar la adecuada implementación del PDA y del manual operativo, adelantar el proceso de vinculación de los municipios y distritos, gestionar alternativas de financiamiento, prestar asistencia a los municipios participantes en el PDA en los temas relacionados con la prestación de los servicios públicos, preparar, convocar y desarrollar audiencias públicas de rendición de cuentas y seguimiento y adelantar los procesos de contratación con los recursos del PDA.

- **Gerencia Asesora**⁴², es una persona jurídica con experiencia e idoneidad para adelantar las acciones y actividades técnicas, institucionales, legales, ambientales, financieras y administrativas de apoyo y asesoría al Gestor y los participantes del PDA.

Algunas de las funciones de la Gerencia Asesora consisten en apoyar al Gestor en: la preparación del manual operativo, la propuesta de los esquemas de transformación empresarial, la propuesta de priorización de proyectos, la propuesta del Plan anual estratégico y de inversiones. Así como, es el responsable de preparar y ajustar los proyectos a ejecutar en el PDA, adelantar la interventoría de las obras contratadas, elaborar los documentos necesarios para adelantar los procesos de contratación y prestar asistencia integral a todos los participantes del PDA.

La contratación de la gerencia asesora se hace por convocatoria pública y los términos de referencia para ello son diseñados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y ajustados por el Departamento.

- **Operadores Especializados**, hacen referencia a las empresas que prestan un servicio público domiciliario o desarrolla una o más actividades complementarias como producto de un contrato suscrito con otro prestador o con un ente territorial⁴³.

⁴² Ibid., Artículo 17.

⁴³ Resolución No SSPD – 20071300027015 del 26-09-2007. Registro Único de Prestadores – RUPS. Anexo 1.

- **Audiencias públicas consultivas**, es el mecanismo mediante el cual se identificarán los proyectos susceptibles de ser apoyados financieramente por parte de la Nación.

Las estrategias diseñadas por el Gobierno, como parte de los PDA son:

- a) Entregar la coordinación de los recursos y proyectos a los Departamentos, quienes pueden constituirse como los gestores del Plan.
- b) Promover esquemas regionales de operación y administración con el fin de aprovechar las economías de escala.
- c) Condicionar la entrega de recursos del Presupuesto General de la Nación, a la transformación empresarial y la adopción de esquemas regionales.
- d) Otorgar garantías para el acceso de los departamentos al crédito de la banca multilateral.
- e) Realizar priorización de proyectos y recursos a través de audiencias públicas consultivas.
- f) Con los cambios al SGP aprobados en el 2007, que incluyen la creación de la “Bolsa del Agua” (5.4% del SGP), si los municipios no cumplen con los requisitos de certificación establecidos, los recursos se girarán a los Departamentos y, de este modo, se vinculan obligatoriamente a los PDA.
- g) Es el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT quien tiene a cargo el monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones de la “Bolsa de Agua” y es quien gira estos recursos a los entes territoriales.
- h) Como integrante del Comité Directivo, el MAVDT aprueba el Plan de Obras e Inversiones.
- i) Sólo los proyectos que sean aprobados a través de la Ventanilla Única del MAVDT podrán adelantarse con recursos de los PDA.

En la Tabla 6 se presentan las obligaciones y responsables en cada una de las fases del PDA, según Decreto 3200 de 2008.

Tabla 6. Obligaciones y responsables en cada una de las fases del PDA, según Decreto 3200 de 2008.

	Obligaciones	Responsables	Observaciones
Fase I.			
Convenio entre el MAVDT y el Dpto	Acoger la política de PDA, Dar inicio PDA		Focalizar recursos del SGP
Fase II.			
Implementación de estructuras operativas	Acta con el MAVDT de concertación del diagnóstico Acta con el MAVDT de concertación del esquema financiero (Aportes PDA, Acuerdo de las metas en APSB, mecanismos financiación, Compromiso del Dpto por si se requiere crédito) Ordenanza autorización gobernación compromisos vigencias futuras Acta con el MAVDT donde se definan las estructuras operativas	Departamento MAVDT Municipios	Los recursos entregados por las entidades territoriales a las ESP no pueden incluirse en el cálculo de las tarifas. Ley 142 Artículo 87.9
Contratación		Gestor o los operadores especializados Corporaciones solo si aportan	El comité directivo determinará en que eventos los operadores podrán adelantar el proceso de contratación
Comité Directivo	Aprobación del Manual operativo del PDA y sus modificaciones * Aprobación de los lineamientos y parámetros de contratación * Aprobación del Plan Anual Estratégico y de Inversiones: Fuentes de financiación, inversiones, proyectos de inversión, etc.* Solicitar al Gestor los informes de avance sobre el cumplimiento de las metas del PDA aprobar el convenio con la Corporación. Entregar al Consorcio Fiduciario las actas de aprobación de los proyectos del plan de contratación. Da el visto bueno de las órdenes de pago que se envían al Consorcio Fiduciario.	Gobernador, delegado gobernador, dos alcaldes, MAVDT, CAR - Con voz y Voto Sin voto: Gestor, gerencia asesora, fiducia. *Requiere el voto favorable del MAVDT y la Gobernación para su aprobación	Primera sesión: nombramiento de los delegados de los alcaldes. Reuniones ordinarias una cada dos meses
Gestor	Presentar los proyectos ante la ventanilla única para su viabilización Gestión, implementación y seguimiento del PDA. Mantener actualizado el diagnóstico del PDA. Adelantar los procesos de contratación. Preparar, convocar y desarrollar audiencias públicas. Asistir a las entidades territoriales en los procesos de certificación. Adelantar el proceso de vinculación de los municipios. Promover esquemas de transformación empresarial. Dar instrucciones al esquema fiduciario para el maejo de los recursos Rendir informes al Comité directivo.		Puede ser: Una empresa de SPD de acueducto, alcantarillado y aseo del orden departamental, si y solo si se permite la vinculación como socios de los municipios o distritos del departamento. El departamento
Gerencia Asesora	El MAVDT podrá apoyarse en la Gerencia Asesora en la aplicación del mecanismo de ventanilla única para la viabilización de los proyectos. Ser la Secretaría Técnica del Comité Directivo. Apoyar técnica, legal, ambiental, financiera y administrativamente al Gestor y participantes del PDA Preparar y ajustar de los proyectos que serán ejecutados en el marco del PDA. Recomendar una priorización de los mismos. Adelantar directamente o a través de terceros la interventoría de las obras contratadas en el marco del PDA. Elaborar los documentos con base en los cuales se adelantarán los procesos de contratación	Es una persona jurídica con experiencia e idoneidad para adelantar las acciones y actividades técnicas, institucionales, legales, ambientales, financieras y administrativas de apoyo y asesoría al Gestor y participantes del PDA.	El MAVDT dará los lineamientos con base en los cuales se contratará la Gerencia Asesora

Fuente: Decreto 3200 de 2008. Elaboración DES – CDMA.

Tabla 6. Obligaciones y responsables en cada una de las fases del PDA, según Decreto 3200 de 2008. (Continuación)

	Obligaciones	Responsables	Observaciones
Fase II.			
Manual Operativo	Define los procedimientos bajo los cuales se desarrolla el PDA. Contiene: Instrumentos de planeación y operativos del PDA (Ej. Plan General Estratégico y de Inversiones, Plan de Acción Municipal); procedimientos para la ejecución del PDA (Ej. Priorización de proyectos, presentación Ventanilla única); Procedimientos para la aprobación y modificación de documentos; Anexos.	En noviembre de 2009 El MAVDT presentó el "Documento base para la preparación y adopción del Manual Operativo del PDA" como modelo para ser adoptado en cada uno de los Departamentos.	No hay una plazos establecidos para la adopción del mismo, por parte del Comité Directivo
Municipios y distritos	Acuerdo concejo municipal: hacer parte PDA, comprometer vigencias futuras, comprometer SGP agua, celebrar contratos para la vinculación de operadores especializados, celebrar contratos de fiducia.	Comité Directivo, Departamento, Gestor, Gerencia Asesora	Cuando existan varios operadores especializados, el Comité Directivo establecerá los mecanismo de participación
Autoridades Ambientales	Participan una vez suscriban un convenio con el Departamento. Los recursos se destinarán a cumplir con los compromisos adquiridos		
Recursos	Convenio de uso de los recursos entre el MAVDT y el Departamento que permite el uso del apoyo otorgado por la Nación. El Comité Directivo con base en el informe del Gestor informará al MAVDT acerca de la ejecución y avance del proyecto y recomendar reprogramación. Cumplidos los requisitos se podrán girar los recursos al esquema fiduciario. Los recursos podrán provenir, entre otras fuentes, de: i) Presupuesto nacional; ii) Sistema General de Participaciones; iii) Regalías, compensaciones y asignaciones del FNR; iv) Las Autoridades Ambientales; v) Propios de las entidades territoriales; vi) Cualquier otra fuente de recursos.	MAVDT, Gobernación, municipios, autoridades ambientales, Nación	Compromisos periódicos de avance que garanticen el cumplimiento del desarrollo del PDA De conformidad con el diseño de la Política el esquema fiduciario aprobado para los PDA es el Patrimonio Autónomo FIA.
Patrimonio Autónomo	i) Concentrar en un solo vehículo financiero los recursos de los diferentes Participantes del PDA; ii) Maximizar la utilización de los recursos que transfieran los diferentes Participantes del PDA para la ejecución y desarrollo de los PDA, efectuando entre otros, inversiones temporales con los recursos existentes en el mismo; iii) Permitir ejecutar los PDA en menores tiempos a los esperados, dando la liquidez necesaria a las obligaciones y compromisos adquiridos en desarrollo de los PDA que se encuentren en ejecución; iv) Servir de garantía y fuente de pago de las obligaciones financieras que adquiera el Patrimonio Autónomo a través de créditos con la Banca Nacional o Internacional u otro mecanismo de financiación que se implemente.	Comité del Patrimonio Autónomo FIA: Con voz y voto: Del MHCP dos representantes de la Direcciones General de Crédito Público y Tesoro Nacional y de Apoyo Fiscal. Un representante de FINDETR. Dos representantes de los Prestamistas Un representante del Fideicomitente cuyo PDA esté siendo analizado Con voz pero sin voto: El gestor del PDA Un representante del Consorcio Fiduciario	Los Fideicomitentes directos son los departamentos y los municipios son fideicomitentes indirectos.

Fuente: Decreto 3200 de 2008. Elaboración DES – CDMA.

En junio de 2009 se expide la primera modificación al Decreto 3200, que consistió en cambiar el plazo establecido para el inicio de la segunda fase del 31 de octubre de 2008 a 31 de diciembre de 2009 y el junio de 2010 se expide el Decreto 2311 que modifica el artículo 22 con el fin de autorizar a las entidades recaudadoras de los recursos de regalías (Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH e Ingeominas) efectuar el giro directo de regalías comprometidas por las entidades territoriales para la financiación de los PDA a las cuentas establecidas por el esquema fiduciario.

En noviembre de 2009 la Presidencia de la República, siguiendo las recomendaciones de la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, expide el Decreto 4548 con el fin de adoptar la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, como estándar de contratación para los PDA. Es decir que los Gestores, que están constituidos como ESP pero que no prestan algún servicio domiciliario, ni tampoco desarrollan alguna de las actividades definidas por la Ley 142 de 1994 como complementarias, deben regirse por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública en la contratación que realicen.

Una parte importante de los PDA son las inversiones en proyectos de construcción y mejoramiento de rellenos sanitarios y cierre de botaderos a cielo abierto. Con el fin de dar apoyo a este componente el 4 de septiembre de 2009 se suscribió la operación de Crédito BIRF 7742 – CO por US\$20 millones, con un aporte de los entes territoriales de US\$ 6.5 millones, destinado a financiar parcialmente la ejecución del *Programa de Manejo Integral de Residuos Sólidos* que dentro de sus objetivos define "promover la construcción de rellenos sanitarios regionales y la operación de los mismos bajo criterios de eficiencia y calidad para la disposición final de residuos sólidos" y establece entre las metas a 2013, la construcción y operación de 5 nuevos rellenos sanitarios regionales de al menos 40 toneladas/día.

La ejecución del programa se encuentra en cabeza del MAVDT, apoyado bajo la estructura operativa de los Planes Departamentales de Agua; como se encontraba soportado dentro del mismo planteamiento de los PDA, un requisito primordial para el desembolso de los recursos consiste en la suscripción de un contrato Fiduciario que garantice su administración.

En marzo de 2010, el MAVDT expidió la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico con un horizonte de 12 años, en el cual establece y desarrolla el marco conceptual y la interacción de actores e instrumentos que intervienen. De esta forma, este instrumento, que adolece de la definición de fuentes de recursos para su financiación, establece como objetivos: la oferta, la demanda, la calidad, el riesgo, el fortalecimiento institucional y la gobernabilidad así como las estrategias para cada caso.

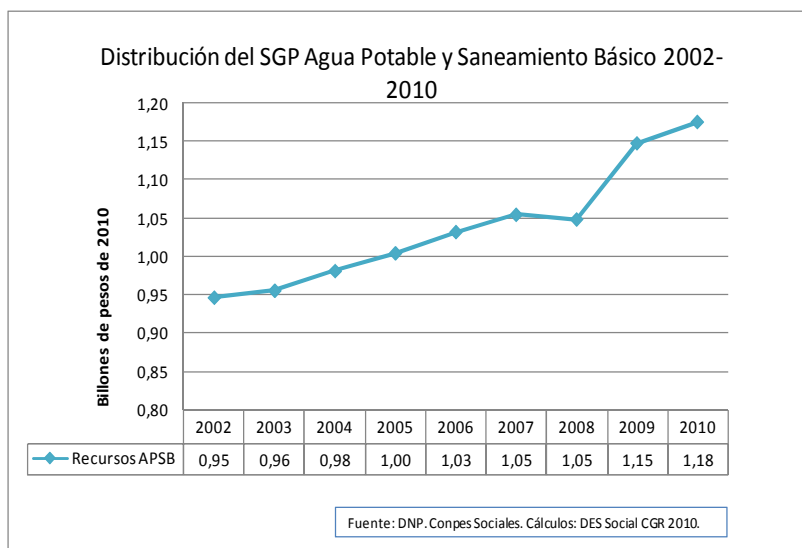
Su implementación, a través del Plan Hídrico Nacional, que aún no se ha definido, permitirá la articulación de la oferta y la demanda del recurso hídrico.

4.1. Fuentes de Financiación de los PDA.

4.1.1. Sistema General de Participaciones - SGP

La principal fuente de recursos para el sector de APSB ha sido el SGP. De acuerdo con las disposiciones de la reglamentación vigente, estos recursos para el sector desde 2002 hasta 2010 ascienden a cerca de 9,3 billones de pesos constantes de 2010. El crecimiento promedio anual para el periodo se estimó en 2,2%. Ver Gráfica 1.

Gráfica 1 Distribución del SGP de APSB 2002 – 2010.



Para la vigencia 2010 según el DNP los recursos asignados para el total del SGP ascienden a \$23,018 billones corrientes. Para el componente de Agua Potable y Saneamiento Básico, el total de las doce doceavas correspondientes a 2010, será de \$1,175

billones corrientes⁴⁴, indicando que los recursos sectoriales representan 5,1% del total destinado al SGP para todos los sectores. Según lo dispuesto por la Ley 1176 de 2007 el 85% de los recursos será destinado a los municipios y el 15% restante a los departamentos.

Es por esta razón, que esta política basa su financiación en esta fuente de recursos y para ello ha realizado una extensa adecuación de la legislación referente a su definición, uso, monitoreo y control. En el siguiente aparte se presenta una breve revisión de los cambios más relevantes.

a. Criterios de distribución sectorial y asignación territorial del SGP

Los lineamientos de la reglamentación vigente para los recursos de las transferencias de la Nación para el sector, son constituidos inicialmente con la Ley 60 de 1993 donde se establecen los parámetros de asignación de los recursos dispuestos por la Constitución Nacional en lo que se determinó como el Situado Fiscal – SF y Participación de los Ingresos Corrientes de la Nación – PICN. Posteriormente, producto de la Ley 715 de 2001, se definen los criterios de distribución para Agua Potable y Saneamiento Básico, los cuales consideraban el nivel de pobreza relativa medido según el NBI (40%), la población urbana y rural (proporción sobre la población urbana y rural total del país) (40%), la eficiencia fiscal (crecimiento promedio de los ingresos tributarios per cápita de las tres últimas vigencias fiscales, 10%) y la eficiencia administrativa (conservar o aumentar la relación de inversión, con ingresos corrientes de libre destinación, por persona, en dos vigencias sucesivas, 10%) como pesos para determinar la asignación a nivel territorial.

La Ley 715 de 2001 también especifica que “...del total de los recursos asignados, las entidades territoriales destinarán el 41% para el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas en agua potable y saneamiento básico. Los recursos para el sector...se destinarán a la financiación de inversiones en infraestructura, así como a cubrir los subsidios que se otorguen... en la Ley 142 de 1994”. El cambio de destinación de estos recursos estará condicionado a la certificación que expida la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional⁴⁵.

⁴⁴ Conpes Social 131 Enero de 2010

⁴⁵ Ley 715 de 2001.

Por su parte, la Ley 1176 de 2007⁴⁶, redefine los criterios de distribución tanto a nivel departamental como municipal para ser ejecutados a partir del año 2011 de la siguiente manera: los recursos serán asignados considerando la relación existente entre: 1. El déficit de coberturas a nivel municipal o de los distritos, 2. Población atendida y balance del esquema solidario, 3. Esfuerzo en la ampliación de coberturas, 4. Nivel de pobreza relativa según NBI y 5. Cumplimiento de criterios de eficiencia fiscal y administrativa.

Con el Decreto 313 de 2008 se reglamenta parcialmente el artículo 7 de la Ley 1176 de 2007 y se especifican las variables a considerar para la distribución según los criterios antes mencionados. Posteriormente y a través del Decreto 276 de 2009, se ajustan las variables para todos los criterios, principalmente la metodología para aquellas relacionadas con el cálculo del criterio de eficiencia fiscal y administrativa, así como fechas para el reporte de la información certificada para algunas variables por parte de las entidades responsables.

Adicionalmente, estipula la destinación del 85% de las participaciones en APSB para los distritos y municipios, y el 15% para los departamentos y el Distrito Capital, según los criterios de distribución antes mencionados.

Finalmente, con la Ley 1176 de 2007 se estableció como periodo de transición los años comprendidos entre 2008 y 2010, antes de aplicar con rigor lo dictaminado en ella. No obstante, el Decreto 4475 de 2008 amplía el periodo hasta el 31 de diciembre del año 2016 para aquellos municipios y distritos que reportaron *“montos comprometidos antes de la expedición de la Ley 1176 de 2007 con cargo a los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones, para pagar créditos o compromisos derivados de la estructuración financiera de un contrato con un tercero, que tengan como propósito garantizar la prestación de estos servicios”*⁴⁷.

Para los años 2008 a 2010, los recursos del SGP de agua potable y saneamiento básico serán asignados bajo las directrices de la citada Ley de manera gradual y creciente así: en 2008 el 30%, 2009 el 50% y 2010 el 70%. El porcentaje restante seguirá asignándose de acuerdo a lo establecido en la Ley 715 de 2001 según la participación de propósito general otorgado en 2007. Por ejemplo, en 2008 el 30% de los recursos se

⁴⁶ Art. 7 y 8 de la Ley 1176 de 2007.

⁴⁷ Artículo 1, Decreto 4475 de 2008.

distribuyen conforme a los criterios establecidos en el Artículo 7 de la Ley 1176 de 2007 y el 70% restante de acuerdo a los criterios de la Ley 715 de 2001.

Con los decretos 4475 de 2008 y 4192 de 2009 se especifica que aquellos municipios que tengan adquiridos créditos o compromisos por contratos para la prestación del servicio público domiciliario de agua, anteriores a la Ley 1176 de 2007, podrán garantizar dichos pagos.

b. Giros de los recursos del SGP APSB

El Decreto 3320 de 2008, reglamenta lo previsto en el artículo 13 de la Ley 1176 de 2007, indicando el proceso y los destinatarios del giro directo de los recursos del SGP de APSB en cabeza del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT. Como destinatarios directos podrán estar los prestadores de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, los patrimonios autónomos y demás esquemas fiduciarios que se establezcan para el manejo de los recursos que se constituyan para la financiación de los PDA.

c. Destinación de los recursos departamentales y territoriales

Los artículos 10 y 11 de la Ley 1176 de 2007, especifican las actividades elegibles bajo las cuales se pueden utilizar los recursos de las participaciones del SGP. Se hace énfasis en la destinación de los mismos acorde con la atención de las “...*necesidades más urgentes de la población vulnerable...*” basándose en los diagnósticos territoriales que se desarrollen dentro de los PDA. En éste sentido, los recursos serán destinados dentro de tres categorías de inversión agregadas así: entre infraestructura, subsidios y servicio de la deuda.

Los departamentos, enfocaran sus gastos hacia actividades de inversión referente a fortalecimiento de la infraestructura física y servicio de la deuda. En el primer aspecto mediante: la promoción, estructuración e implementación de infraestructura de esquemas regionales de prestación de servicios, proyectos regionales de abastecimiento de agua para consumo humano y de tratamiento y disposición final de residuos líquidos y de tratamiento y aprovechamiento de residuos sólidos. El segundo aspecto, hacia pagos de servicio de la deuda para financiar dicha infraestructura.

Por su parte los distritos y municipios, destinaron sus recursos a la financiación de los servicios, en las tres categorías antes mencionadas. En relación a la infraestructura son autorizados gastos hacia: la pre-inversión de diseños y estudios de interventoría del sector, construcción y mejoramiento de los sistemas de acueducto, alcantarillado y aseo, programas de macro y micro medición, reducción de aguas no contabilizadas, y en la estructuración, implementación de esquemas regionales de prestación de servicios. En materia de subsidios son únicamente los municipios y distritos los encargados de otorgarlos y adicionalmente, destinar parte al pago de la deuda generada por los proyectos sectoriales.

4.1.2. Regalías

Otra fuente importante de recursos para la financiación de los PDA son las regalías. La Constitución Política de 1991⁴⁸ consagró el derecho a las entidades territoriales a participar de la distribución de los recursos de regalías, generados como contraprestación económica que recibe el Estado colombiano por la explotación de los recursos naturales no renovables.

En desarrollo del marco constitucional la Ley 141 de 1994, creó el Fondo Nacional de Regalías – FNR y estableció, en el artículo 64, que la Contraloría General de la República-CGR, ejercería de manera excepcional el control fiscal de los proyectos financiados con recursos de regalías, fueran éstas propias, en el caso de los entes territoriales productores, puertos marítimos o fluviales, o provenientes del Fondo Nacional de Regalías. Durante el periodo 1993 a 2002, la CGR ejerció el control fiscal de manera concurrente y prevalente en casos excepcionales a los recursos de regalías. Posteriormente, la Ley 756 de 2002 asignó directamente a la CGR el control fiscal a los recursos de regalías recibidos por los departamentos productores y los municipios productores y portuarios.

La asignación de recursos del FNR en proyectos de saneamiento básico de acueducto, alcantarillado quedó establecida, explícitamente en el artículo 2 de la Ley 756 de 2002, el cual modificó el parágrafo 2° del artículo 1° de la Ley 141 de 1994, de la siguiente manera: “... 30% para la preservación del medio ambiente ... La tercera parte de los recursos asignados a la preservación del medio ambiente, se destinarán exclusivamente a la ejecución de proyectos de saneamiento básico de acueducto y alcantarillado,

⁴⁸ Artículos 360 y 361.

prioritariamente en las zonas del país en que la prestación de tales servicios estén por debajo del promedio nacional hasta tanto alcancen dicho promedio, caso en el cual los recursos serán destinados al tratamiento y al reuso de las aguas residuales".

En el caso de las regalías directas la destinación de estos recursos hacia agua potable y alcantarillado se enmarca dentro del concepto de coberturas mínimas, el cual fue reglamentado en el artículo 20 del Decreto 1745 de 1995, que establece: *"Para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 14 y 15 de la Ley 141 de 1994, los departamentos invertirán al menos el cincuenta por ciento (50%) y los municipios al menos el ochenta (80%) de los recursos de regalías y compensaciones monetarias directas que perciban, para alcanzar las coberturas mínimas en indicadores de mortalidad infantil, cobertura básica de salud, educación, agua potable y alcantarillado, a menos que demuestren, tratándose de municipios, ante la respectiva oficina departamental de planeación o la dependencia que haga sus veces, y ante los Ministerios sectoriales, tratándose de departamentos que ya han alcanzado dichas coberturas".*

De acuerdo con la evolución de la "ley de regalías" inicialmente se determinó⁴⁹ que tanto departamentos como municipios, productores y portuarios, tendrían que destinar el 100% del total de recursos de regalías y compensaciones monetarias para inversión en proyectos de desarrollo municipal contenidos en sus planes de desarrollo y que mientras alcanzaran la coberturas mínimas en los indicadores de mortalidad infantil, cobertura básica de salud y educación, agua potable y alcantarillado debía asignar por lo menos el 50% y el 80% respectivamente, del total de sus participaciones para estos propósitos. Posteriores desarrollos de la ley modificaron dichos porcentajes de la siguiente manera, ver Tabla 7

⁴⁹ Ley 141 de 1994.

Tabla 7. Desarrollo normativo de asignación de recursos de regalías a departamentos y municipios productores y portuarios

	Ley 141 de 1994	Ley 756 de 2002	Ley 1283 de 2009
Municipios	Artículo 15. 100% a inversión en proyectos de desarrollo municipal contenidos en el plan de desarrollo. Mientras alcanzan coberturas mínimas deberán asignar por lo menos el 80% del total de sus participaciones para estos propósitos.	Artículo 14. 90% a inversión en proyectos de desarrollo municipal contenidos en el plan de desarrollo. 5% Interventoría técnica de proyectos ejecutados con estos recursos. 5% gastos de funcionamiento u operación. Mientras no alcancen coberturas mínimas asignarán por lo menos el 75% del total de sus participaciones para estos propósitos.	Artículo 1. 90% a proyectos de desarrollo municipal y distrital contenidos en el plan de desarrollo: construcción, mantenimiento y mejoramiento de la red terciaria a cargo de las entidades territoriales, proyectos productivos, saneamiento ambiental e inversiones en servicios de salud, educación básica, media y superior pública, electricidad, agua potable, alcantarillado y demás servicios públicos básicos esenciales. 1% como mínimo para proyectos de inversión en nutrición y seguridad alimentaria. 10 % interventoría técnica de los proyectos. Mientras no alcancen coberturas mínimas asignarán por lo menos el 75% del total de sus participaciones para estos propósitos.
Departamentos	Artículo 14. 100% a inversión en proyectos prioritarios contemplados en el Plan general de desarrollo departamental o en los planes de desarrollo de sus municipios. Mientras alcanzan coberturas mínimas deberán asignar por lo menos el 50% del total de sus regalías.	Artículo 13. 90% a inversión en proyectos prioritarios contemplados en el Plan general de desarrollo departamental o en los planes de desarrollo de sus municipios, y de estos no menos del 50% para proyectos prioritarios contemplados en los PD de los municipios del mismo departamento que no reciban regalías directas, de los cuales no podrá destinarse más del 15% a un mismo municipio. 5% Interventoría técnica de proyectos ejecutados con estos recursos. 5% gastos de funcionamiento u operación. Mientras no alcancen coberturas mínimas asignarán por lo menos el 60 % del total de sus participaciones para estos propósitos.	Artículo 2. 90% a inversión en proyectos prioritarios contemplados en el Plan general de desarrollo departamental o en los planes de desarrollo de sus municipios, y de estos no menos del 50% para proyectos prioritarios contemplados en los PD de los municipios del mismo departamento que no reciban regalías directas, de los cuales no podrá destinarse más del 15% a un mismo municipio. Tendrán prioridad proyectos que benefician a dos o más municipios. 1% como mínimo para proyectos de inversión en nutrición y seguridad alimentaria. 10 % interventoría técnica de los proyectos. Mientras no alcancen coberturas mínimas asignarán por lo menos el 60% del total de sus participaciones para estos propósitos.

Elaboración: DES Minas y Energía.

5. AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PDA SEGÚN EL PROCESO ESTABLECIDO EN EL DECRETO 3200 DE 2008

5.1 Fase I

Según la información que dispone el MAVDT en su página WEB⁵⁰ a octubre de 2010, después de tres años y medio de haber iniciado la implementación de la política, el avance institucional de los PDA indica que los 32 departamentos finalizaron la Fase I del PDA, y tan solo el Departamento de Arauca no ha finalizado la Fase II. (Ver Anexo 2).

5.2 Fase II

5.2.1 Diagnóstico

Como punto de partida de la segunda fase está la concertación del diagnóstico que identifica de manera general las condiciones técnicas, administrativas y financieras de la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en los municipios del país. Por ello, el MAVDT contrató para su elaboración nueve (9) consultorías que permitieron realizar el diagnóstico en 1.334 localidades (municipios y centros poblados) en 26⁵¹ de los 32 departamentos, utilizando recursos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD por \$7.927,3 millones

Sin embargo, cada departamento ha elaborado un diagnóstico más profundo con el fin de estimar de una forma más precisa las necesidades de inversión y se han contratado consultorías e interventorías para la elaboración de los diseños de las redes, sistemas de abastecimiento, plantas de tratamiento y demás obras físicas requeridas para cubrir las necesidades en cada uno de los municipios.

Las actas de concertación de los diagnósticos a nivel departamental que firmaron cada uno de los departamentos con el MAVDT contenían: la cobertura de los servicios públicos de agua, alcantarillado y aseo a nivel departamental⁵², así como las inversiones requeridas a corto mediano y largo plazo.

⁵⁰ <http://www.minambiente.gov.co//contenido/contenido.aspx?catID=539&conID=5229>. Consultada el 26 de Noviembre de 2010.

⁵¹ Amazonas, Antioquia, Arauca, Atlántico, Boyacá, Caldas, Casanare, Cauca, Caquetá, César, Chocó, Cundinamarca, Guainía, Guaviare, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, Santander, Tolima, Vaupés y Vichada. No fueron incluidos los departamentos de Bolívar, Córdoba, La Guajira, San Andrés, Sucre y Valle del Cauca.

⁵² En algunos casos se presentan para cada uno de los municipios.

Las necesidades de inversión estimadas con base en las actas de concertación departamentales que el MAVDT remitió a la CGR, es de \$14,3 billones, mientras que según las fichas departamentales de la página WEB, que indican el seguimiento realizado por este Ministerio a las inversiones y al avance en la implementación de los PDA están del orden de \$11,8 billones. Ver Tabla 8.

Tabla 8. Necesidades de inversión según actas de concertación de los departamentos

Departamento	Coberturas iniciales en %			Necesidades de inversión (millones de pesos)				Porcentaje (%)
	Acueducto	Alcantarillado	Aseo	Corto Plazo (5 años)	Medio Plazo (6 a 10 años)	Largo Plazo	Total	
Amazonas	41,00	5,00	15,00	76.403	63.028	-	139.431	0,97
Atlántico	95,00	60,00		145.495	192.745	232.077	570.317	3,98
Antioquia	95,00	83,00	78,00	477.095	28.735	2.679	508.509	3,55
Arauca								-
Boyacá	97,60	88,18	91,45	333.414	205.671	137.850	676.935	4,72
Bolívar	78,61	17,92	44,41	573.407	117.296	129.945	820.648	5,73
Casanare	88,00	71,56	88,42	-	-	-	255.046	1,78
Córdoba	82,78	42,82	90,00	582.992	136.810	-	719.802	5,02
Cesar	93,00	73,00	65,00	165.163	140.765	44.766	350.694	2,45
Caquetá	93,00	78,00	92,00	57.643	20.416	16.482	94.541	0,66
Caldas	98,48	96,42	100,00	96.967	116.525	247.998	461.490	3,22
Cauca	90,60	82,80	88,50	195.854	26.320	17.979	240.153	1,68
Cundinamarca	94,47	93,53	94,47	1.074.000	236.600	161.000	1.471.600	10,27
Chocó	55,54	42,79	60,36	205.913	62.869	38.540	307.323	2,14
Guanía	34,00	25,00	65,00	13.588	1.733	-	15.321	0,11
Guaviare	43,88	28,81	75,00	66.351	19.727	-	86.078	0,60
Huila	96,84	92,69	95,95	135.625	326.275	-	461.900	3,22
La Guajira	95,00	80,00	70,00	179.632	374.915	390.321	944.868	6,59
Norte de Santander	98,00	91,00	95,00	168.883	13.205	13.469	195.557	1,36
Magdalena	74,00	74,00	39,00	72.314	167.810	149.930	390.055	2,72
Meta				-	-	-	-	-
Nariño	82,17	73,27	87,32	286.402	22.398	107.080	415.881	2,90
Putumayo	72,00	74,00	98,00	69.701	88	107.919	177.709	1,24
Quindío	98,52	89,76	95,47	122.961	67.386	27.452	217.799	1,52
Risaralda	98,09	93,05	93,06	97.364	175.598	69.382	342.344	2,39
Santander	97,50	93,88		-	-	-	332.015	2,32
Sucre								-
San Andrés, Providencia y Santa Catalina				63.078	34.929	-	98.008	0,68
Tolima	85,00	79,00	85,00	116.561	53.319	-	169.879	1,19
Vaupés	71,69	92,96	90,86	25.138	2.069	-	27.208	0,19
Valle del Cauca	96,00	89,00	81,00	-	-	-	3.792.625	26,47
Vichada	74,00	23,00	85,00	37.298	9.298	-	46.595	0,33
TOTAL				5.439.241	2.616.532	1.894.871	14.330.329	100
Porcentaje (%)				37,96	18,26	13,22	100	

No se recibieron las actas de concertación de los departamentos de Arauca y Sucre, en tanto que la del Meta fue enviada incompleta e indica las inversiones de la siguiente forma: se requiere del 60% del SGP para garantizar el equilibrio entre subsidios y contribuciones. Se comprometieron del departamento vigencias futuras excepcionales del 100% del SGP agua potable hasta el 2028, 20% de regalías directas del petróleo por 10 años y los municipios 10% de regalías hasta el 2018.

Fuente: Actas de concertación de los departamentos. Elaboración DES-CDMA.

Sin embargo, según lo reportado por el mismo MAVDT, las inversiones municipales estimadas en las actas de concertación municipales éstas ascienden a \$19,4 billones, según se aprecia en la Tabla 9. No obstante, dado que no fueron reportadas las inversiones requeridas en 311 municipios, las necesidades reales de inversión en el país son mucho mayores y aún se desconocen.

Tabla 9. Inversiones municipales estimadas según actas de concertación

DEPARTAMENTO	TOTAL DE INVERSIONES MUNICIPALES ESTIMADAS (Según actas) Valores en millones de pesos
AMAZONAS	36.467,53
ANTIOQUIA	509.718,94
ARAUCA	-
ATLANTICO	65.677,52
BOLIVAR	689.415,08
BOYACA	5.068.238,73
CALDAS	59.107,57
CAQUETA	102.477,16
CASANARE	227.361,63
CAUCA	119.655,00
CESAR	72.717,39
CHOCO	278.461,23
CORDOBA	100.396,28
CUNDINAMARCA	723.696,17
GUAINIA	19.475,55
GUAJIRA	261.679,00
GUAVIARE	115.948,50
HUILA	110.019,12
MAGDALENA	145.554,33
META	60.414,04
NORTE DE SANTANDER	189.415,44
NARIÑO	359.368,08
PUTUMAYO	184.615,48
QUINDIO	98.002,88
RISARALDA	165.667,34
SAN ANDRES	104.113,00
SANTANDER	514.796,50
SUCRE	1.022.386,71
TOLIMA	7.965.263,11
VALLE DEL CAUCA	-
VAUPES	27.986,88
VICHADA	56.899,70
Total general	19.454.995,90

Fuente: Respuesta cuestionario MAVDT. Noviembre de 2010. Elaboración: DES – CDMA

Para la CGR es claro que las actas de concertación se hicieron con base en los primeros diagnósticos y que pueden alejarse de las necesidades reales de inversión, que se esperan sean mayores cuando se realicen los diseños definitivos, sin embargo, hay departamentos que presentan cifras muy diferentes en las dos tablas, que indican el desconocimiento y la ausencia de sistematización de los resultados de las consultorías contratadas por el MAVDT.

De otra parte, durante el último año los departamentos involucrados han realizado un diagnóstico más juicioso con el fin de formular el manual operativo, que ha sido adoptado por 27 departamentos y el Plan General Estratégico y de Inversiones – PGEI⁵³ estructurado en 28 departamentos.

Los PGEI elaborados son los instrumentos de planeación de inversiones y proyectos a corto, mediano y largo plazo, sin embargo ni el MAVDT, ni el DNP han consolidado dicha información y por lo tanto, no es posible conocer la estimación realizada de las inversiones requeridas por departamento, municipio y por componente (agua, alcantarillado, aseo).

5.2.2. Gestor

Para la definición del gestor, los departamentos conformaron empresas departamentales de acueducto, alcantarillado y aseo o designaron como gestores a la dependencia que venía ejerciendo las funciones a nivel departamental en la materia.

En el primer caso, permitieron la vinculación de municipios que manifestaron su interés, como socios minoritarios de la empresa constituida. Inicialmente, como se conformaron como ESP, iniciaron contrataciones bajo el régimen de la Ley 142 de 1994; sin embargo, como se mencionó previamente hubo pronunciamientos de la CGR, la PGN y la SSPD que obligaron al MAVDT a expedir un Decreto con el fin que los gestores

⁵³ “El PGEI tiene por finalidad caracterizar la situación actual de la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en los municipios del departamento y precisar el alcance del PDA en cuanto a sus metas, indicadores, costos estimados y recursos disponibles por fuente. El mencionado análisis deberá realizarse por componente.

El PGEI se estructura únicamente con base en metas, no en proyectos y deberá señalar como mínimo componentes, metas e indicadores, costos estimados y fuentes de financiación. Los proyectos que contribuyen al logro de estas metas se encuentran en el Plan Anual Estratégico y de Inversiones del PDA”. Tomado de: MAVDT. 2009. Documento Base para la preparación y adopción del Manual Operativo del PDA. Bogotá. Pág. 27

realizaran la contratación de acuerdo al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Los gestores por departamento pueden verse en la Tabla 10.

Tabla 10. Gestores y Gerencias Asesoras por departamento.

DEPARTAMENTO	GESTOR	GERENCIA ASESORA
Amazonas	Oficina de Planeación	
Antioquia	Gerencia de Servicios Públicos	
Arauca		
Atlántico	Secretaría de Agua Potable	
Bolívar	Aguas de Bolívar S.A. E.S.P.	Gerencia PDA Bolívar
Boyacá	Aguas de Boyacá S.A. E.S.P.	Unión Temporal Agua para Boyacá
Caldas	Secretaría de Vivienda y Agua Potable	Aguas de Manizales
Caquetá	Secretaría de Tránsito, Transporte e Infraestructura	SAI PDA Caquetá
Casanare	Acuatodos S.A. E.S.P.	
Cauca	Emcaservicios S.A. E.S.P.	Consorcio PDA Cauca.
Cesár	Aguas del Cesar S.A. E.S.P.	
Chocó	Secretaría de Planeación	
Córdoba	Aguas de Córdoba S.A. E.S.P.	Acuavalle SA
Cundinamarca	Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. E.S.P.	
Guainía	Sección de Agua Potable y Saneamiento	Unión Temporal PDA de Oriente
Guaviare	Secretaría de Planeación	Unión Temporal PDA de Oriente
Huila	Aguas del Huila S.A. E.S.P.	
La Guajira	Departamento de la Guajira	Consorcio Unión Temporal Agua para La Guajira
Magdalena	Aguas de Magdalena S.A. E.S.P.	Aguas de Manizales
Meta	Edesa S.A. E.S.P.	Consorcio Gerencia PDA Meta
N. de Santander	Secretaría de Agua Potable y Saneamiento	Consorcio Gerencia Norte
Nariño	Secretaría de Planeación	
Putumayo	Secretaría de Infraestructura	
Quindío	Secretaría de Infraestructura	Consorcio Gerencia Quindío
Risaralda	Aguas y Aseo de Risaralda S.A. E.S.P.	
San Andrés	Unidad de Servicios Públicos	
Santander	Secretaría de Infraestructura y Transporte	
Sucre	Aguas de Sucre S.A. E.S.P.	Consorcio Gerencia Sucre
Tolima	EDAT S.A. E.S.P.	
Valle	Vallecaucana de Aguas S.A. E.S.P.	
Vaupés	Unidad Departamental de Agua y Saneamiento	Unión Temporal PDA de Oriente
Vichada	Aguas de Vichada S.A. E.S.P.	Unión Temporal PDA de Oriente

Fuente: Respuesta cuestionario MAVDT. Octubre 2010.

5.2.3. Gerencias Asesoras

De los 31 departamentos que han finalizado la Fase II, 15 no han contratado Gerencia Asesora ya que no constituye un requisito indispensable para la continuación del

esquema, en estos casos, las funciones de ésta son asumidas por el Gestor directamente o, realizando contrataciones para cada una de las actividades de forma independiente. Ver Tabla 10.

Según la Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el valor de las 16 gerencias asesoras contratadas asciende a los \$89 mil millones y se han contratado \$121.7 millones para la elaboración de estudios y diseños⁵⁴.

El pago de la gerencia asesora tiene dos componentes, uno fijo para la realización de las labores de asesoría, diseños, gestión y otro corresponde a un porcentaje del valor de los contratos de obra a los que ella ejerce la labor de interventoría.

5.2.4. Vinculación de los departamentos y municipios al esquema fiduciario

Según el Decreto 3200, *“los departamentos podrán constituir con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones con destinación al sector de APSB y en desarrollo del artículo 12 de la Ley 1176 de 2007, un(os) Patrimonio(s) Autónomo(s) mediante la celebración o suscripción de un contrato de fiducia mercantil y/o adherir a uno previamente celebrado para el desarrollo, ejecución y financiamiento de los PDA”*⁵⁵, suscribiendo los documentos necesarios y dando las instrucciones irrevocables de giro de los recursos que comprometen para el desarrollo, ejecución y financiamiento de los PDA.

El Fondo de Inversiones en Agua – FIA es el esquema de financiación definido por el MHCP con la participación del MAVDT, DNP y Findeter para que los departamentos y municipios logren el fortalecimiento institucional, la cobertura y la transformación empresarial del sector en el marco de los PDA.

Éste es básicamente un esquema fiduciario que fue seleccionado a través de licitación pública adelantada por Findeter y del que resultaron ganadores el Consorcio conformado por Fiduciaria Bancolombia, Fiduciaria Bogotá y BBVA Fiduciaria, para manejar y administrar el Patrimonio Autónomo FIA – PA FIA.

El contrato con el PA FIA fue firmado por 27 departamentos el 16 de abril de 2009, se abstuvieron del firmarlo los departamentos de Arauca y Chocó. Es preciso recordar que

⁵⁴ <http://www.minambiente.gov.co//contenido/contenido.aspx?catID=539&conID=5229>. Cartagena, Bolívar 25 de noviembre de 2010. Consultada el 26 de Noviembre de 2010.

⁵⁵ Artículo 27.

los departamentos de La Guajira, César y Magdalena cuentan con contratos de Fiducia previos al Decreto 3200 de 2008 en concordancia con los créditos suscritos en cada caso.

La única posibilidad para que los municipios se vinculen al PDA es a través del Departamento y para ello, el Alcalde debe contar con la aprobación de los Concejos Municipales y solicitar formalmente su vinculación al departamento y vincularse como fideicomitentes indirectos al Patrimonio Autónomo FIA.

A través de este PA FIA se administran no solo los recursos de SGP sino también los provenientes de regalías, de la Nación, de las Corporaciones Autónomas Regionales – CAR, así como los provenientes de otras fuentes, de acuerdo a los compromisos adquiridos por cada ente territorial. El manejo del PA FIA se explica en el capítulo de financiamiento de una forma más extensa.

A 31 de enero de 2011, se han vinculado 624 municipios de los 30 departamentos que cuentan con carta de aceptación al FIA, según se aprecia en la Tabla 11.

Tabla 11. Número de municipios vinculados la FIA por departamento.

Departamentos	Municipios Vinculados	%
Amazonas	1	50
Antioquia	60	48
Bolívar	31	84
Boyacá	90	81
Caldas	26	100
Caquetá	12	75
Cauca	33	103
Córdoba	17	100
Cundinamarca	107	96
Guainía	1	100
Guaviare	4	100
Huila	27	75
Meta	21	78
Nariño	40	93
Norte de Santander	13	43
Quindío	10	91
Risaralda	10	71
Santander	54	62
Sucre	20	91
Tolima	42	98
Vaupés	3	100
Vichada	2	50
Total general	624	

Fuente: FIA. Enero de 2011. Elaboración DES CDMA.

Cabe aclarar que de acuerdo a la información reportada por el FIA a 31 de octubre de 2010, 74 Municipios que se encuentran vinculados no cuentan con autorización firmada por el representante legal, 176 no han autorizado el giro directo y 65 no han presentado el certificado de compromisos vigentes (subsidios, pignoraciones, vigencias futuras). Además sólo 8 de los 30 departamentos han firmado el Anexo 1 relacionado con el contrato para el manejo de la cuenta corriente o de ahorros en donde se depositan los ingresos provenientes de cada uno de los recursos comprometidos y aún falta que tres departamentos firmen el Anexo 3 relacionado con la discriminación de recursos que aportará al PDA a través del FIA.

Además, no se tiene un registro claro de cuántos entes territoriales (municipios y departamentos) han expedido el CONFIS que respalda el compromiso de las vigencias futuras excepcionales que han sido autorizadas mediante acto administrativo de las asambleas y concejos, ni tampoco aquellos que han modificado el Estatuto Presupuestal para incluir esta figura.

Como se observa, los entes territoriales no han cumplido a cabalidad con los requisitos establecidos para la vinculación al PDA y a este esquema financiero, situación que vulnera la legalidad de estos contratos y como consecuencia, la disponibilidad de los recursos allí depositados.

5.3 La Ventanilla Única

Una vez los proyectos han sido priorizados por el Comité Directivo, la Gerencia Asesora o quien haga sus veces, se encarga de elaborar los diseños y presentarlos al Gestor, quien a su vez los revisa y los presenta ante la Ventanilla Única del MAVDT con el fin de obtener la viabilidad técnica, financiera, legal, socio económica y ambiental requerida e iniciar el proceso de contratación.

De acuerdo a la información enviada por el MAVDT a 26 de Octubre de 2010, son 1.099 los proyectos priorizados en Comité Directivo, cuyas inversiones estimadas son de \$2,0 billones, de los cuales se han presentado ante ventanilla única 441 (40.1%) y cuyo estado se aprecia en la Tabla 12.

Tabla 12. Estado de los proyectos priorizados por el Comité Directivo y priorizados ante Ventanilla Única.

DEPARTAMENTO	Viabilizados		Devueltos		En estudio		Por presentar	
	Número	Valor total (millones \$)	Número	Valor total (millones \$)	Número	Valor total (millones \$)	Número	Valor total (millones \$)
AMAZONAS	2	3.036,3		-		-	3	214,3
ANTIOQUIA	1	1.435,8		-		-		-
ATLANTICO	32	148.131,7		-		-	6	32.812,2
BOLIVAR	8	28.226,9	4	8.592,7		-	17	39.820,2
BOYACA	3	6.104,4	5	5.449,5		-	4	3.911,8
CALDAS	5	1.390,4	4	2.572,4		-	11	6.002,5
CAQUETA	2	3.413,5	4	7.791,5		-	8	12.550,1
CAUCA	9	17.733,1	7	16.756,0		-	2	1.797,4
CESAR	1	365,7	6	13.233,9	2	5.799,1	3	756,5
CHOCO	1	2.224,0		-		-	1	1.830,6
CORDOBA	46	186.042,7	1	4.234,9		-	32	34.814,6
CUNDINAMARCA	40	76.087,0	32	43.158,8		-	362	171.453,0
GUAJIRA	6	7.523,0	8	8.239,0		-		-
GUAJIRA	16	61.147,0	2	5.488,2		-	16	23.561,0
GUAVIARE		-	2	14.622,3		-	2	4.300,0
HUILA	13	10.214,2	13	19.465,8		-	8	6.153,0
MAGDALENA	39	147.016,5	7	32.578,6		-	8	163.554,7
META	19	136.327,9	13	20.545,5		-	53	165.429,2
NARIÑO	16	21.316,3	11	13.369,6		-	7	8.037,7
NORTE DE SANTANDER	5	5.028,5	1	560,2		-		-
QUINDIO	11	9.801,3	4	3.137,7		-	19	4.495,4
RISARALDA	6	10.030,2	4	7.619,2		-	3	2.372,4
SAN ANDRES	7	7.462,4	3	8.533,7		-		-
SANTANDER	1	961,4	2	1.380,0		-	39	71.352,1
SUCRE	2	6.863,7	2	3.752,6		-	41	76.058,0
VAUPES	2	4.270,7	7	5.268,2		-	10	8.933,2
VICHADA		-	4	7.649,2		-	3	2.016,9
Total general	293	902.154,5	146	253.999,5	2	5.799,1	658	842.226,9
Porcentajes	26,7	45,0	13,3	12,7	0,2	0,3	59,9	42,0

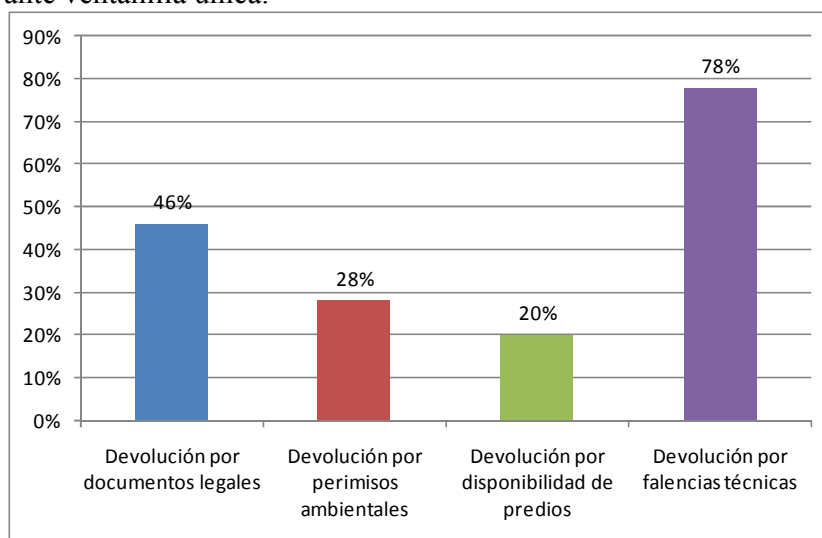
Fuente: MAVDT, fecha de corte 26 Octubre de 2010. Elaboración DES – CDMA

Según se aprecia, el 60% de los proyectos no se ha presentado, existe un elevado número de proyectos que han sido devueltos (146), indicando una elevada debilidad técnica de los actores institucionales del PDA en las regiones (Departamentos, Gestores, Gerencias Asesoras), así como del bajo impacto del acompañamiento efectuado por la Nación (MAVDT).

Esto se corrobora con el informe presentado por el MAVDT en la página WEB, según el cual las principales razones para la devolución de los proyectos radica en errores y debilidades de los estudios técnicos (memorias, presupuestos, diseños), envío incompleto de documentos legales, ausencia de permisos ambientales, dificultades en la disponibilidad de predios, por lo que la CGR considera que no es consecuente la intención del MAVDT de

descentralizar la Ventanilla única con los resultados hasta ahora obtenidos según se aprecia en la Gráfica 2.

Gráfica 2. Razones de devolución de los proyectos presentados ante ventanilla única.



Fuente: WEB MAVDT, consultada 28 de Noviembre 2010, Elaboración DES - CDMA

5.4 Certificados de disponibilidad de recursos - CDR

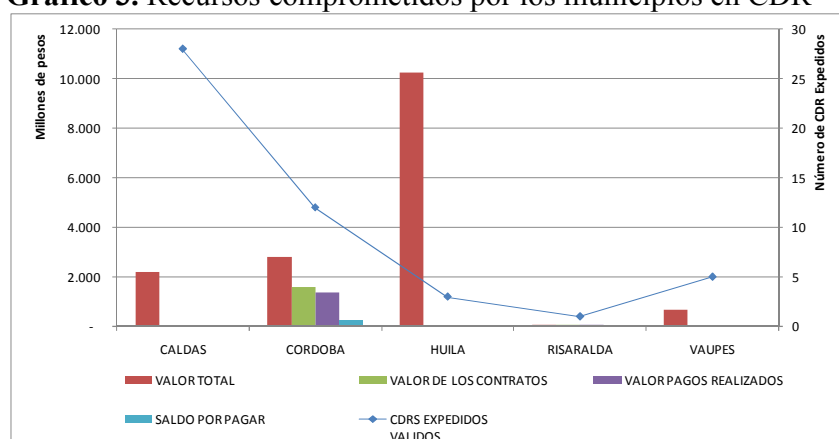
Una vez han sido viabilizados los proyectos, éstos entran a la fase de contratación, para ello lo primero es expedir el certificado de disponibilidad de recursos y luego se realiza la contratación de los mismos. Según lo reportado por el PA FIA, 28 departamentos han emitido 436 CDR por un valor total de \$413.996 millones. Por su parte, son 33 los municipios que han expedido 49 CDR por un valor de \$15.982 millones de pesos. Ver Tabla 13 y Gráfica 3.

Tabla 13. Valores comprometidos en los CDR expedidos por los departamentos (millones de pesos)

DPARTAMENTO	No DE CDR EXPEDIDOS	VALOR TOTAL	VALOR CONTRATOS	PAGOS REALIZADOS
AMAZONAS	3	3.223	-	-
ANTIOQUIA	1	17.218	-	-
ATLANTICO	10	44.822	13.901	3.273
BOLIVAR	6	30.608	30.505	15.286
BOYACA	7	21.780	4.091	3.144
CALDAS	11	4.477	2.124	890
CAQUETA	9	10.927	4.497	1.187
CASANARE	2	13.215	-	-
CAUCA	114	5.803	3.155	1.362
CHOCO	13	1.299	-	-
CORDOBA	90	95.072	74.896	41.060
GUAJIRA	1	500	-	-
GUANIA	16	8.505	3.899	1.199
HUILA	25	35.442	14.040	8.052
META	3	31.895	20.802	1.921
NARIÑO	7	7.415	-	-
NORTE SANTANDER	12	10.767	5.754	2.914
QUINDIO	15	4.939	2.987	1.718
RISARALDA	17	16.138	3.928	682
SAN ANDRES	12	2.345	-	-
SANTANDER	31	7.962	-	-
SUCRE	2	24.746	14.957	1.286
TOLIMA	7	10.969	990	990
VAUPES	20	3.735	-	-
VICHADA	2	193	193	193
TOTAL	436	413.996	200.717	85.157
Porcentaje sobre el valor total			48,5	
Porcentaje sobre lo contratado				42,4

Fuente: PA FIA. Elaboración DES CDMA.

Gráfico 3. Recursos comprometidos por los municipios en CDR



Fuente: PA FIA. Elaboración DES CDMA.

5.5 Certificación de los distritos y municipios: estado actual

En la Ley 1176 de 2007, se establece un proceso de certificación aplicable a los municipios con el propósito de que quienes tengan la administración del servicio puedan garantizar capacidad y requisitos básicos para ofrecer un servicio de calidad⁵⁶. Se establecen las variables que acreditan a los distritos y municipios para obtener la certificación de acuerdo con el cumplimiento de los aspectos de: pertinencia en la destinación y giros de los recursos en las actividades elegibles por la Ley, creación y puesta en marcha del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, adopción de la estratificación socioeconómica y de la metodologías para determinar el equilibrio entre los subsidios y las contribuciones de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo. Si los distritos y municipios son prestadores directos del servicio deben cumplir aspectos adicionales en función de las tarifas, repostes al SUI y cumplimiento de normas de calidad de agua.

Con el decreto 1477 de 2009 del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial - MAVDT según el cual se reglamenta parcialmente el proceso de certificación, se amplió el plazo para acreditar hasta junio de 2009 y casos adicionales hasta junio de 2010. El decreto 4193 de 2009 modifica el anterior y se amplía el plazo para obtener información de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD hasta el 15 de diciembre de 2009 y para los municipios y distritos con un año adicional, se tendrá información sobre su certificación hasta octubre de 2010. El Decreto 2323 de 2009, prioriza la obligatoriedad de reportar oportuna y de manera confiable la información en los sistemas de información Formato Único Territorial - FUT, Sistema Único de Información – SUI en la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios- SSPD, responsable de otorgar la certificación de los distritos y municipios. De esta manera, en 2011 se daría inicio a la certificación anual. El acceso se verá condicionado al compromiso de adaptarse según planes de cumplimiento diseñados para cada municipio.

⁵⁶ Artículo 4 Ley 1176 de 2007.

5.5.1 Descertificación

Los municipios y distritos que se acrediten, seguirán asumiendo la responsabilidad de la administración de los recursos del SGP para el sector y aseguraran la prestación del servicio. Los municipios y distritos descertificados quedaran inhabilitados para administrar y comprometer más recursos que serán asumidos por el departamento⁵⁷. Los municipios y distritos descertificados en 2009, deben remitir sus responsabilidades al departamento a partir del 27 de junio de 2010⁵⁸. La administración de los recursos serán reasumidos una vez el distrito y municipio sean nuevamente certificados. Los resultados correspondientes al a vigencia 2010 serán reportados a partir del mes de abril del mismo año por la SSPD.

Según la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD a noviembre de 2010, el resultado del proceso de certificación para la vigencia 2008, indica que, producto del primer proceso de certificación, existen 1017 municipios certificados⁵⁹ (92% del país) de los cuales, 418 son certificados como entes territoriales, 599 fueron por acuerdo de mejoramiento, 1 inhibido de la certificación (municipio de San José de Uré en Córdoba) y 84 municipios fueron descertificados.

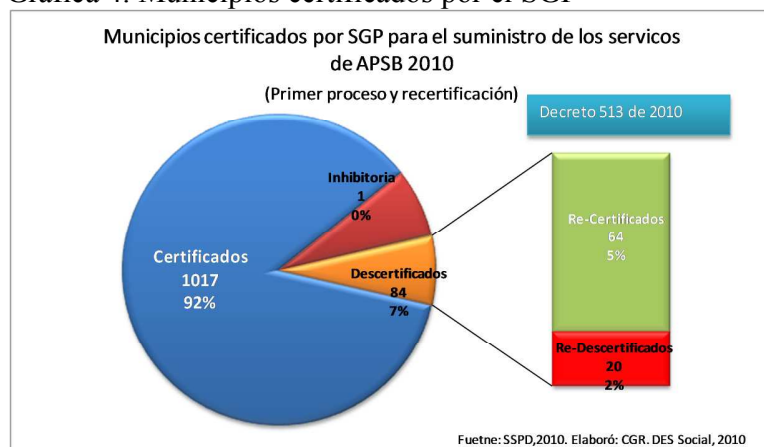
Posteriormente, de acuerdo con el procedimiento establecido por el Decreto 513 de 2010 que establece la certificación de municipios y distritos descertificados, de los 84 municipios descertificados para la vigencia 2008, sólo 20 continúan sin la certificación y perderían la competencia para manejar dichos recursos, a partir del 27 de junio del presente año. Estos municipios se ubican en los departamentos de Cundinamarca, Bolívar, Norte de Santander, Córdoba, Antioquia, Cesar, Chocó, Magdalena y La Guajira.

⁵⁷ Decreto 513 de 2010. Reglamenta parcialmente el artículo 5 de la Ley 1176 de 2007 en relación a los efectos de la descertificación.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ De los cuales 512 municipios son prestadores directos concentrados en 51% en los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Santander y Antioquia.

Gráfica 4. Municipios certificados por el SGP



Fuente: PA FIA. Elaboración DES Social

Las principales motivos por los cuales se produjo la descertificación corresponden al incumplimiento del reporte de la información al SUI, falta de creación del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, falta el reporte de la totalidad de prestadores del municipio, el inventario de usuarios, las tarifas y facturación respectiva, así como el acto administrativo que indique la adopción de la estratificación urbana y finalmente, el incumplimiento con las normas de sanidad y calidad del agua.

Lo anterior quiere decir, que la mayoría de los municipios en Colombia, se han certificado mediante acuerdo de mejoramiento lo cual implica que, para mantener la certificación deberán cumplir con cada uno de los requisitos establecidos en los plazos acordados con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD, que en muchos casos vencían el 15 de Diciembre de 2009. Es decir que si hacen parte de un plan departamental de agua, éste deberá avanzar conforme a lo programado para que los municipios conserven la administración de los recursos del Sistema General de Participaciones.

En la normatividad de este proceso, llama la atención que no se exija a los municipios que cuentan con operador especializado el cumplimiento de requisitos relacionados con las normas de calidad de agua para consumo humano establecidas por el gobierno nacional, ya que como se ha visto, en la mayoría de los casos no se cumple con este requisito.

Además, al no estar establecido por norma la periodicidad con la cual la SSPD debe realizar los informes de evaluación integral de los medianos y pequeños prestadores de

servicio de acueducto, no se cuenta con la información requerida en la certificación con la misma periodicidad que los municipios que son prestadores directos.

5.6 Monitoreo, seguimiento y control de los recursos del SGP

De otra parte, a través del Decreto 028 de 2008 y en respuesta al Acto Legislativo 04 de 2007 se creó en cabeza del DNP, la Unidad Administrativa Especial de Monitoreo, Seguimiento y Control al Sistema General de Participaciones- SGP, cuyo fin consiste en realizar el seguimiento al uso de los recursos del SGP y realizar acciones correctivas. Con el Decreto 168 de 2009 se establece los criterios de clasificación de eventos de riesgo en la utilización de los recursos del SGP por parte de las entidades territoriales que impacten los objetivos de cobertura, calidad y continuidad en la prestación de los servicios públicos.

No obstante, dado las condiciones presupuestales y de conveniencia institucional, con el Decreto 791 de 2009 se suprime la Unidad como dependencia del DNP y transfiere sus funciones al Ministerio de Hacienda y Crédito Público- MHCP, quien en acompañamiento con el Ministerio de su competencia, el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT, realizarán el seguimiento a los recursos sectoriales.

Finalmente, con el Decreto 2945 de 2010 se especifican las actividades y entidades responsables de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control del SGP para el sector de APSB, los indicadores estratégicos y específicos para el sector que determinen los niveles de riesgo en la administración y uso de los recursos en términos de calidad, cobertura y continuidad en el suministro de los servicios, así como los mecanismos de recopilación de información.

Como entidades responsables de la estrategia, es el MAVDT responsable del diseño de la política sectorial y de los indicadores específicos y estratégicos, la SSPD quien recopila, verifica y concerta junto con el MAVDT la información recopilada a través del SUI, realiza los reportes de las entidades territoriales y empresas de servicios públicos que ejecuten recursos del SGP, participa en los planes de desempeño y finalmente en articulación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP, quien en conjunto con el MAVDT debe coordinar la implementación y ejecución de la estrategia de monitoreo así como la consolidación de los resultados de dicha estrategia.

Debido a los diferentes intentos que el MAVDT hizo para delegar esta labor⁶⁰, solo dos años después de habersele asignado la responsabilidad de realizar el seguimiento, monitoreo y control del SGP APSB, se reglamentó el proceso y los indicadores necesarios y no se cuenta con un reporte detallado del uso del SGP en el sector. Teniendo en cuenta que de los \$1.36 billones de la ejecución pública del sector de APSB durante el año 2009, únicamente \$117 mil millones (8%)⁶¹ fueron ejecutados dentro de los PDA, este retraso constituye un riesgo para el uso adecuado de los recursos.

5.6.1 Régimen de transición

En cumplimiento del Artículo 9 de la Ley 1176 de 2007, los municipios que comprometieron recursos del SGP con destino a la prestación de los servicios públicos domiciliario de agua y saneamiento de forma previa a la expedición de la misma, reportaron al MAVDT la distribución de anualidades comprometidas a fin de garantizar su pago. Según lo reportado por el MAVDT al DNP 81 municipios reportaron el compromiso de recursos del SGP por vigencias que van entre 2008 y 2024 por \$223.200 millones de pesos, según se aprecia en la Tabla 14.

Los reportes realizados por el MAVDT al DNP en los meses de septiembre y noviembre de 2008, presentaron diferencias en los montos de los recursos comprometidos por los municipios de Abejorral, Amagá, Útica, Ibagué, Dolores y La Peña. Según el MAVDT estas diferencias se deben a modificaciones posteriores de los municipios, no obstante, se desconoce la razón de la diferencia observada en el municipio de La Peña cuyo monto asciende \$1.348 millones entre los dos reportes.

⁶⁰ Inicialmente mediante acto administrativo delegó a la Unidad de Seguimiento del DNP y luego ofició al MHCP, en los dos casos las entidades respectivas aclararon la competencia indelegable del MAVDT.

⁶¹ <http://www.minambiente.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=539&conID=5076&pagID=4921>. Consultada 3 de Diciembre de 2010

Tabla 14. Recursos comprometidos según Régimen de Transición. Artículo 9 de la Ley 1176 de 2007. (Millones de pesos corrientes).

Departamento	Montos comprometidos (\$)	Total municipios con compromisos	Porcentaje del total de municipios	Vigencias comprometidas
Amazonas	16.041	1	9%	2008-2024
Antioquia	45.859	31	25%	2008-2023
Atlántico	21.515	6	26%	2008-2024
Bolívar	721	1	2%	2008-2013
Boyacá	360	1	1%	2008-2012
Caldas	42.310	3	11%	2008-2016
Cauca	4.466	2	5%	2008-2012
Chocó	2.728	3	10%	2008-2013
Córdoba	25.963	1	4%	2008-2024
Cundinamarca	3.027	3	3%	2008-2011
Magdalena	51.733	13	43%	2008-2015
Nariño	1.392	2	3%	2008-2012
Putumayo	1.392	1	8%	2008-2010
Quindío	2.219	3	25%	2008-2012
Risaralda	14	1	7%	2008
Tolima	2.714	8	17%	2008-2015
Valle del Cauca	747	1	2%	2008
Total Compromisos	223.201	81	7%	2008-2024

Fuente: MAVDT, Respuesta cuestionario CGR, 2010. Elaboró: CGR, DES Social, 2010.

5.7 Inversiones Rurales en APSB

En 2005 el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial formuló la “Política Pública de Abastecimiento de Agua y Saneamiento Básico para la Zona Rural de Colombia”, según la cual son 12.305.556⁶² de colombianos no cuentan con un suministro adecuado de agua en las zonas rurales, sin embargo, la política de los PDA es clara en que son prioritarias las inversiones que se realicen en las cabeceras municipales toda vez que se logrará mejorar ostensiblemente los indicadores de cobertura.

Por esta razón, son pocos los PDA que en su formulación han incluido las áreas rurales dentro de los planes de inversión, aún así, en el periodo comprendido entre 2007 - 2010 se desarrollaron proyectos de estudios, diseños, construcción, optimización y puesta en operación de acueductos veredales y centros poblados en 29 departamentos, realizando para ello inversiones de \$395,6 mil millones, según se aprecia en la Tabla 15.

Se destaca la participación de los recursos de regalías en estos proyectos que representan, el 49,26% de los recursos invertidos, así como el incipiente desarrollo de éstos proyectos en el marco de los PDA.

⁶² “Política Pública de Abastecimiento de Agua y Saneamiento Básico para la Zona Rural de Colombia”. MAVDT. 2005. Pág. 17

Tabla 15. Recursos invertidos en agua potable y saneamiento básico – APSB en las áreas rurales (millones de pesos)

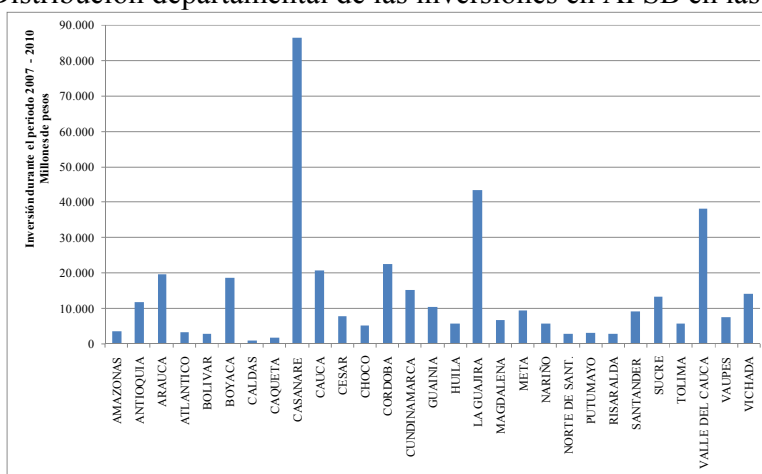
Fuente de Recursos	Inversiones realizadas (millones de pesos)	Porcentaje (%)
Gobierno Nacional - Audiencias públicas 2007 -2008	15.032	3,80
Presupuesto General de la Nación 2007 - 2008	38.042	9,62
PME	553	0,14
SGP Departamentos	3.931	0,99
Tasa Compensada	33.881	8,56
Bolsa Territorial	21.833	5,52
Gobernación	16.165	4,09
Fondo Nacional de Regalías 2007 - 2010	75.882	19,18
Regalías Directas	119.017	30,08
PDA	71.305	18,02
Total	395.642	

Fuente: Respuesta cuestionario MAVDT. Elaboró: DES CDMA

Esto resulta concordante con la distribución departamental de las inversiones, según la cual es Casanare el Departamento que mayores inversiones realizó durante este periodo en las zonas rurales, según se aprecia en la Gráfica 5.

Sin embargo, es claro que son bajas las inversiones en el sector rural y que se requiere un mayor esfuerzo en la inclusión de éste en el desarrollo e implementación de los PDA en el corto plazo, debido a que como se ha visto se comprometen hasta por 12 años cuantiosos recursos que limitarán las fuentes de financiamiento.

Gráfica 5. Distribución departamental de las inversiones en APSB en las áreas rurales.



Fuente: Respuesta cuestionario MAVDT. Elaboró: DES CDMA

5.8 Componente Ambiental del los PDA, participación de las CAR

Según lo establecido en el Decreto 3200 de 2008⁶³ la participación de las autoridades ambientales en el PDA depende de la voluntad de cada una de ellas y de la suscripción de un convenio con el departamento en el cual se determine la forma de participación, las actividades a desarrollar y los recursos que comprometerá, quien una vez vinculada de esta manera tendrá una participación en el Comité Directivo con voto, solo en el caso en que se discutan proyectos de saneamiento ambiental en los que la CAR o la Corporación de Desarrollo Sostenible – CDS aporte recursos para su financiación.

Pero en el “Documento Base para la preparación y adopción del Manual Operativo del PDA” publicado en Noviembre de 2009 por el MAVDT, se señala:

“Este componente tiene dos objetivos fundamentales:

- a) Garantizar el cumplimiento de la normatividad ambiental en todos los aspectos que, desde el punto de vista sectorial, demande la adecuada prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento, así como las obligaciones ambientales sectoriales en cabeza de las entidades territoriales; y*
- b) Diseñar y avalar ante el comité directivo un Documento de Caracterización Ambiental e implementar las acciones que se deriven de éste en donde se articulen las necesidades que desde el punto de vista ambiental debe atender el sector Agua y Saneamiento en el Departamento en el marco del PDA, especialmente orientadas a asegurar la disponibilidad adecuada de recurso hídrico en las cuencas abastecedoras”⁶⁴.*

A la fecha, la mayoría de corporaciones (30), cuentan con convenios interadministrativos de vinculación al PDA o se encuentran en proceso. En la mayoría de los casos, las fuentes de financiación definidas en los convenios son las tasas retributivas y en menor medida se incluyen otros recursos. Sin embargo, no en todos los convenios aparecen definidas las fuentes de financiación y casi ninguna Corporación explica cómo se va articular la vinculación al PDA con los objetivos y metas de sus planes de acción y el plan de gestión ambiental regional (PGAR).

5.8.1 Inversiones y aportes proyectados de las corporaciones al PDA

Es preciso mencionar que aún no hay una concertación definitiva de los recursos que invertirán las corporaciones en el marco de los PDA, igualmente los planes de obras y

⁶³ Decreto 3200 de 2008. Artículo 17.

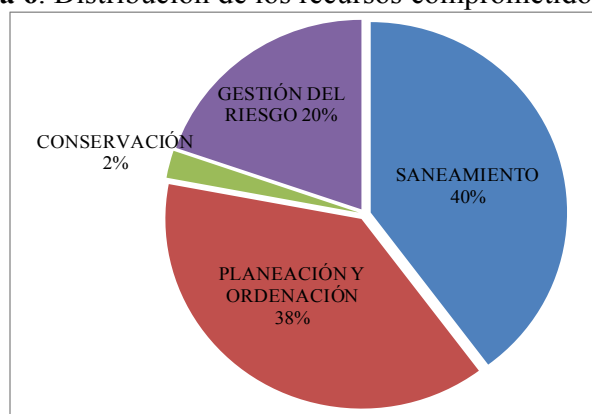
⁶⁴ Óp. cit. MAVDT. 2009. Pág. 16

proyectos están en su gran mayoría en proceso de elaboración, diseño y estructuración por lo tanto, no hay cifras consolidadas de los mismos.

De las corporaciones que reportaron las inversiones concertadas dentro del PDA por temáticas específicas, la mayor inversión está concentrada en saneamiento básico (\$42.150 millones) y planeación y ordenamiento del recurso hídrico (\$40.448 millones), mientras que la de menor inversión corresponde a conservación y reforestación (\$2.451 millones). Vale la pena resaltar que la inversión en gestión del riesgo (\$20.920 millones) se concentra en las corporaciones Cortolima y Cormacarena, es decir, que las inversiones concertadas por las CAR y CDS en el marco de los PDA ascienden a \$105.969 millones.

Estos valores indican la baja inversión que se ha proyectado para el manejo, conservación y mejoramiento de la oferta hídrica, en contraste con la proyectada para la ampliación de redes de distribución y captura y a todas luces demuestra la brecha entre las acciones dirigidas a la oferta frente a las de la demanda. Ver Gráfica 6.

Gráfica 6. Distribución de los recursos comprometidos por las CAR en los PDA.



Fuente: Respuestas cuestionarios CAR-CDS. Elaboró DES-CDMA

5.8.2. Cumplimiento de la normatividad ambiental

De acuerdo a la información reportada por las Corporaciones Autónomas Regionales (Ver Anexo 5) es posible señalar que la información relacionada con el recaudo por concepto de Tasa por Uso que pagan las Empresas de Servicios Públicos (ESP) es incompleta, aspecto que limita el seguimiento y control de los caudales concesionados.

Con relación a las Tasas Retributivas es posible señalar que el recaudo realizado por los pagos de las ESP ha disminuido afectando la inversión en proyectos de descontaminación hídrica.

En el componente de Residuos Sólidos se observa un retraso en la formulación, presentación e implementación de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) ya que aún 366 municipios que no cuentan con PGIRS y existen 199 botaderos a cielo abierto y aún se encuentran municipios realizando la disposición final de sus residuos en cuerpos de agua.

6. FINANCIAMIENTO

Como se ha visto, para la administración de los recursos destinados al sector de APSB actualmente se traslapan varios esquemas de financiamiento a saber:

- Créditos que soportan el desarrollo de los proyectos dentro del Programa de Modernización Empresarial – PME.
- Créditos con la Banca Multilateral suscritos por los departamentos de César, Magdalena y la Guajira, para el desarrollo de los programas que antecedieron la formulación de la política de los PDA.
- Esquemas Fiduciarios.

6.1 Créditos que soportan el desarrollo del Programa de Modernización Empresarial – PME

El contrato de crédito **BIRF 7077-CO** suscrito en 1998, entre el Gobierno Nacional y el Banco Mundial tiene como fin respaldar la reforma al sector de agua Potable y Saneamiento Básico en el territorio Colombiano y ampliar la cobertura de los servicios de agua potable y alcantarillado.

El valor del crédito es de US\$40 millones con una contrapartida de US\$30 millones, tiene un plazo de 17 ciclos anuales y un periodo de gracia de 5 años. Los intereses que se pagan por dicho empréstito, se calculan sobre el total de los saldos de capital a una tasa LIBOR más un margen fijo anual, con fijación automática de la tasa de interés y en cuotas de amortización semestrales consecutivas.

El Gobierno Colombiano con la firma de este empréstito se comprometió a pagar lo equivalente a un 0.85% anual sobre saldos por utilizar durante los primeros 4 años y un 0.75% anual sobre saldos por utilizar para los años posteriores.

El crédito servirá para financiar proyectos de inversión sectorial, así dar continuidad a las actividades que vienen siendo financiadas con cargo los recursos del Crédito BIRF-7077 los cuales hacen parte del Programa de Modernización Empresarial desarrollado por el Gobierno Nacional.

En 2004, a través del Documento CONPES número 3313, se autorizó a la Nación para contratar una operación de crédito externo con la Banca Multilateral hasta por US\$70 millones para financiar parcialmente el Programa de Apoyo al Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico. Adicional a los recursos provenientes del crédito con la Banca Multilateral, el Gobierno Nacional como contrapartida destino US\$23,4 millones.

Este es el empréstito **BIRF 7281-CO**, que tiene como objetivo principal establecer criterios, mecanismos y procesos para la viabilización, asignación de recursos y ejecución de proyectos de agua potable, saneamiento básico y ambiental, en las zonas urbanas y rurales del país.

Las condiciones financieras pactadas fueron: el monto desembolsado por el BIRF fue de US\$70 millones, con un plazo de 15,5 años y un periodo de gracia de 7,5 años, la tasa de interés se pactó en la LIBOR (6 Meses) más un margen fijo (actualmente 0.50%), pagadera cada febrero 15 y agosto 15 de cada año. Adicionalmente a esta tasa de interés, se acordó que el Gobierno Nacional pagar un 1% del monto total por inspección y vigilancia.

Otras de las condiciones del crédito fueron: el Estado Colombiano se comprometió a pagar al BIRF un porcentaje equivalente al 0.85% anual sobre saldos por utilizar durante los primeros 4 años y un 0.75% anual sobre saldos por utilizar para los años posteriores.

6.2 Créditos con la Banca Multilateral

El **Departamento del César** firmó en junio de 2006 el contrato de crédito con la CAF por US\$ 42,5 millones, con el fin de financiar la construcción de obras civiles, ajuste y fortalecimiento institucional de las empresas municipales, protección y gestión ambiental, administración, gerencia e interventoría del programa y a financiar, la realización de los gastos correspondientes a la evaluación técnica y la comisión de financiamiento.

Según los plazos establecidos, el primer desembolso se realizaría durante los primeros seis meses y el último, 34 meses después de haber dado inicio al proyecto. Las amortizaciones pactadas del empréstito establecieron el pago de 18 cuotas semestrales y

consecutivas, incluyendo los intereses devengados al vencimiento de cada una de las cuotas, el pago de la primera cuota se realizaría mes y medio después de la firma del contrato.

Las primeras cuatro cuotas del crédito, equivalen al 4% del monto total desembolsado; las restantes 14 corresponden al 6% del monto desembolsado; en el caso en que el Departamento se llegase a atrasar en el pago de las cuotas, la CAF podría cobrar intereses moratorios.

Los intereses que se pagan sobre los saldos de capital del préstamo se realizarán a una tasa anual variable que resulte de sumar la tasa LIBOR para préstamos a seis meses aplicables al periodo de intereses, más un margen de 1,50% anual; en caso de que llegase a existir mora el prestatario se obliga a pagar a la Corporación un 2,0% adicional a lo establecido para el pago de intereses.

La Corporación se obligó durante los primeros 8 años del crédito, a financiar el 0,30% de la tasa de interés establecida, el cual se realizará con cargo al fondo de financiamiento compensatorio; una vez vencidos éstos 8 años la Corporación podría, a su entera discrecionalidad, extender el plazo siempre y cuando exista disponibilidad de recursos en dicho fondo.

Dentro del contrato se estableció una comisión pagadera por una única vez denominada “Comisión de Financiamiento” por el otorgamiento del préstamo, ésta será equivalente al 1,25% del total del préstamo, se causará con la sola suscripción del contrato.

Como contrapartida a los recursos del crédito, la Gobernación, los municipios, Corpocesar y la Nación destinaron partidas para financiar el programa; estos recursos son administrados a través de un encargo fiduciario de pagos contratado por la Gobernación del Departamento con la Fiducia Bancolombia S.A.

Los dineros comprometidos como contrapartida del crédito son: “a) Los aportados por el Departamento del Cesar provenientes de las Regalías del Carbón por el orden de los US \$16.500.000, los cuales están pignorados actualmente en la fuente de pago constituida a través del Encargo Fiduciario Departamento del Cesar. b) Los recursos de la Nación asignados mediante audiencias públicas por US\$3.1 millones y c) Los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones que, con ocasión de los Convenios de Cooperación Financiera, Técnica, Institucional de Gestión y Transformación suscritas con

el Departamento, destine cada municipio al Programa”⁶⁵ y que se comprometieron a través de acuerdo municipal por las vigencias futuras suficientes, para completar las cuantías establecidas en cada convenio.

Para el programa implementado por el **Departamento del Magdalena** éste solicitó un crédito a las CAF de US\$58.1 millones en mayo de 2007, destinado principalmente a financiar costos directos de construcción de obras civiles, equipos y materiales, contratación de la gestión del programa, interventoría en obras, estudios y diseños, consultorías para la estructuración de proyectos de fortalecimiento institucional y modernización empresarial, comisión de financiamiento y gastos de evaluación técnica.

Dicho empréstito se pactó a una tasa de interés de la LIBOR a 6 meses + 0,9%, que obliga al departamento a pagar sobre los saldos de capital; en caso de que por alguna razón exista mora en el pago de las cuotas, el prestatario se obligaba a pagar un 2,0% anual.

El plazo del préstamo pactado entre la CAF y el Departamento del Magdalena fue de 8 años, incluyendo un periodo de gracia de 4 años. Para la realización de los desembolsos se estableció un plazo de 48 meses contados a partir de la fecha de la suscripción del préstamo; se amortizará en 12 cuotas iguales semestrales de capital.

Se pactó el pago de una “Comisión de Compromiso” equivalente al 0,25% anual⁶⁶ pagadera al final de cada periodo semestral y hasta el momento en que cese la obligación con la CAF, así como el pago, por una sola vez, de la “Comisión de Financiamiento” correspondiente al 0,55% de la totalidad del crédito. Adicional a ello, el departamento pagó US\$ 15.000 por concepto de gastos de evaluación.

Como contragarantías al crédito, se pignoraron durante 10 años las regalías de escalonamiento, las cuales se entregaran de manera irrevocable a Aguas del Magdalena mientras existan saldos a cargo de esta empresa.

Además, durante este mismo periodo se pignoraron los recursos correspondientes al SGP de APSB, que fueron entregados de manera irrevocable por los municipios participantes a la empresa Aguas del Magdalena.

⁶⁵ Fiduciaria BANCOLOMBIA S.A. Sociedad Fiduciaria. Fideicomiso E.F. Departamento del Cesar – Crédito CAF. Informe Mensual. Octubre 31 de 2010. Pág. 4.

⁶⁶ Aplicados sobre los saldos no reembolsados del crédito.

De otra parte, la Corporación Autónoma del Magdalena - Corpamag también pignoró sus ingresos en desarrollo del Convenio de Cooperación, los montos asignados por esta corporación fueron los aprobados por el Consejo Directivo de la Entidad.

Es decir, que el SGP de los municipios, las regalías, los recursos del Gobierno Nacional asignados mediante audiencias públicas, así como, los de Corpamag son manejados por el Fideicomiso FIDUOCCIDENTE S.A. Por su parte, el Departamento comprometió sus recursos propios y los del SGP de APSB al Patrimonio Autónomo FIA.

El **Departamento de La Guajira** mediante Crédito BIRF 7434-CO adquirió recursos por valor de US\$90 millones, con una contrapartida de US\$55,9 millones para ser ejecutados en el periodo comprendido entre el 2007 y el 2011. En este caso, el departamento no comprometió recursos del SGP ni regalías. Sin embargo, el manejo de los recursos del crédito se realiza a través de la Fiducia FIDUBOGOTÁ S.A.

Las condiciones de los créditos anteriormente mencionados pueden verse en la Tabla 16.

Tabla 16. Condiciones financieras de los créditos.

CONDICIONES	BIRF 7077 CO	BIRF 7281-CO	CONDICIONES	CONTRATO CAF CESAR	CONTRATO CAF MAGDALENA
Monto	US\$ 40 Millones	US\$70 Millones	Monto	US\$42.5 Millones	US\$58.1 Millones
Plazo	17 años	15.5 Años	Plazo	9 Años	5 Años
Periodo de Gracia	5 Años	7.5 Años	Periodo de Gracia	SIN	4 años
Tasa de Interés	Libor más un margen fijo anual, con fijación automática de la tasa de interés	Libor (6M*) más un margen fijo (actualmente 0.50%), pagadera cada febrero 15 y agosto 15 de cada año	Tasa de Interés	Libor 6M+ 1.5% de margen anual	Libor 6M+0,9%
Amortización	Cuotas semestrales consecutivas y en lo posible iguales.		Intereses de Mora	En este caso el prestatario se obliga a pagar una adición al interés de 2,0% anual	En este caso el prestatario se obliga a pagar una adición al interés de 2,0% anual
Comisión de Compromiso	0.85% anual sobre saldos por utilizar durante los primeros 4 años y 0.75% anual sobre saldos por utilizar para los años posteriores.	0.85% anual sobre saldos por utilizar durante los primeros 4 años y 0.75% anual sobre saldos por utilizar para los años posteriores.	Amortizaciones	18 cuotas semestrales	12 cuotas semestrales
			Financiamiento Compensatorio	0,30% de la tasa establecida, con cargo al Fondo de Financiamiento Compensatorio	
			Comisión de Compromiso	0,75% Anual por reservar la disponibilidad de Crédito	0,25% Anual por reservar la disponibilidad de Crédito
			Comisión de Financiamiento	1,25% por una sola vez por el otorgamiento del Préstamo	0,55% por una sola vez por el otorgamiento del Préstamo
			Gastos de evaluación		US\$15.000

*6M- Seis meses

Elaboró: Cuentas y Estadísticas fiscales, Delegada de Economía y Finanzas.

6.3 Esquemas Fiduciarios

La Ley 1176 de 2007 abrió al mercado la financiación a largo plazo de la ejecución de obras que permitieran ampliar la cobertura y mejorar las condiciones del servicio de acueducto, alcantarillado y aseo en el país, mediante la pignoración de los recursos del SGP – APSB y la constitución de patrimonios autónomos para garantizar proyectos de inversión de mediano y largo plazo por los entes territoriales.

Amparados en la legislación vigente se han adoptado dos esquemas financieros, uno diseñado por el gobierno nacional, conocido como PA FIA y otros ofrecidos por el sector privado, donde el mayor prestamista es el Grupo Financiero de Infraestructura Alianza Fiduciaria S.A. A continuación se realiza una evaluación sobre éstos esquemas.

6.3.1 Patrimonio Autónomo FIA – Fondos de Inversión en Agua. PA FIA

La Ley 1176 de 2007, en concordancia con la Ley 1151 del mismo año, estableció la posibilidad de constituir patrimonios autónomos a partir de la conformación de Fiducias Mercantiles Irrevocables de Recaudo⁶⁷ a través de las cuales, se podrán administrar los recursos destinados por los municipios, departamentos y la Nación al sector. Por esta razón, los Ministerios de Ambiente, Vivienda y desarrollo Territorial – MAVDT, de Hacienda y Crédito Público – MHCP y el Departamento Nacional de Planeación – DNP, diseñaron y convocaron por licitación pública la conformación de un Consorcio Fiduciario creado para tal fin. El Consorcio denominado Patrimonio Autónomo FIA - Fondo de Inversiones en Agua (PA FIA) conformado por las Fiduciarias Bancolombia (35.58%), Bogotá (34.21%) y BBVA (30.21%) resultó seleccionado.

Según el Gobierno Nacional con la vinculación al PA FIA por parte de los municipios y departamentos se generan beneficios tales como: no comprometer la capacidad de endeudamiento de los entes territoriales, sirve de garantía y fuente de pago de las obligaciones financieras adquiridas por el PA FIA, al concentrar diversas fuentes de recursos permite mayor liquidez, acceder a líneas de crédito con tasas preferenciales y a la línea de redescuento de FINDETER.

⁶⁷ El esquema fiduciario se encarga de la administración, garantía y pago de la ejecución de los PDA.

Los recursos que se manejan a través de este esquema fiduciario corresponden a todos aquellos que decidan comprometer los entes territoriales provenientes de las siguientes fuentes:

- Recursos que la Nación destinó para el sector en la Ley 1151 de 2007. (\$1 billón, distribuido entre los departamentos)
- Sistema General de Participaciones Agua Potable y Saneamiento Básico – SGP APSB.
- Regalías, compensaciones y Fondo Nacional de Regalías.
- Corporaciones Autónomas Regionales.
- Recursos propios de los entes territoriales.

Dado que la principal fuente de financiación de los proyectos de agua históricamente ha sido el SGP y de acuerdo con las modificaciones realizadas por Acto Legislativo 04 y la Ley 1176 de 2007, el Viceministerio de Agua y Saneamiento⁶⁸, el 26 de septiembre de 2008 emitió una circular dirigida a alcaldes y concejales de todo el país indicando que

*“el monto de las vigencias futuras a solicitar, deberá ser entre el SESENTA (60%) y el OCHENTA (80%) por ciento de la asignación que la Nación determine de estos recursos en cada vigencia para el respectivo municipio. La mencionada autorización debe cubrir por lo menos QUINCE (15) años. ... con destino al financiamiento de los componentes de inversión y subsidios que sean definidos y concertados con cada municipio... Salvo en casos excepcionales y con la debida justificación, se aceptarán porcentajes diferentes a los mencionados”*⁶⁹.

El PA FIA es una Fiducia Mercantil que implica que los recursos allí depositados salgan del dominio del fideicomitente (departamentos y municipios) para quedar radicados completamente en el patrimonio autónomo, perdiendo el derecho de dominio mientras dure la finalidad para el cual fue vinculado.

En éste se mantendrán todos los recursos, separados jurídica, patrimonial y contablemente del resto de los activos del fiduciario, de tal manera que los recursos girados al patrimonio autónomo quedan por fuera de la prenda general de los acreedores, lo cual

⁶⁸ La viceministra era la Dra. Leyla Rojas Molano

⁶⁹ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Circular 5000 – 2 – 115372. 26 de Septiembre de 2008.

asegura que las inversiones que se realicen sólo responderán a la finalidad pactada en el contrato fiduciario.

El Comité del Patrimonio Autónomo, es el máximo órgano del PA FIA y su función principal consiste en el análisis de los informes y estados de cuenta financieros presentados por el Consorcio FIA.

En él participan con voz y voto⁷⁰:

- Dos representantes del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (Dirección general de crédito público y tesoro nacional; Dirección general de apoyo fiscal)
- Un representante del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Viceministerio de Agua y Saneamiento).
- Un representante de FINDETER S.A.
- Dos representantes de los prestamistas.
- El representante legal del Fideicomitente cuyo PDA esté siendo analizado

Con voz pero sin voto:

- El gestor del PDA
- Un representante del Consorcio Fiduciario.

De esta forma, el Comité es el enlace entre los actores del PDA dirigido a buscar el adecuado funcionamiento del esquema, velando por el destino de los recursos y la verificación de las órdenes de pago debidamente aprobadas por el interventor y el Comité Directivo.

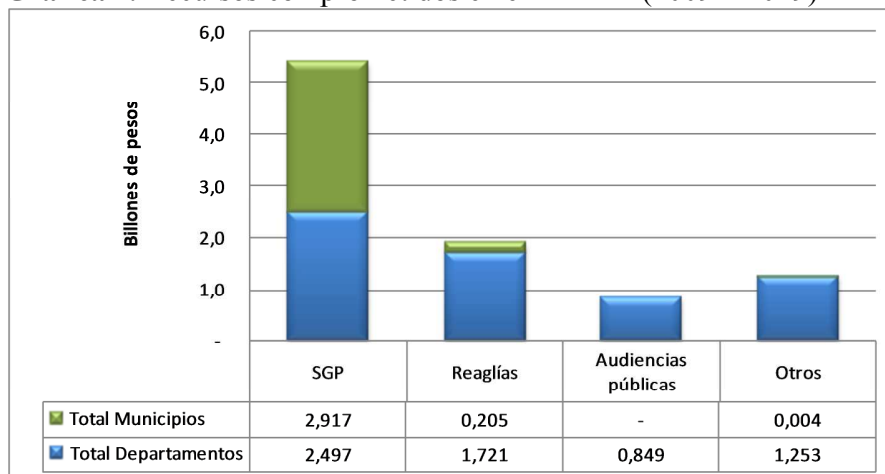
Para acceder al esquema de PA FIA los entes territoriales (municipios y distritos) deben vincularse por medio de los Departamentos como fideicomitentes indirectos. Lo que significa que su participación se limita a la definición y transferencia de los montos comprometidos respaldados por diferentes fuentes y a la aprobación, mediante acta de concertación de los diagnósticos y diseños que realiza el Gestor (Departamento) en colaboración con las Gerencias Asesoras.

Es decir, no participa en ningún momento del ciclo de contratación de las obras que se ejecutarán en su jurisdicción.

⁷⁰ Cláusula Décima Tercera. Comité del Patrimonio Autónomo.

Los recursos que se han comprometido por parte de los departamentos y municipios en este patrimonio autónomo ascienden \$9.4 billones, durante vigencias que van desde el 2009 al 2029. Ver Gráfica 7.

Gráfica 7. Recursos comprometidos en el PA FIA (2009 – 2029)



Fuente: Datos FIA. Elaboró: DES CDMA

6.4 Estado de los Recursos Administrados por el PA FIA

Según el informe del PA FIA⁷¹, a 31 de enero de 2011 se encontraban vinculados a este esquema fiduciario 30 departamentos y 624 municipios. Los recursos manejados por este PA ascienden a \$1.13 billones de pesos.

6.4.1 Departamentos

Los montos que las administraciones departamentales han destinado a través de vigencias futuras excepcionales para llevar a cabo esta política a partir del esquema financiero del FIA, ascienden a \$6,3 billones de los cuales el 39,42% provienen del Sistema General de Participaciones, el 27,17% de los recursos proceden de las Regalías, el 19,78% son recursos propios y el restante 13,41% lo compromete el Gobierno Nacional a través de las Audiencias Públicas, según se aprecia en la Tabla 17.

⁷¹ Patrimonio Autónomo FIA. Informe de Gestión Mensual. 31 de Enero de 2011.

Tabla 17

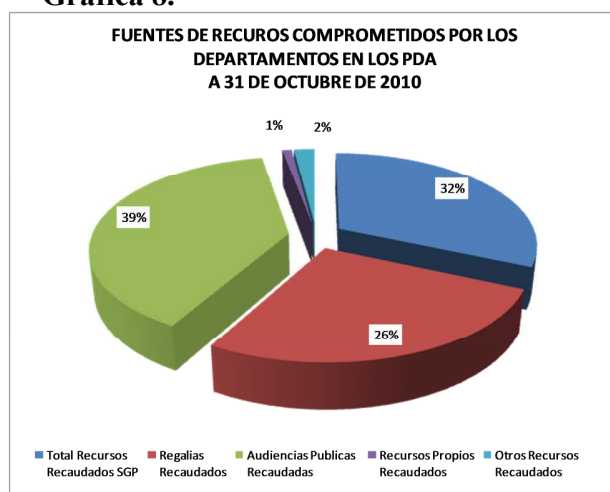
RECURSOS PROYECTADOS EN EL FIA POR TODAS LAS FUENTES					
	Total de Recursos Proyectados PDA	Total de Recursos SGP Proyectados	Regalias Directas Proyectadas	Audiencias Publicas Proyectadas	Recursos Propios Proyectadas
Total	6.333.817,52	2.496.598,01	1.720.836,05	849.261,44	1.253.103,17
Participación	100%	39,42%	27,17%	13,41%	19,78%

Cifras en Millones de pesos

Calculos de Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales

Se puede también observar que los PDA de los departamentos, financian la mayor parte de su proyecto con recursos del Sistema General de Participaciones, destinando \$2,5 billones; los cuales corresponden al 39,42% del total de recursos comprometidos. Ver Gráfica 8.

Gráfica 8.



Fuente: Información FIA. Cálculos Dirección Cuentas y Estadísticas Fiscales

Los recursos recibidos de los departamentos a 31 de enero del 2011, asciende a \$0,93 billones, lo que representa un 14.75% de la totalidad de recursos proyectados por parte de todos los departamentos vinculados con el FIA.

El total de ingresos departamentales reportados por el PA FIA a 31 de enero de 2011 corresponden a \$954.635 millones, que corresponde a los recursos depositados por los departamentos sumados a los rendimientos obtenidos en las diferentes carteras (Ver Tabla 18).

Como puede observarse, los recursos que ha entregado la Nación, que constituye el motivo de vinculación de los departamentos a la Política, representan cerca del 37% del

total de los recursos recibidos. Por su parte el total de la comisión fiduciaria causada hasta 31 de Enero de 2011 fue de \$506.3 millones de pesos (0.53%).

Tabla 18. Composición de los recursos de los departamentos administrados por el PA FIA, a 31 de Enero de 2011. Millones de Pesos

DEPARTAMENTO	RECURSOS RECIBIDOS				TOTAL RECURSOS RECIBIDOS (a)	TOTAL RENDIMIENTOS (b)	TOTAL (a + b)	PORCENTAJE (%)	COMISIÓN FIDUCIARIA
	NACION AUDIENCIAS PÚBLICAS	OTROS RECURSOS	REGALÍAS	SGP					
Amazonas	2.498	-	-	2.199	4.697	110	4.806	0,50	17,8
Antioquia	9.065	-	-	56.505	65.570	1.422	66.992	7,02	9,6
Atlántico	22.526	10.584	-	17.201	50.311	1.674	51.985	5,45	19,1
Bolívar	22.488	-	3.125	20.852	46.466	1.553	48.019	5,03	19,1
Boyacá	8.015	17	12.242	14.160	34.434	1.063	35.497	3,72	19,1
Caldas	12.927	-	-	3.128	16.055	303	16.358	1,71	19,1
Caquetá	20.989	-	-	5.179	26.167	307	26.474	2,77	16,7
Casanare	2.940	-	79.500	1.424	83.864	654	84.518	8,85	12,4
Cauca	13.625	-	-	11.726	25.352	507	25.859	2,71	19,1
Chocó	8.330	-	-	5.034	13.364	277	13.641	1,43	11,0
Córdoba	40.090	9.800	12.926	13.232	76.048	1.389	77.437	8,11	19,1
Cundinamarca	14.761	10.090	5.226	8.248	38.325	465	38.789	4,06	19,1
Guainía	11.089	-	-	4.481	15.570	231	15.801	1,66	17,8
Guajira	-	-	-	9.314	9.314	166	9.479	0,99	19,1
Guaviare	7.182	339	-	1.291	8.813	458	9.271	0,97	19,1
Huila	10.674	201	41.454	12.764	65.093	2.112	67.206	7,04	19,1
Magdalena	-	-	-	10.823	10.823	257	11.080	1,16	19,1
Meta	7.692	-	81.111	7.071	95.874	1.319	97.194	10,18	14,0
Nariño	14.334	-	-	15.854	30.188	663	30.851	3,23	15,8
Norte de Santander	11.354	-	12.950	9.647	33.951	773	34.724	3,64	17,8
Putumayo	3.293	-	-	-	3.293	77	3.370	0,35	13,2
Quindío	8.746	1.896	-	3.591	14.234	597	14.831	1,55	19,1
Risaralda	12.922	1.730	-	3.989	18.642	360	19.002	1,99	17,8
San Andrés y Prov.	10.106	2.963	-	781	13.850	589	14.439	1,51	14,9
Santander	13.512	12.456	9.387	17.674	53.028	1.099	54.127	5,67	16,7
Sucre	12.053	-	1.000	7.701	20.754	862	21.616	2,26	19,1
Tolima	15.125	-	2.300	11.106	28.531	535	29.066	3,04	11,0
Valle del Cauca	9.555	-	-	-	9.555	244	9.799	1,03	14,0
Vaupés	5.265	-	-	1.743	7.008	317	7.324	0,77	19,1
Vichada	14.226	-	-	709	14.936	145	15.080	1,58	19,1
Total	345.382	50.078	261.221	277.428	934.108	20.527	954.635	100,00	506,31
Porcentaje (%)	36,97	5,36	27,96	29,70	97,85	2,15	100,0		0,053

Fuente: Información FIA. Cálculos CDMA

Los rendimientos se causan diariamente por las entidades bancarias en las cuales se encuentran las cuentas por cartera colectiva. La tasa obtenida depende del mercado financiero y para los meses comprendidos entre agosto de 2009 y febrero de 2011 osciló entre 5.17% y 1.88%.

6.4.2 Municipios

Los recursos proyectados por parte de los municipios a través de todas las fuentes de financiación alcanzan los \$3,1 billones, donde los provenientes del Sistema General de Participaciones, al igual que en el caso de los departamentos, fueron los que mayor participación tuvieron con un 93% de la totalidad de los recursos; en materia de regalías, los dineros destinados para tal fin, pesan frente al total proyectado sólo el 6,56% y los provenientes de otros recursos son el 0,13%. Ver Tabla 19.

Tabla 19.

RECURSOS PROYECTADOS EN EL FIA POR TODAS LAS FUENTES				
	Total de Recursos Proyectados PDA	Total de Recursos SGP Proyectados	Regalías Proyectadas	Otros Recursos
TOTAL	3.126.098,51	2.917.219,57	205.177,68	4.077,00
PARTICIPACIÓN	100%	93,32%	6,56%	0,13%

Cifras en Millones de pesos

Cálculos de Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales

Los municipios vinculados al PA FIA a 31 de enero de 2011 son 624, sin embargo, según el Informe de Gestión Mensual⁷², el PA FIA ha recibido recursos únicamente de 554 de ellos. El total de recursos recibidos asciende a \$175.429 millones, que han generado rendimientos por \$2.256 millones, para un total de \$177.686 millones. La comisión fiduciaria causada hasta el 31 de enero de 2011 fue de \$4.872 millones (2.7%), valor que representa cerca de 2.16 veces los rendimientos generados. Ver Tabla 20.

⁷² Anexo 2. Detalle de Recursos Recibidos.

Tabla 20. Composición de los recursos de los municipios administrados por el PA FIA, a 31 de Enero de 2011. Millones de Pesos

DEPARTAMENTO	NÚMERO DE MUNICIPIOS	TOTAL RECURSOS RECIBIDOS (a)	TOTAL RENDIMIENTOS (b)	TOTAL RECURSOS (a + b)	TOTAL COMISIÓN FIDUCIARIA	PORCENTAJE COMISIÓN FIDUCIARIA (%)
Amazonas	1	-	-	-	8,7	
Antioquia	47	6.368,0	24,6	6.392,6	399,1	6,2
Bolívar	24	6.245,2	54,4	6.299,6	223,2	3,5
Bolívar	4	492,5	4,1	496,6	34,7	7,0
Boyacá	82	9.598,9	253,9	9.852,8	690,4	7,0
Caldas	23	8.321,1	107,0	8.428,1	185,4	2,2
Caquetá	6	486,8	0,8	487,5	18,7	3,8
Cauca	32	16.224,3	268,2	16.492,4	264,3	1,6
Córdoba	17	12.743,0	151,1	12.894,1	156,7	1,2
Cundinamarca	104	38.585,2	620,3	39.205,5	1.054,1	2,7
Guainía	1	126,7	1,6	128,3	8,1	6,3
Guaviare	2	579,6	8,6	588,2	16,1	2,7
Huila	25	17.984,1	148,7	18.132,8	293,4	1,6
Meta	13	5.861,6	16,8	5.878,4	96,7	1,6
Nariño	34	6.180,2	81,9	6.262,2	256,6	4,1
Norte de Santander	13	2.286,0	21,0	2.306,9	104,8	4,5
Quindío	6	2.118,9	42,9	2.161,7	55,5	2,6
Quindío	4	1.572,0	20,5	1.592,5	35,8	2,2
Risaralda	10	4.280,6	62,2	4.342,8	78,7	1,8
Santander	42	6.668,6	71,9	6.740,5	323,6	4,8
Sucre	17	7.181,0	54,2	7.235,2	171,1	2,4
Tolima	42	19.897,4	216,1	20.113,5	358,1	1,8
Vaupés	3	973,1	22,2	995,3	24,2	2,4
Vichada	2	654,8	3,9	658,7	14,9	2,3
Total general	554	175.429,3	2.256,9	177.686,3	4.872,8	2,7

Fuente: Información FIA. Cálculos CDMA

Según lo reportado los pagos que hasta 31 de enero de 2011 había realizado el PA FIA ascendían a \$224.745 millones, de ellos el 84.9% se destinó al pago de contratistas. Sin embargo, teniendo en cuenta que el total de recursos recibidos de los fideicomitentes directos e indirectos, junto con las comisiones fiduciarias generadas ascienden a \$1.13 billones, la ejecución realizada representa únicamente el 19.8% del total de los ingresos.

Tabla 21. Pagos realizados por el PA FIA a 31 de enero de 2011.
Millones de pesos.

	Valor (millones)	Porcentaje (%)
Comisión Fiduciaria	2.487	1,1
Pago de Subsidios	31.395	14,0
Pago Contratistas	190.863	84,9
Total Pagos	224.745	100,0
Total Ingresos	1.132.322	
Porcentaje de los ingresos	19,8	

Fuente: Información FIA. Cálculos CDMA

6.4.3 Recursos del SGP APSB en el PA FIA

Al contrastar los recursos del SGP sectorial frente a la información suministrada por el MAVDT (Diciembre de 2010) sobre los giros directos de los entes territoriales desde el año 2008 a 2010 en todo el país, se puede evidenciar una amplia brecha entre la principal fuente de financiación y los recursos que hasta la fecha los municipios y departamentos han destinado para el suministro de los servicios públicos domiciliarios de agua, alcantarillado y aseo en términos de inversión y subsidios.

Es así, que entre 2008 y 2010 mientras el Gobierno Nacional ha asignado cerca de \$3.2 billones del SGP para APSB, los departamentos y municipios han autorizado el giro de recursos del orden de \$327 mil millones, equivalentes al 10.3% del total del SGP sectorial en los mismos años mientras el valor restante es administrado de forma directa por los entes territoriales, indicando el bajo impacto de la política en el control de este recurso. Ver Tabla 22.

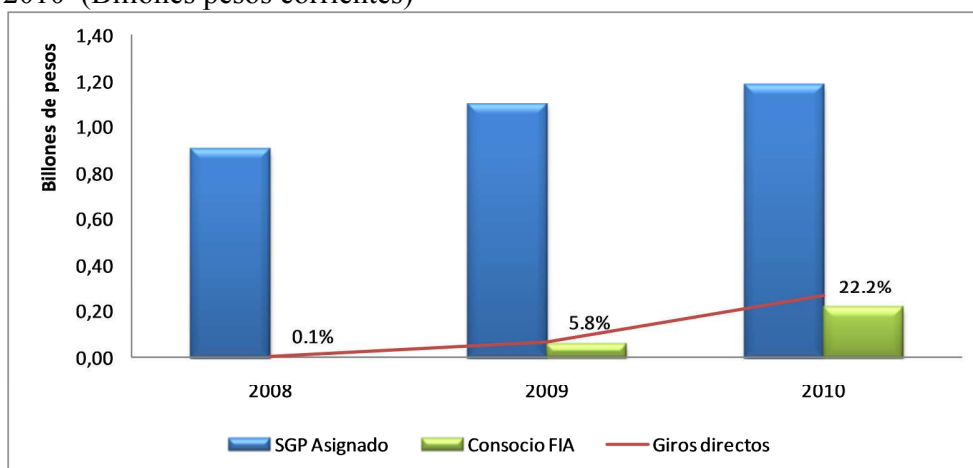
Tabla 22. Giros Directos Departamentos y municipios 2008-2010
(Millones de pesos corrientes)

Año	SGP Asignado	Giros directos	Participación SGP APSB	Consocio FIA	Participación SGP APSB	Ente territorial	Participación SGP APSB
2008	904.678	892	0,1%	-	0,0%	903.786	99,9%
2009	1.099.128	63.375	5,8%	59.887	5,4%	1.035.753	94,2%
2010	1.185.630	262.993	22,2%	215.420	18,2%	914.933	77,2%
Total	3.189.436	327.260	10,3%	275.306	8,6%	2.854.472	89,5%

Fuente: MAVDT. Elaboró: DES Social 2010.

Al revisar el comportamiento anual del giro directo del SGP de APSB se evidencia que hacia el 2010 han aumentado los compromisos que por este mecanismo adoptaron los entes territoriales, que para este año llega al 22.2% como se observa en la Gráfica 9.

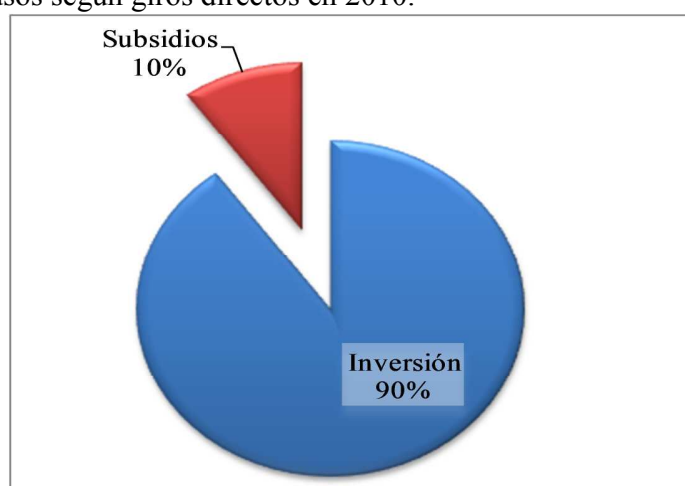
Gráfica 9. SGP APSB y giro directo a través del FIA para la financiación del PDA 2008-2010 (Billones pesos corrientes)



Fuente: MAVDT. Elaboró: DES Social 2010

De acuerdo con los usos permitidos del SGP, la distribución actual de los giros indica que se ha destinado un 90% para inversión y 10% de los montos en subsidios. Ver Gráfica 10.

Gráfica 10. Distribución de los recursos del SGP APSB por usos según giros directos en 2010.



Fuente: MAVDT. Elaboró: DES Social 2010

De otra parte, la legislación promulgada no garantiza el cubrimiento de los subsidios en la prestación de los servicios públicos de APSB con recursos del SGP ya que la Ley 1176 de 2007, únicamente determina destinar un mínimo del 15% para este propósito, sin que ello cubra, hoy o en el futuro, los recursos demandados por la población de los estratos 1, 2 y 3⁷³.

Tampoco se definieron de forma clara los lineamientos que deben seguir los proyectos que se financiarán a través de deuda mediante la pignoración de los recursos de SGP APSB, permitiendo así que se cedan los derechos de este rubro por más de 19 años sin que se tenga claro el alcance de las actividades a ejecutar⁷⁴.

Aún el MAVDT no cuenta con un análisis claro que permita identificar la totalidad de los compromisos pactados a través de giros directos para las vigencias futuras excepcionales de los recursos del SGP APSB, ni tampoco existe un control que posibilite evitar el doble compromiso de los mismos.

6.4.4 Recursos de Regalías en el PA FIA

En el periodo comprendido entre 2007 y 2009, los 32 departamentos han recibido aproximadamente \$11,4 billones de pesos, a precios constantes de 2009, por concepto de regalías. Se destacan como principales receptores de estos dineros los departamentos de Casanare, La Guajira, Meta, Cesar, Arauca, Huila, Santander, Córdoba, Antioquia, Tolima, Sucre y Boyacá, donde se concentra la producción en hidrocarburos, minería y también, por el uso de puertos. El monto de los dineros recibidos puede observarse en la Tabla 23.

⁷³ El 48% de las viviendas urbanas del país se encuentran clasificadas en los estratos 1 y 2.

⁷⁴ Esta indefinición se evidencia en el Artículo 11 de la Ley 1176 de 2007.

Tabla 23. Ingresos por regalías a 2009 – Departamentos más sobresalientes (Millones de pesos)

Departamentos	Hidrocarburos 2009 (millones)	Minería 2009 (millones)	Uso del puerto	Total girado 2009	Acumulado 2007-2009 (millones)	Porcentaje participación respecto al acumulado (%)
Casanare	693.459	809.434		693.460	2.094.980	19,94%
La guajira	206.357	387.856		594.214	1.401.750	13,34%
Meta	486.451	778		487.229	1.565.610	14,90%
Cesar	25.055	363.967		389.023	873.577	8,32%
Arauca	307.464			307.464	865.400	8,24%
Huila	210.009	32		210.042	923.799	8,79%
Santander	205.922	1.647	4.480	212.050	713.792	6,80%
Córdoba	559	70.416	71.616	142.592	590.723	5,62%
Antioquia	76.103	36.895	1.398	114.378	355.097	3,38%
Tolima	108.310	407		108.717	457.002	4,35%
Sucre	8.135	93.812		101.948	273.150	2,60%
Boyacá	82.134	9.991	-	92.125	389.688	3,71%
Totales	2.409.958	1.775.235	77.494	3.453.242	10.504.568	100,00%

Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos - Ingeominas. Cálculos CGR.

Como se anotó anteriormente los \$11,4 billones, a precios constantes de 2009, en relación con los \$10.5 billones que reciben los 12 departamentos más representativos equivalen al 92%; sin embargo, no a todos los departamentos se les ha aprobado proyectos dentro de los PDA con financiamiento de regalías.

De los 1.121 municipios reconocidos en el territorio nacional, 624 se encuentran inscritos en el FIA comprometiendo recursos de regalías, mediante vigencias futuras, monto que a la fecha corresponde a \$175.396 millones y que representan el 1.53% del total de las regalías recibidas en el periodo 2007 – 2009. (Ver Anexo 4)

El actual trámite del proyecto de acto legislativo mediante el cual el gobierno nacional busca reformar el Sistema Nacional de Regalías, así como la posterior ley que lo reglamente, genera incertidumbre sobre el cumplimiento cabal de los compromisos adquiridos por los entes territoriales con cargo a estos recursos, ya que es probable que sus ingresos por este concepto se puedan ver afectados.

Del total de los recursos que tiene presupuestado recibir el PA FIA por concepto de regalías, entre el 2010 y el 2029, se ha incorporado efectivamente el 9,09%⁷⁵. Los departamentos de Cundinamarca y Tolima aun no han realizado los giros, mientras que los

⁷⁵ Según corte a 30 de Octubre de 2010.- Fuente FIA

departamentos de Huila, Meta y Norte de Santander han realizado aportes equivalentes al 29,16%, 17,76 y 15,76% del total recaudado respectivamente, según se muestra en la Tabla 24.

Tabla 24. Compromisos de regalías por departamentos

Departamento	Total compromisos regalías entre 2010 - 2029	Total recaudado por regalías en 2010	Porcentaje de recaudado
Bolívar	42.503.	3.000.	7,06%
Boyacá	85.190.	8.725.	10,24%
Casanare	624.800.	30.066.	4,81%
Córdoba	85.558.	8.180.	9,56%
Cundinamarca	233.176.	0	0,00%
Huila	119.813.	34.940.	29,16%
Meta	324.489.	57.622.	17,76%
Norte de Santander	62.800.	9.900.	15,76%
Santander	120.232.	4.000.	3,33%
Sucre	20.702.	1.000.	4,83%
Tolima	12.700.	0	0,00%
TOTAL	1.731.965.	157.435.	9,09%

Fuente: Información tomada de Financiamiento de las Inversiones en Agua – FIA
Elaborado: DES Minas y Energía

El total de recursos que se esperan comprometer con cargo a los recursos de regalías, \$1,7 billones, representan el 40% del total de los compromisos de los departamentos que reciben giros por dicho concepto, según se observa en la Tabla 25.

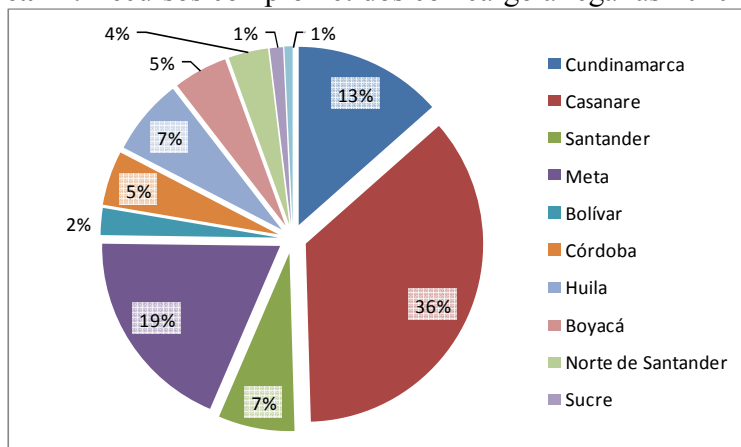
Tabla 25. Recursos comprometidos por departamentos (millones de pesos)

Departamento	Regalías	Compromisos
Cundinamarca	233.176	1.481.703
Casanare	624.800	650.946
Santander	120.232	437.981
Meta	324.489	367.015
Bolívar	42.503	279.422
Córdoba	85.558	255.846
Huila	119.813	193.740
Boyacá	85.190	178.135
Norte de Santander	62.800	169.558
Sucre	20.702	131.647
Tolima	12.700	97.340
TOTAL	1.731.963	4.343.336

Fuente: Información reportada por PA FIA
Elaborado: DES Minas y Energía

Los departamentos que más recursos comprometen con cargo a las regalías son Cundinamarca, Casanare, Santander y Meta, que representan el 75% del total de los recursos de regalías comprometidas.

Grafica 11. Recursos comprometidos con cargo a regalías 2010 – 2029



Fuente: Información reportada por PA FIA
 Elaborado: DES Minas y Energía

Los recursos invertidos por concepto de regalías equivalen al 30,3% con respecto al total de los ingresos comprometidos al FIA por los departamentos, según se aprecia en la Tabla 26.

Tabla 26. Recursos de regalías comprometidos por los departamentos
(Millones de pesos)

Fecha Aprobación	Departamentos	Ingresos Comprometidos en PA FIA	Recursos de Regalías Comprometidos	Porcentaje (%)
25/06/2010	Antioquia	314.463	0	0,0
13/10/2009	Atlántico	275.050	0	0,0
04/06/2010	Bolívar	337.842	37.074	11,0
10/06/2010	Boyacá	174.700	85.191	48,8
10/06/2010	Caldas	81.048	0	0,0
15/09/2010	Caquetá	77.217	0	0,0
10/06/2010	Cauca	235.855	0	0,0
10/06/2010	Córdoba	253.792	85.558	33,7
23/07/2010	Cundinamarca	504.168	233.176	46,2
10/11/2010	Huila	192.699	119.814	62,2
	Magdalena	112.433	0	0,0
15/09/2010	Meta	367.583	324.490	88,3
04/06/2010	Nariño	198.571	0	0,0
28/04/2010	Norte Santander	136.442	62.800	46,0
15/09/2010	San Andrés	29.800	0	0,0
04/06/2010	Santander	287.365	120.232	41,8
13/10/2009	Sucre	133.852	20.825	15,6
26/02/2010	Tolima	131.238	12.700	9,7
15/09/2010	Neiva	177.894	117.045	65,8
	TOTAL	4.022.012	1.218.905	30,3

Fuente: Información tomada de Financiamiento de las Inversiones en Agua - FIA

Elaborado: DES Minas y Energía

6.4.5. Condiciones y costos del PA FIA

Según el “Contrato de Fiducia Mercantil Irrevocable de Recaudo, Administración, Garantía y Pagos para el manejo de los recursos de los Planes Departamentales de Agua” las condiciones financieras son las que se presentan en la Tabla 27.

Tabla 27. Condiciones Financieras del PA FIA.

PA FIA	
Término	20 Años
Fecha de Inicio	Diciembre 12 de 2008
Tasa de Interés	No Aplica
Periodo de Pago	Mensual Vencida
Remuneración Fiduciaria	<p>Primera Etapa: Estructuración y Ejecución de los PDA desde el 1 de Enero de 2009 hasta finalizar el año 7. Comisión Fija Mensual de 40 SMMLV que causará a los FIDEICOMITENTES DIRECTOS (departamentos). Comisión Variable Mensual en función del número de municipios y distritos vinculados que corresponde hoy a 1,2 SMMLV pagaderos por cada uno. Iniciará cuando los FIDEICOMITENTES INDIRECTOS entreguen los Convenios de cooperación de apoyo financiero para la ejecución de los PDA. Ésta sera pagadera mes vencido por los FIDEICOMITENTES, descontada del Fondo de Gastos Administrativos del PDA y/o del Fondo de Reserva.</p>
	<p>Segunda Etapa: Comprende desde el octavo año de ejecución del Contrato hasta su finalización. Comisión Variable Mensual, que estará en función del número de municipios y/o Distritos vinculados al Patrimonio Autonomo FIA y del valor en SMMLV o proporción del mismo, por cada municipio y/o Distrito. Ésta sera pagadera mes vencido por los FIDEICOMITENTES, descontada del Fondo de Gastos Administrativos del PDA y/o del Fondo de Reserva.</p>
Multas y sanciones	Se causarán multas y sanciones a cargo del Consorcio Fiduciario por incumplimiento total o parcial en la ejecución u obligaciones por un valor igual al diez por ciento (10%) del valor del contrato fijado para cada anualidad.
Sanción Penal Pecuniaria	En caso de terminación del Contrato por incumplimiento de las obligaciones previstas en el contrato por parte del Consorcio Fiduciario, se causará a cargo de ésta como sanción penal pecuniaria una suma equivalente al 10% del Valor del Contratofijado para cada anualidad. ésta sanción ser constituye como indemnización parcial anticipada.

Fuente: Contrato PA FIA, cláusulas 27, 30, 31. Elaboró: CGR Abril 2011

A 31 de Enero de 2011, se encontraban vinculados 30 departamentos (Fideicomitentes directos) y 624 municipios (Fideicomitentes indirectos). Bajo los anteriores criterios, por concepto de comisión fiduciaria a 31 de enero de 2011 se han liquidado \$5.928 millones, según se aprecia en la Tabla 28. Para el mes de enero el valor ascendió a \$420 millones.

Tabla 28. Comisión fiduciaria causada por el PA FIA

	Número de entes territoriales	Valor liquidado (pesos)
Departamentos	30	506.312.032
Municipios/Distritos	621	5.422.207.400
Total	651	5.928.519.432

Fuente: Informe de Gestión Mensual Enero 2011. Patrimonio Autónomo FIA. Elaboró: CGR Abril 2011

Los pagos realizados a 31 de enero de 2011 corresponden a los presentados en la Tabla 29.

Tabla 29. Pagos realizados a 31 de enero de 2011 por PA FIA

Pagos Efectuados	Total a 31 Enero 2011 (pesos)	%
Pagos con cargo recursos*	190.862.963.830,38	84,92
Subsidios	31.395.140.584,67	13,97
Comisión Fiduciaria	2.487.021.219,09	1,11
Total	224.745.125.634,14	100,00

* Corresponde a los pagos realizados a contratistas y Gestores.

Fuente: Informe de Gestión Mensual Enero 2011. Patrimonio Autónomo FIA. Elaboró: CGR Abril 2011

6.4.6. Impacto de los costos de PA FIA en las finanzas de los entes territoriales

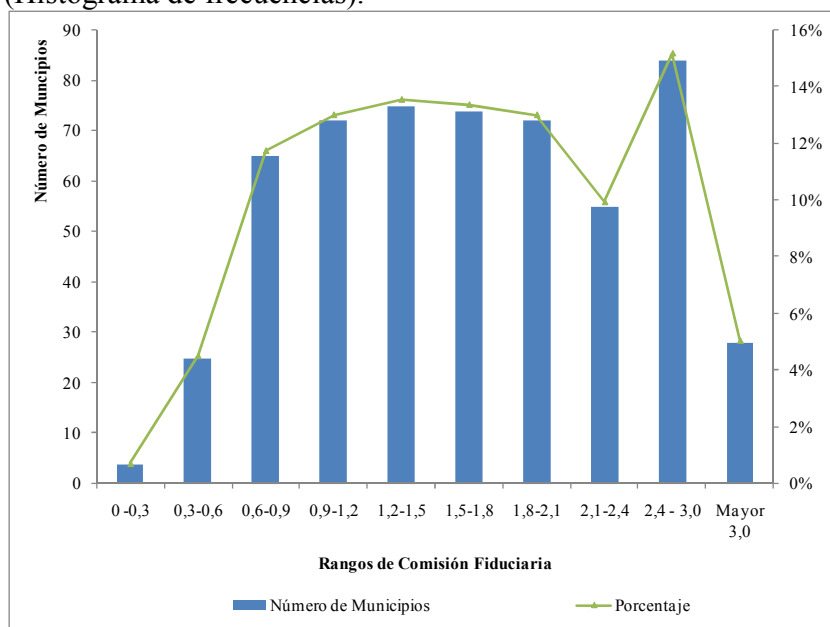
Con el fin de realizar un análisis sobre el impacto de los costos financieros del PA FIA en los recursos del SGP – APSB, se tomó la información reportada por este patrimonio en el “*Informe de Gestión Mensual Enero de 2011*” estableciendo el peso que tienen las comisiones fiduciarias sobre los recursos comprometidos en este esquema financiero.

Como primer punto, se debe señalar, que aunque en los pagos realizados la comisión fiduciaria sólo representa el 1.11% del total de los pagos, por no existir una relación de causalidad entre los recursos comprometidos a través del Patrimonio Autónomo y la comisión fiduciaria, al desagregar por municipios, se encuentra que en 349 (63.1%) de los mismos, dicha comisión supera el 3% de los recursos comprometidos, llegando a extremos de ser mayores del 100%⁷⁶. Además, ésta puede llegar a representar más del 2.1% del total del SGP APSB del 2010 para cerca del 30% de los municipios vinculados. Como se aprecia en la Gráfica 12.

De otra parte, 70 de los 624 municipios vinculados a 31 de enero de 2011, no han realizado ningún aporte al PA FIA y por tanto adeudan, por concepto de comisión fiduciaria \$553 millones.

⁷⁶ Ejemplo de ello lo constituyen los municipios de La Pintada - Antioquia (282.3%), Jericó - Antioquia (273%), Manta – Cundinamarca (169.9%), Concepción - Santander (122.7%).

Gráfica 12. Costos de la comisión fiduciaria con relación a los recursos municipales del SGP APSB del 2010.
(Histograma de frecuencias).



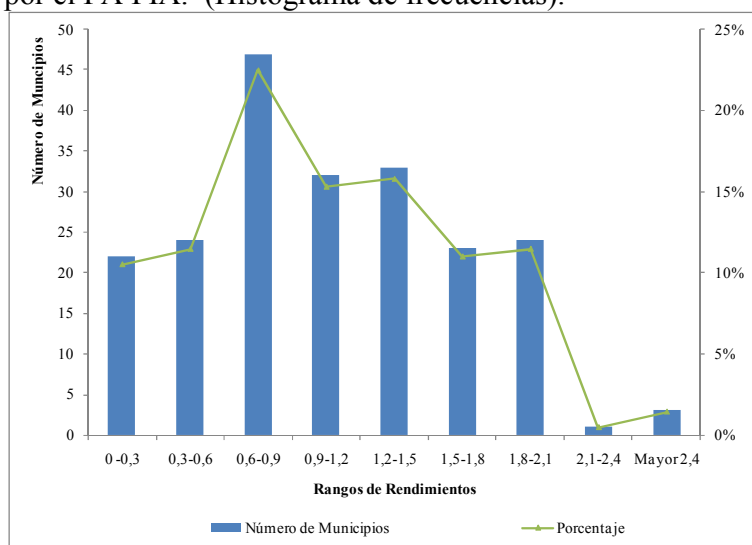
Fuente: DNP: SGP APSB 2010. Comisión fiduciaria: Informe de Gestión Mensual Enero 2011. Patrimonio Autónomo FIA. Cálculos: CGR.

Esta situación revela debilidades en el diseño del esquema financiero institucional, en el cual se debería prever las cuantías mínimas a comprometer por cada ente territorial, relacionadas con el costo de administración de la fiducia. De mantener las condiciones actuales se ocasiona inviabilidad a largo plazo del modelo y como consecuencia, ineficiencia en el uso adecuado de los recursos que se reflejará en el atraso o rezago en la ejecución de las obras y postergación de la ampliación de las coberturas.

Es claro que tanto el MAVDT como el MHCP, quienes diseñaron el esquema y hacen parte de del Comité del Patrimonio Autónomo, no han advertido a los gobiernos subnacionales ni al PA FIA en cuanto a los costos financieros en que pueden ellos incurrir de acuerdo al monto comprometido, así como los costos anuales frente a los ingresos que perciben vía el SGP APSB.

Como segundo punto se analizaron los rendimientos causados a cada una de las carteras colectivas de los municipios, encontrando que, en la mayoría de los casos, representan entre el 0.3% y el 2.4%, lo que permite inferir que no alcanzan para el pago de la comisión fiduciaria. Como se aprecia en la Gráfica 13.

Gráfica 13. Rendimientos de los recursos municipales administrados por el PA FIA. (Histograma de frecuencias).



Fuente: Rendimientos: Informe de Gestión Mensual Enero 2011. Patrimonio Autónomo FIA. Cálculos: CGR.

6.4.7. Recursos de Inversión.

Como se señaló con anterioridad, los entes territoriales entregan al PA FIA recursos para inversión y también para subsidios. Se encontró que en el 16.15% de los municipios, los recursos administrados, se emplean para inversión en un porcentaje inferior al 50%. Es decir, que se está utilizando un esquema financiero que incluye un costo innecesario para el manejo de los subsidios ya que ellos pueden ser girados por los entes territoriales directamente a los prestadores, más aún 7 municipios únicamente aportan el PA FIA los recursos de subsidios⁷⁷. Como se aprecia en la Tabla 30.

⁷⁷ Giraldo (Antioquia), Milán (Caquetá), Solita (Caquetá), Campoalegre (Huila), Acacias (Meta), Granada (Meta), Taraira (Vaupés).

Tabla 30. Porcentajes de recursos administrados destinados a inversión.
(Histograma de frecuencias)

<i>Porcentaje de Inversión</i>	<i>Número de Municipios</i>	<i>Porcentaje</i>
0-10	17	3,09%
20-30	5	0,91%
20-30	10	1,81%
30-40	26	4,72%
40-50	31	5,63%
50-60	35	6,35%
60-70	20	3,63%
70-80	49	8,89%
80-90	29	5,26%
100	329	59,71%
Total	551	

Fuente: Informe de Gestión Mensual Enero 2011. Patrimonio Autónomo FIA.
Cálculos: CGR.

Cabe anotar que durante los dos años y tres meses⁷⁸ que ha estado en funcionamiento el PA FIA, ha recaudado 1.11 billones de pesos, realizando pagos a contratistas y gestores por 0.21 billones (19.2%), indicando que se encuentran sin ejecutar 0.97 billones (82.6%) de los recursos y por tanto un retraso en la ejecución de las obras requeridas para el aumento de las coberturas y el mejoramiento de la prestación de los servicios.

6.4.8. Impacto de las obras

Como se apreció en el numeral “5.3 Ventanilla única” existe un elevado retraso en el proceso de viabilización de los proyectos que han sido priorizados en los comité directivos y los respectivos Planes Generales Estratégicos y de Inversiones y los Planes Anuales Estratégicos y de Inversiones, asociado principalmente a las debilidades técnicas de los Gestores y la Gerencias Asesoras, estructuras encargadas de la elaboración de los diseños que se aprueban por este mecanismo.

Este se convierte en una de las principales dificultades del avance de los PDA, toda vez que a pesar de contar con los recursos depositados en el esquema fiduciario, los errores, principalmente técnicos, en los diseños, pieza fundamental en la viabilización técnica y

⁷⁸ La firma del contrato se realizó el 12 de diciembre de 2008.

económica de un proyecto de agua potable, no permiten adelantar los procesos de contratación.

Es imprescindible por tanto, elevar la capacidad técnica de las entidades responsables de adelantar esta parte del proceso, con el fin de mejorar el avance de los PDA.

6.5 Bonos de Agua

Bajo las mismas condiciones establecidas por la Ley 1176 de 2007⁷⁹ para el compromiso de los recursos del SGP y la constitución de patrimonios autónomos, por las cuales se rige el esquema gubernamental de financiación de los PA FIA, los entes territoriales tienen opciones adicionales de obtención de recursos para solventar sus necesidades en agua potable y saneamiento básico, mediante la vinculación a créditos bancarios y a otros esquemas fiduciarios privados.

En el mismo sentido, como la Ley 1151 de 2007 no hizo obligatoria ni exclusiva la vinculación de los entes territoriales a los PDA, a través de la financiación con el esquema de PA FIA, actualmente 169 municipios en el país, adquirieron créditos con diferentes bancos y esquemas fiduciarios respaldados con vigencias futuras excepcionales de recursos del SGP APSB⁸⁰.

Amparados en las condiciones ofrecidas por la ley, el Grupo Financiero de Infraestructura – GFI, creó un esquema fiduciario bajo el cual, los municipios podrán financiar sus proyectos de APSB a través de la Fiduciaria Alianza S.A, comprometiendo únicamente recursos del SGP; con lo cual se permite a las entidades territoriales escoger entre el modelo propuesto por el gobierno y el ofrecido por el ente privado.

⁷⁹ Como lo establece la Ley 1176 de 2007 en sus artículos 11 y 12, los municipios pueden comprometer los recursos del SGP para el “pago del servicio de la deuda originado en el financiamiento de proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico, mediante la pignoración de los recursos asignados y demás operaciones financieras autorizadas por la ley” y además “podrán, con cargo a los recursos del SGP de APSB, constituir patrimonios autónomos con el fin de garantizar proyectos de inversión de mediano y largo plazo dirigidos a asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y/o aseo a sus habitantes, en los eventos en los que les corresponda asegurar su prestación”.

⁸⁰ Los principales acreedores son: Banco de Bogotá, Bancolombia, IDEA, BBVA Colombia, BANAGRARIO, DAVIVIENDA, INFIHUILA, Banco de Occidente, Banco Popular, IFINORTE, IFIVALLE, INFIDER, IDESAN y Grupo Financiero de Infraestructura. A diferencia de este último, la CGR desconoce las condiciones de los créditos otorgados por las demás entidades financieras.

Este esquema privado consiste en establecer un acuerdo entre la ET y la fiducia para obtener recursos mediante el interés manifiesto de los entes territoriales de acceder a la financiación ofrecida, comprometer y transferir una cuantía de sus recursos del SGP sectorial como respaldo para el acceso al préstamo, con el fin de desarrollar proyectos de sector APSB en su territorio. Para la formalización del acuerdo, es necesaria la suscripción de los contratos de crédito, cesión de derechos y fiducia mercantil irrevocable de administración, garantía y fuente de pago por cada ET. Los municipios reciben recursos hasta por un 7.6% del total del SGP comprometido.

El otorgamiento de dichos recursos –préstamo– a los territorios, dependerá de las operaciones que desarrolle el GFI en el mercado de capitales, bajo la emisión de bonos ordinarios; a través del Fondo de Capital privado Alianza Konfigura II⁸¹, cuya labor la adelantan directamente con las alcaldías municipales a través de la Fiduciaria Alianza S.A. Por la naturaleza y el fin de éstos títulos con conocidos en el mercado como “Bonos de Agua”.

Según la Superintendencia Financiera y el Sistema Integral de Información del Mercado de Valores (SIMEV), entre 2009 y 2010 se han autorizado dos emisiones de bonos al GFI. La primera en junio de 2009 y la segunda en diciembre 2010, cuyo monto total ascendió a 4.500 millones de UVR (\$850.000 millones) representados en 900.000 bonos ordinarios inscritos y transados en la Bolsa de Valores de Colombia.

Dado que este esquema fiduciario no fue el adoptado para financiar directamente a los PDA, los municipios vinculados a los bonos de agua, se consideran por fuera del PDA y por tanto, no pueden acceder directamente a recursos de la Nación para el financiamiento de los proyectos de APSB.

A diciembre de 2010, el Ministerio de Hacienda y Crédito público, en su función de registrar el desembolso del préstamo y garantizar el cupo de endeudamiento de los entes territoriales, reporta que el valor de los créditos a través del GFI y Alianza Fiduciaria S.A.

⁸¹ “Estos Fondos de Capital privado cuentan con un Gestor profesional Konfigura Capital es un equipo conformado por Alberto Carrasquilla Barrera, Ex Ministro de Hacienda y Crédito Público, Andrés Flórez Villegas, Ex Director del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras - FOGAFIN y Lia Heenan Sierra, Ex Presidente de Central de Inversiones S.A empresa vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y encargada de recuperar activos improductivos del Estado”.

http://www.alianza.com.co/index.php?option=com_content&view=article&id=42&Itemid=83

asciende a \$393.294 millones entre 2009 y 2010, destinados a 108 municipios del país⁸². De los cuales cerca del 33% pertenecen a los departamentos de Bolívar y Antioquia. Los departamentos de Antioquia, Bolívar, Cesar y Valle concentran el 53% de los recursos apalancados.

Tabla 31. Distribución Regional de la financiación con Alianza Fiduciaria S.A. Esquema Bonos de Agua 2009-2010

Departamento	Total Valor Créditos	%	Número de Municipios	%
ANTIOQUIA	77.762.064.781	19,8	16	14,8
ATLANTICO	8.433.583.190	2,1	4	3,7
BOLIVAR	45.114.669.442	11,5	19	17,6
BOYACA	9.727.861.603	2,5	7	6,5
CAQUETA	10.158.806.967	2,6	1	0,9
CAUCA	14.452.596.456	3,7	7	6,5
CESAR	43.182.678.517	11,0	4	3,7
CHOCO	15.421.750.640	3,9	4	3,7
CORDOBA	14.873.261.464	3,8	5	4,6
CUNDINAMARCA	15.009.080.913	3,8	1	0,9
MAGDALENA	26.341.596.851	6,7	13	12,0
NARINO	9.237.518.673	2,3	2	1,9
NORTE DE SANTANDER	20.110.235.718	5,1	8	7,4
SANTANDER	35.604.355.559	9,1	9	8,3
SUCRE	3.597.080.689	0,9	2	1,9
VALLE	39.580.049.208	10,1	5	4,6
VAUPES	4.686.859.269	1,2	1	0,9
Total general	393.294.049.940		108	

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 2011. Cálculos CGR abril de 2011.

En 2009 se vincularon 37 municipios, posteriormente en 2010 fueron 73 municipios más los que se suman al esquema, comprometiendo hasta 85% del total de su SGP sectorial y sus créditos representan entre 1.5 y 6.6 veces los recursos anuales transferidos (SGP APSB) en el mismo año. Ver tablas 32 y 33.

Por desconocer el valor exacto de los porcentajes de compromisos del SGP en los 108 municipios vinculados a éste esquema, no se puede establecer los valores anuales comprometidos en vigencias futuras excepcionales hasta 2028, período máximo hasta donde se han adquirido los créditos con la fiducia.

⁸² Los municipios de Hatillo de Loba en Bolívar y San Pelayo en Córdoba han contraído cada uno, dos contratos de crédito con la fiducia a través de las dos emisiones de bonos realizadas en 2009 y 2010 respectivamente.

Tabla 32. Municipios vinculados a GFI “Bonos de Agua” Alianza Fiduciaria S.A en 2009

Departamento	Municipio	Monto del préstamo en pesos	Fecha firma del Contrato	SGP APSB2009 pesos	Compromiso expresado en N° de veces del SGP APSB Anual
ANTIOQUIA	TURBO	5.099.807.991	03/06/2009	2.893.367.372	1,8
ANTIOQUIA	DABEIBA	2.904.280.230	17/06/2009	796.483.488	3,6
ANTIOQUIA	BELLO	28.112.706.191	19/06/2009	4.705.276.264	6,0
ANTIOQUIA	TARAZA	3.562.191.180	01/07/2009	948.268.774	3,8
ANTIOQUIA	EBEJICO	2.517.952.457	02/07/2009	491.061.681	5,1
ANTIOQUIA	RIONEGRO	8.582.661.156	02/07/2009	1.361.442.671	6,3
ANTIOQUIA	SABANETA	3.069.454.676	02/07/2009	700.217.474	4,4
ANTIOQUIA	SAN FRANCISCO	2.863.812.158	02/07/2009	476.669.307	6,0
ANTIOQUIA	VALDIVIA	3.295.971.809	03/07/2009	762.101.339	4,3
BOLIVAR	MARGARITA	2.142.514.638	18/06/2009	723.914.493	3,0
BOLIVAR	SANTA CATALINA	1.708.982.719	18/06/2009	591.614.504	2,9
BOLIVAR	HATILLO DE LOBA	1.701.200.186	01/07/2009	632.585.736	2,7
BOLIVAR	SAN FERNANDO	3.559.030.348	02/07/2009	611.078.799	5,8
BOYACA	CUCAITA	935.120.162	18/06/2009	414.863.183	2,3
BOYACA	OTANCHE	2.429.723.859	18/06/2009	582.816.033	4,2
BOYACA	SUSACON	2.155.671.717	02/07/2009	438.653.072	4,9
CORDOBA	PURISIMA	1.910.151.230	18/06/2009	650.422.364	2,9
CORDOBA	SAN PELAYO	1.509.432.240	18/06/2009	1.056.966.811	1,4
CORDOBA	SAN ANTERO	1.227.398.085	02/07/2009	908.689.198	1,4
CUNDINAMARCA	SOACHA	15.009.080.913	03/06/2009	5.705.267.100	2,6
MAGDALENA	ARIGUANI	1.312.474.286	18/06/2009	904.953.330	1,5
MAGDALENA	NUEVA GRANADA	2.255.381.538	18/06/2009	798.002.003	2,8
MAGDALENA	REMOLINO	2.163.868.417	18/06/2009	526.764.346	4,1
MAGDALENA	SITIONUEVO	1.791.055.847	18/06/2009	796.895.916	2,2
MAGDALENA	ZONA BANANERA	1.791.379.688	19/06/2009	1.193.856.089	1,5
MAGDALENA	ZAPAYAN	1.420.294.154	19/06/2009	556.175.880	2,6
N DE SANTANDER	ABREGO	1.979.412.178	19/06/2009	915.357.485	2,2
N DE SANTANDER	TEORAMA	1.864.300.261	23/06/2009	730.883.481	2,6
SANTANDER	ONZAGA	2.154.252.068	17/06/2009	407.230.876	5,3
SANTANDER	FLORIDABLANCA	10.677.982.762	18/06/2009	2.997.886.614	3,6
SANTANDER	SAN JOAQUIN	1.628.528.290	18/06/2009	329.660.593	4,9
SANTANDER	SAN JUAN GIRON	8.763.140.770	18/06/2009	2.113.470.783	4,1
SANTANDER	SUAITA	2.044.983.178	18/06/2009	449.930.720	4,5
SANTANDER	EL CARMEN DE CHUCUR	2.557.321.058	26/06/2009	581.407.383	4,4
VALLE	BUENAVENTURA	31.212.190.149	18/06/2009	5.788.889.880	5,4
VALLE	CALIMA EL DARIEN	1.713.551.674	26/06/2009	463.235.062	3,7
VAUPES	MITU	4.686.859.269	15/06/2009	832.656.922	5,6
		174.314.119.532		45.839.017.026	3,8

Fuente: MHCP Enero de 2011. Respuesta oficial. Cálculos: CGR Abril 2011.

Tabla 33. Municipios vinculados a GFI “Bonos de Agua” Alianza Fiduciaria S.A en 2010

Departamento	Municipio	Monto del préstamo en pesos	Fecha firma del Contrato	SGP APSB2010 pesos	Compromiso expresado en N° de veces del SGP APSB Anual
ANTIOQUIA	SAN PEDRO DE URABA	2.677.114.442	22/04/2010	1094532533	2,4
ANTIOQUIA	CALDAS	6.851.920.206	23/04/2010	1.039.197.212	6,6
ANTIOQUIA	MUTATA	1.658.690.604	27/04/2010	719.514.569	2,3
ANTIOQUIA	YALI	1.041.669.984	03/05/2010	449.446.157	2,3
ANTIOQUIA	CARAMANTA	1.755.091.093	04/05/2010	320.533.246	5,5
ANTIOQUIA	ABRIAQUI	981.086.745	21/10/2010	226.712.834	4,3
ANTIOQUIA	CAREPA	2.787.653.859	12/11/2010	1.210.548.345	2,3
ATLANTICO	PALMAR DE VARELA	3.394.294.657	15/10/2010	749.669.623	4,5
ATLANTICO	BARANOA	1.960.277.041	21/10/2010	1.287.104.728	1,5
ATLANTICO	POLONUEVO	1.883.789.582	21/10/2010	491.741.369	3,8
ATLANTICO	SABANAGRANDE	1.195.221.910	05/11/2010	739.171.940	1,6
BOLIVAR	EL GUAMO	1.359.486.646	22/04/2010	498.633.558	2,7
BOLIVAR	SAN ESTANISLAO	1.144.988.908	23/04/2010	595.502.608	1,9
BOLIVAR	CLEMENCIA	2.080.704.245	26/04/2010	675.518.104	3,1
BOLIVAR	SAN MARTIN DE LOB	4.488.205.654	26/04/2010	728.898.701	6,2
BOLIVAR	HATILLO DE LOBA	1.036.162.186	27/04/2010	640.378.730	1,6
BOLIVAR	SANTA ROSA	2.069.512.485	27/04/2010	1.086.914.550	1,9
BOLIVAR	BARRANCO DE LOBA	1.159.396.934	29/04/2010	758.146.243	1,5
BOLIVAR	EL PEÑON	1.452.851.220	30/04/2010	627.378.968	2,3
BOLIVAR	RIO VIEJO	1.664.551.625	14/10/2010	721.442.407	2,3
BOLIVAR	MORALES	3.999.021.281	19/10/2010	853.562.341	4,7
BOLIVAR	SAN JACINTO	2.043.328.172	20/10/2010	1.070.323.347	1,9
BOLIVAR	NOROSI	2.135.925.960	22/10/2010	355.268.096	6,0
BOLIVAR	ARENAL	1.732.583.669	28/10/2010	755.034.327	2,3
BOLIVAR	ALTOS DEL ROSARIO	2.954.277.367	22/11/2010	640.434.438	4,6
BOLIVAR	SAN PABLO	4.418.122.407	22/11/2010	966.946.592	4,6
BOLIVAR	SAN JACINTO DEL CAUC	2.263.822.792	27/11/2010	739.254.538	3,1
BOYACA	SAN LUIS DE GACEN	950.279.979	26/04/2010	406750233	2,3
BOYACA	SANTA MARIA	893.788.660	26/04/2010	379.354.322	2,4
BOYACA	SORA	985.294.385	26/04/2010	418.649.481	2,4
BOYACA	CALDAS	1.377.982.841	05/11/2010	295.207.754	4,7
CAQUETA	FLORENCIA	10.158.806.967	27/04/2010	3.436.691.281	3,0
CAUCA	EL TAMBO	3.952.860.827	23/04/2010	1.492.839.896	2,6
CAUCA	PATIA (EL BORDO)	1.473.506.432	26/04/2010	1.043.891.492	1,4
CAUCA	LA SIERRA	1.099.104.614	27/04/2010	568.399.559	1,9
CAUCA	BALBOA	1.375.346.189	03/05/2010	900.762.463	1,5
CAUCA	CALOTO	1.819.887.787	02/11/2010	596.861.494	3,0
CAUCA	BUENOS AIRES	2.568.970.605	22/11/2010	839.312.218	3,1
CAUCA	SUAREZ	2.162.920.002	24/11/2010	702.029.657	3,1
CESAR	VALLEDUPAR	36.765.376.531	26/04/2010	6.412.307.867	5,7
CESAR	LA GLORIA	1.613.835.678	19/10/2010	600.205.306	2,7
CESAR	EL PASO	2.438.369.524	21/10/2010	906.951.528	2,7
CESAR	BOSCONIA	2.365.096.784	22/10/2010	1.032.506.136	2,3
CHOCO	CERTEGUI	1.995.819.186	22/04/2010	652.062.809	3,1
CHOCO	ALTO BAUDO	7.829.373.421	24/11/2010	1.286.041.637	6,1
CHOCO	BAJO BAUDO	2.600.536.086	25/11/2010	844.436.038	3,1
CHOCO	CARMEN DEL DARIEN	2.996.021.947	30/11/2010	595.222.815	5,0
CORDOBA	SAN PELAYO	1.702.717.861	10/05/2010	1.251.981.770	1,4
CORDOBA	SAN CARLOS	5.707.733.924	14/10/2010	935.999.268	6,1
CORDOBA	MONTELIBANO	2.815.828.124	15/10/2010	1.972.904.640	1,4
MAGDALENA	PEDRAZA	1.300.000.000	26/04/2010	534.335.202	2,4
MAGDALENA	SANTA ANA	4.708.160.323	27/04/2010	874.315.016	5,4
MAGDALENA	SAN ZENON	2.174.833.677	15/10/2010	624.497.529	3,5
MAGDALENA	PIJINO DEL CARMEN	1.155.077.373	21/10/2010	749.057.888	1,5
MAGDALENA	PUEBLOVIEJO	1.458.081.334	22/10/2010	952.908.528	1,5
MAGDALENA	EL BANCO	3.769.954.475	28/10/2010	1.652.079.551	2,3
MAGDALENA	CONCORDIA	1.041.035.739	26/11/2010	559.386.879	1,9
NARINO	IPIALES	7.058.528.266	11/11/2010	2.076.646.034	3,4
NARINO	TUQUERRES	2.178.990.407	24/11/2010	1.138.396.449	1,9
N. DE SANTANDER	CACOTA	1.007.007.167	26/04/2010	369.197.528	2,7
N. DE SANTANDER	LA PLAYA DE BELEN	1.854.005.181	27/04/2010	597.452.727	3,1
N. DE SANTANDER	LOS PATIOS	2.507.199.513	14/10/2010	1.054.373.522	2,4
N. DE SANTANDER	CHITAGA	1.762.555.209	19/10/2010	511.110.804	3,4
N. DE SANTANDER	CONVENCION	1.845.981.348	20/10/2010	599.584.887	3,1
N. DE SANTANDER	OCANA	7.289.774.861	21/10/2010	1.906.725.524	3,8
SANTANDER	GAMBITA	2.722.548.661	22/04/2010	437.480.149	6,2
SANTANDER	LEBRIJA	3.267.799.582	19/10/2010	853.883.394	3,8
SANTANDER	GUACA	1.787.799.190	28/10/2010	385.486.121	4,6
SUCRE	SAN ONOFRE	1.985.873.515	15/10/2010	1.302.785.823	1,5
SUCRE	SINCE	1.611.207.174	21/10/2010	1.052.304.959	1,5
VALLE	CAICEDONIA	2.150.630.955	26/04/2010	822.741.006	2,6
VALLE	ZARZAL	3.002.803.833	21/10/2010	715.384.482	4,2
VALLE	LA UNION	1.500.872.597	25/10/2010	783266638	1,9
		218.979.930.408		68.166.580.408	3,2

Fuente: MHCP Enero de 2011. Respuesta oficial. Cálculos: CGR Abril 2011.

6.5.1 Condiciones de operación de los créditos con Alianza Fiduciaria

Los municipios y distritos interesados en obtener recursos bajo esta figura, autorizan mediante Acuerdo del Consejo Municipal respectivo, la celebración de operaciones de crédito público directas o indirectas, contratos fiduciarios y establecimiento de los patrimonios autónomos necesarios para financiación de proyectos acordes con la Legislación vigente, Ley 1151 y 1176 de 2007.

Posteriormente, entre el Alcalde como representante en lo local y Alianza Fiduciaria S.A como la fiducia, se suscribe inicialmente, un contrato de crédito, en el cual se establecen las condiciones principales relacionadas con el costo y gastos del préstamo, requisitos para el desembolso, plazos, período de amortización, mecanismos de soporte y pago, porcentaje comprometido del SGP APSB, otras obligaciones de la ET, así como las posibles razones de incumplimiento y sus efectos sobre el contrato. Como se observa en la Tabla 34, se establecen las principales condiciones contenidas en el contrato.

Tabla 34. Características de los créditos obtenidos a través de los Bonos de Agua.

Bonos de Agua	
Término:	19 años
Tasa de Interés:	UVR +11% anual
Periodo de Pago:	Amortizaciones anuales
Recursos de Crédito	Se desembolsaran realizando las siguientes actividades: 1) Emisión de la certificación de cumplimiento de requisitos legales. 2) Suscribir los documentos del préstamo y desembolso de los recursos.
Servicio de la Deuda	Deberá: 1) Suscribir en la fecha de desembolso de los préstamos y al inicio de cada periodo de intereses las notificaciones del Servicio de la Deuda respectiva. El Patrimonio Emisor enviara a cada ET la notificación del Servicio de la Deuda de conformidad con lo establecido en el Contrato de Fiducia. 2) El Patrimonio Emisor realizará la desagregación del monto global indicando cual es el monto del Servicio de la Deuda , monto de restitución de la reserva del Servicio de la Deuda, el monto de los mecanismos de Respaldo y el monto de los costos No previsibles.
Monto	Será el que informe el Fideicomitente. Para la Fijación de este monto el Fideicomitente tendrá en cuenta la capacidad de pago de la Entidad Territorial, con base en el porcentaje de SGP - ASB disponible para respaldar el Préstamo en cada caso de acuerdo con los parámetros generales.
	En el evento en que como resultado de la expedición de normas jurídicas o sentencia judiciales la UVR sea remplazada por otra unidad de valor, el monto debido por la ET bajo el préstamo se reajustará de manera automática de conformidad con las disposiciones que se expidan para efectos de actualizar o recalcular el monto de los créditos de vivienda denominados en UVR en la República de Colombia.
Pagos	Ninguna ET podrá prepagar deuda

Elaboración: Dirección de cuentas y estadísticas fiscales. CD Economía y Finanzas Públicas

Derivado del anterior contrato, la ET debe celebrar dos contratos adicionales⁸³: un contrato de fiducia mercantil irrevocable de administración, garantía y fuente de pago, con el cual se constituye el Patrimonio Autónomo – PA y un contrato de cesión de derechos, mediante el cual la entidad “*reconoce y acepta*” el compromiso de un porcentaje del SGP APSB como respaldo crediticio del préstamo, por lo cual “*cede irrevocablemente*” al PA su derecho de recibir la transferencia del SGP APSB, por un tiempo igual al plazo del crédito. Ambos sustentan el mecanismo de soporte y pago de los préstamos efectuados.

6.5.2 Costos de los recursos

Los recursos apalancados vía Bonos de Agua, requieren de costos adicionales⁸⁴ a los pactados en un crédito convencional de los ofrecidos en el mercado financiero. En éste sentido, sumados los costos de amortización del préstamo, existen montos legales que se constituyen en la remuneración de la fiduciaria, producto de la constitución, administración, garantía y pago del PA de los recursos transferidos, los derivados de la emisión de los bonos y asociados. Los costos se indican en la siguiente Tabla 35.

Tabla 35. Costos adicionales al crédito entre la ET y Alianza Fiduciaria S.A en 2010

Opciones financieras	Monto	Periodicidad
BONOS DE AGUA		
Comisión de Originación	1,33%	Por única vez /1
Mecanismo de respaldo	3,95%	Por única vez
Constitución del Patrimonio Autónomo	\$ 1.500.000	Por única vez
Administración de fideicomiso	\$ 6.922.500	Anual
Costos no previsibles (protección y defensa de transacciones)	N.D	Eventual

Fuente: Contrato de Crédito y Contrato de Fiducia Mercantil Irrevocable entre la Entidad territorial y Alianza Fiduciaria S.A. 2010. Elaboró: CGR Abril de 2011. Nota: /1 En el contrato de crédito en la Cláusula 2.3 establece que este valor no superará el 1,15% del monto del crédito no obstante, al incluir el IVA representa el 1,33% N.D = No determinado responde a efectos coyunturales derivados del contrato de crédito entre la Entidad Territorial y la Fiducia.

Al realizar una estimación de los costos adicionales que han incurrido los 108 municipios vinculados entre 2009 y 2010 con los bonos de agua, se observa lo siguiente:

⁸³ Cláusula 3.1 del Contrato de Crédito Entidad Territorial y Alianza Fiduciaria S.A. 2010

⁸⁴ Cláusulas 2.3, 2.4, 3.2 del Contrato de Crédito y Cláusula 11 del Contrato de Fiducia Mercantil Irrevocable de Administración, garantía y fuente de pago Entidad Territorial y Alianza Fiduciaria S.A. 2010.

Tabla 36. Remuneración Alianza Fiduciaria S.A. 2009 – 2010 (Pesos corrientes)

Emisión de Bonos	Valor en UVR autorizado	Valor UVR fecha de la emisión	Valor en Pesos de la emisión	Valor de los créditos otorgados a ET	Nº de municipios vinculados
Primera Emisión del 6 de julio de 2009	\$ 2.000.000.000	\$ 186,84	\$ 373.687.400.000	\$ 174.314.119.532	37
Segunda Emisión del 13 de diciembre de 2010	\$ 2.500.000.000	\$ 190,79	\$ 476.965.000.000	\$ 218.979.930.408	73
Totales	\$ 4.500.000.000	-	\$ 850.652.400.000	\$ 393.294.049.940	110

Emisión de Bonos	Comisión de Originación	Mecanismo de respaldo	Constitución del Patrimonio Autónomo	Administración de fideicomiso primer año	Total Remuneración 2009-2010
	1,33%	3,95%	\$ 1.500.000	\$ 6.922.500	
Primera Emisión del 6 de julio de 2009	\$ 2.318.377.790	\$ 6.885.407.722	\$ 55.500.000	\$ 256.132.500	\$ 9.515.418.011
Segunda Emisión del 13 de diciembre de 2010	\$ 2.912.433.074	\$ 8.649.707.251	\$ 109.500.000	\$ 505.342.500	\$ 12.176.982.826
Totales	\$ 5.230.810.864	\$ 15.535.114.973	\$ 165.000.000	\$ 761.475.000	\$ 21.692.400.837

Fuente: Contrato de Crédito, Contrato de Cesión de Derechos, Contrato de Fiducia Mercantil Irrevocable de administración y garantía de pago de las Entidades Territoriales, Alianza Fiduciaria S.A. 2009-2010. Grupo Financiero de Infraestructura. Banco de la República. Superfinanciera-Sistema Integral de Información del Mercado de Valores (Simev).

Cálculos: CGR. Abril de 2011

Nota: Adicional a los costos aquí mencionados el contrato de crédito entre la Entidad Territorial y la Fiducia establece el rubro de "Costos no previsibles", cuyo valor no es determinado y depende de los efectos coyunturales derivados, por concepto de protección y defensa de las transacciones, a cargo de la ET.

Los costos operativos producto de la comisión de originación, constitución de los patrimonios autónomos y la administración de los fideicomisos, ascendieron alrededor de \$6.157 millones, 1.6% del total de los créditos solicitados.

Los recursos desembolsados por los municipios para cubrir el mecanismo de respaldo son del orden de los \$ 15.135 millones, dineros que de no ser utilizados, deben ser devueltos a los ET, al finalizar el contrato (19 años después); durante éste período se encuentran en poder de la Fiducia, sin generar ningún tipo de rendimiento a los ET.

El valor presente neto de los créditos adquiridos por los 108 municipios entre 2009 y 2010 asciende a cerca de \$1.3 billones, lo que indica que las obras a realizar con los recursos pactados a vigencias futuras excepcionales (19 años) cuestan hoy para los municipios cerca de 3.4 veces más de los recursos otorgados. Ver tabla 37.

Tabla 37. Valor Presente Neto de los créditos adquiridos por los Entes territoriales Esquema Bonos de Agua. (Pesos corrientes)

Emisión de Bonos	Valor de los créditos otorgados a ET	N° de municipios vinculados	VPN	Relación VPN/ Valor crédito
Primera Emisión del 6 de julio de 2009	\$ 174.314.119.532	37	\$ 594.204.394.056	3,41
Segunda Emisión del 13 de diciembre de	\$ 218.979.930.408	73	\$ 746.461.831.135	3,41
Total	\$ 393.294.049.940	110	\$ 1.340.666.225.191	3,41

Fuente: Grupo Fiduciario de Infraestructura. Alianza Fiduciaria S.A. FIA. Contrato de crédito ET y Alianza Fiduciaria S.A 2009 y 2010. Cálculos: CGR. Abril de 2011.

Sumados los costos de amortización de los préstamos más los costos adicionales proyectados para los próximos 19 años como lo establecen las condiciones pactadas en los respectivos contratos de crédito, fiducia y cesión de derechos a 2028 fecha en la cual se terminan los contratos vigentes, se habrán pagado cerca de \$ 1.3 billones derivados del costo del capital, más los costos operacionales (remuneración de la fiducia) por valor de \$19.863,8 millones.

De otra parte, si se considera el diferencial resultante de las transacciones entre los costos de las emisiones de bonos por parte del GFI (tasa de UVR + 8%), frente al costo de amortización de los préstamos formalizados a los ET (tasa de UVR+11%), se encuentra una ganancia adicional de \$12.071 millones para la Fiduciaria.

Tabla 38. Diferencial entre los rendimientos de los Préstamos y los costos de la emisión de bonos de Agua 2009-2010

Emisión de Bonos	Rendimiento primer año de amortización de los créditos UVR + 11% (13,56%EA)	Costo transacción Bonos UVR + 8% (10,49% EA)	Ganancia por diferencial entre uso del capital en créditos (11%) y emisiones bonos (8%)
Primera Emisión 2009	\$ 23.641.784.234	\$ 18.291.624.673	\$ 5.350.159.561
Segunda Emisión 2010	\$ 29.699.695.471	\$ 22.978.624.501	\$ 6.721.070.970
Total	\$ 53.341.479.705	\$ 41.270.249.174	\$ 12.071.230.531

Fuente: Grupo Fiduciario de Infraestructura. Alianza Fiduciaria S.A. FIA. Contrato de crédito ET y Alianza Fiduciaria S.A 2009 y 2010. Cálculos: CGR. Abril de 2011.

6.5.3 Los bonos y otras alternativas de financiación

Para establecer el costo de oportunidad asumido por los entes territoriales que se vinculan a este esquema y teniendo en cuenta que las actuales condiciones de la política de los PDA no ofrece otras alternativas estatales diferentes al PA FIA, se realizó la comparación del esquema de Bonos de Agua con otras opciones de financiación vía deuda pública, a través de los TES y de la obtención de créditos de FINDETER, como posibilidades que el gobierno nacional pudo considerar, al momento de apalancar recursos para los proyectos del Agua Potable y Saneamiento Básico.

Las alternativas comparables dentro del mercado se seleccionaron teniendo en cuenta los siguientes criterios:

1. Títulos de deuda pública TES en pesos: Por ser los títulos más negociados dentro del mercado de capitales en los últimos años y ofrecer un menor riesgo, se seleccionó el título cuya fecha de vencimiento y fecha de emisión pueda ser igual o la más comparable con las características de los bonos de agua estructurados por el GFI. No se consideraron los TES en UVR, debido a que éstos han dejado de transarse por parte del gobierno desde 2006. Por lo tanto, no se podía establecer un parámetro equiparable.⁸⁵

2. Tasa de redescuento de Findeter: Se asume la tasa máxima a la cual serán otorgados los créditos al PA FIA, bajo las condiciones vigentes, asumiendo que esa sería la tasa actual a la cual prestaría Findeter de manera directa a los municipios, figura que era posible antes del diseño de los PDA⁸⁶.

A partir del análisis realizado se observa que en términos efectivos anuales, existen unos puntos diferenciales entre las tasas, haciendo más costoso el uso del capital en el esquema escogido por los municipios, además de los gastos adicionales mencionados anteriormente, producto del manejo de la fiducia. Ver Tabla 39.

⁸⁵ Información tomada de Banco de la República. Estadísticas de Colocaciones de deuda pública interna TES. TES subasta 2004-2010

⁸⁶ Información tomada de Alianza Fiduciaria S.A, www.consorciofia.com

Tabla 39. Comparación entre opciones de financiación para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico

	Opciones financieras	Interés / Tasa cupón / Tasa redescuento	Tasa efectiva anual
Esquema privado	BONOS DE AGUA		
	Préstamo de los Municipios	UVR + 11%	13,56%
Alternativas	TES Comparable (pesos)	10%	11,63%
	Préstamo Findeter	DTF + 6,5% TNA	10,57%

Fuente: Grupo Fiduciario de Infraestructura. Alianza Fiduciaria Ltda. FIA.
Banco de la República, Findeter. 2011
Cálculos: CGR. Abril de 2011.

Comparando estas diferentes tasas, se encuentra que los recursos apalancados por “Bonos de Agua” tienen un costo del uso del capital de \$53.330 millones al año por concepto de intereses, valor que representa 17% y 28% más si se hubiesen realizado con las alternativas presentadas.

Este valor refleja el costo de oportunidad asumido por los entes territoriales, con el fin de disponer con los recursos suficientes para adelantar los proyectos que garantizarán la ampliación y mejora de la cobertura y calidad del suministro de agua potable y la prestación del servicio de saneamiento básico.

6.5.4 Frente al modelo institucional

De otra parte es importante considerar, que al comparar los Bonos de Agua con la modalidad de financiamiento PA FIA, se observa que uno de los principales atractivos del primero, es la oportunidad en el acceso y uso del dinero, toda vez que es desembolsado una vez sean puestas las emisiones de los bonos en el mercado, es decir, a la fecha los municipios vinculados ya cuentan con los recursos del préstamos en sus bolsas locales con las cuales ya se han iniciado obras. Contrario a lo anterior, con el PA FIA, después de 3 años de operaciones, la mayor parte de los recursos se han desembolsado para el pago de subsidios como se expuso anteriormente, con costos de comisión que no requerirían incurrirse si los municipios giran directamente a los prestadores.

Otro atractivo es la posibilidad que tienen los entes territoriales de realizar procesos de contratación directa, sin la intermediación del Gestor, como sucede con el esquema de Patrimonio Autónomo FIA, seguido de la posibilidad de adelantar proyectos que no cursan el proceso de aprobación y viabilización a través de la ventanilla única, toda vez que no se apalancan con recursos de la Nación.

De esta manera, se evidencia que los recursos vía Bonos de Agua no solo es una alternativa de financiación costosa para los ET, sino que entraña mayores necesidades en el control del uso de los recursos por parte del Estado y dado el atraso en esta actividad por parte del MAVDT se pone en riesgo la destinación y buen uso del SGP APSB. Tabla 40.

Tabla 40. Comparación entre los Esquemas de financiación vigentes sector APSB. Diferencias en la estructura de los esquemas de Financiación.

CARACTERÍSTICAS	PATRIMONIO AUTONOMO FONDO DE INVERSIONES PARA AGUA - PA FIA	GRUPO FINANCIERO DE INFRAESTRUCTURA - ALIANZA FIDUCIARIA S.A. BONOS DE AGUA
Naturaleza	Modelo gubernamental de financiación PDA	Modelo alternativo de financiación privada para el sector de APSB
Vinculación de los Entes Territoriales	A través del Departamento como Fideicomitente indirecto Aprobación Concejo Municipal Contrato de Fiducia Mercantil Irrevocable de Recaudo, Administración, Garantía y fuente de Pago	Directa con la Fiducia a través de 3 Contratos. De Crédito, Cesión de Derechos y Fiducia Aprobación Concejo Municipal Contrato de Fiducia Mercantil Irrevocable de Recaudo, Administración, Garantía y fuente de Pago
Fuentes de compromiso	SGP, Regalías, Audiencias Públicas, CARS, Recursos propios, créditos	Únicamente SGP sectorial
Condiciones y costos de Operación	Comisión fiduciaria Primera Etapa Comisión fija Mensual 40 SMLV Departamentos Comisión Variable Mensual 1,2 SMLV Municipios Segunda Etapa A partir del 8 año de ejecución en función de N° de Municipios y Distritos Vinculados	Costo de Amortización Préstamo Tasa UVR + 11% = 13,56% TEA Costos de Remuneración fiduciaria: Comisión de originación 1,33% Mecanismo de respaldo 3,95% del préstamo Constitución del patrimonio A \$ 1.5000.000 Administación del Fideicomiso \$ 6.922.500 Costos no previsibles (protección y defensa de transacciones)
Proyectos	Son viabilizados vía Ventanilla Única	No necesitan pasar por la Ventanilla Única
Autonomía	Menor oportunidad en el acceso al recursos para iniciar ejecución de las obras Las ET definen y transfieren los montos comprometidos (SGP, Regalías, AP, CARS, ...) Aprobación Diagnósticos y Diseños Las ET no participan en el ciclo de contratación	Mayor oportunidad, porque recibe el monto total del préstamo al inicio del contrato, una vez se realice la emisión de bonos respectiva Define y tranfieren el SGP comprometido (hasta 7,6 veces su SGP) Realizan sus propios diagnósticos y diseños Las ET participan de todo el ciclo de contratación

Elaboró: CGR 2011.

6.5.5 Impacto de los costos derivados de los Bonos de Agua en las finanzas de los entes territoriales

Según las cifras presentadas (Tabla 41), al seleccionar unos municipios para el estudio, se evidencia que durante el periodo de compromiso de 2017 a 2022 y una vez realizados las proyecciones de crecimiento del SGP territorial y de la UVR, existe el riesgo que los recursos de SGP APSB comprometidos no cubran el valor de la cuota de amortización de los créditos. Producto de la incertidumbre que se deriva del periodo de transición establecido por la Ley de transferencias del SGP APSB hasta 2016, año a partir del cual se desconoce el comportamiento que tendrá el giro de estos recursos.

Esto significa que los entes territoriales deberán acudir a sus recursos propios u otras fuentes de financiación para cubrir el compromiso adquirido, como lo establecen las condiciones del Crédito con Alianza Fiduciaria S.A.

Tabla 41. Impacto de los compromisos del SGP en las finanzas territoriales

Municipio	% del SGP Comprometido	AÑO	PORCENTAJE SGP APSB (%)		
			IMPACTO DE LOS INTERESES	IMPACTO DEL VALOR DE LA AMORTIZACIÓN	IMPACTO DEL VALOR DE LA CUOTA
SORA - Boyacá	30	2017	20%	11%	31%
PATIA EL BORDO - Cauca	18,5	2017	12%	6%	18%
ZAPAYAN - Magdalena	35	2022	14%	22%	36%
BELLO- Antioquia	85	2017	59%	32%	91%
		2018	56%	32%	87%
		2019	52%	35%	87%
		2020	48%	35%	83%
		2021	45%	43%	88%
		2022	40%	49%	89%
CARMEN DE CHUCURÍ- Santander	60	2015	45%	14%	60%
		2017	42%	23%	65%
		2018	40%	23%	62%
		2019	37%	25%	62%
		2020	32%	31%	62%
		2021	28%	35%	63%

Fuente: Respuesta de los Municipios a CGR 2011 Cálculos: CGR. Abril de 2011.

6.5.6 Impacto de las obras

Se tomó una muestra de 33 municipios de los 108 municipios con créditos. De los cuales 6 de ellos comprometieron entre el 70% y 85% del SGP del total destinado para agua potable y saneamiento básico, para cubrir el crédito, indicando con ello que las obras que se realizarán con estos dineros serán las únicas que tendrá el municipio para atender las necesidades más reiterativos en los territorios locales, como son los sistemas de acueducto, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

En cuanto a los subsidios, de acuerdo a información reportada por los municipios a la CGR y a Alianza Fiduciaria, los compromisos del SGP- APSB para subsidios están entre el 11% y 45%, que sumado al porcentaje del crédito en un caso sobre pasa en 1.48% y en otros ya tiene todo el SGP APSB comprometido.

En algunos casos, la información reportada por los municipios de la muestra y por Alianza Fiduciaria sobre subsidios no muestra coherencia, tal es el caso del los municipios de Balboa y El Tambo del departamento del Cauca, donde los valores de los subsidios tienen una diferencia de más del 50% entre uno y otro reporte.

Para la muestra los proyectos de inversión en infraestructura y agua potable, se agrupan en las siguientes categorías:

- Obras civiles para la optimización de las redes del sistema de alcantarillado.
- Optimización del sistema de acueducto.
- Obras civiles para el sistema de alcantarillado, sanitario, redes y colectores.
- Planta de tratamiento de aguas residuales.
- Construcción de tanques de almacenamiento de agua.
- Obras civiles para la construcción de aducción y optimización de redes de acueducto.
- Construcción de la reposición de redes de alcantarillado y acueducto.

Adicionalmente, existe una excesiva atomización de recursos en pequeños proyectos que finalmente tienen un bajo impacto social y económico, situación que, además, dificulta su control y seguimiento para garantizar su adecuada utilización.

De manera general, los municipios están efectuando importantes inversiones tendientes a mantener y aumentar los niveles de cobertura de los servicios de saneamiento básico, sin embargo, de la muestra solo 8 reportan las fichas BPIN- EBIS, 7 municipios no han ejecutado en su totalidad el crédito a pesar de haber recibido los recursos desde el 2009 y 7 de ellos el proyecto supera el valor del crédito.

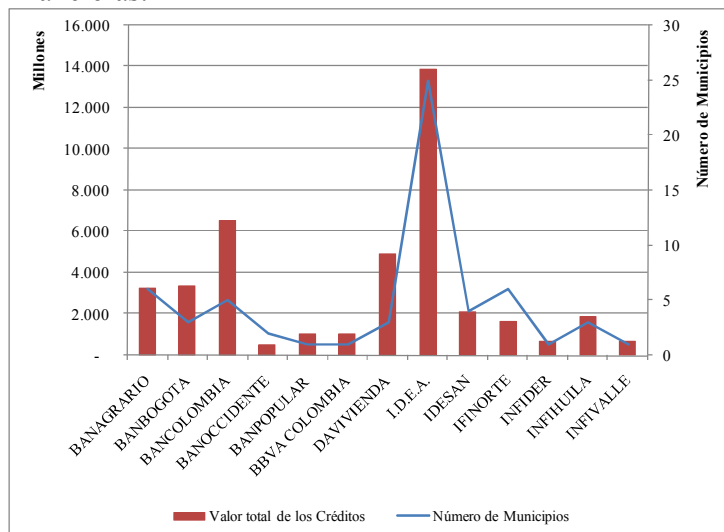
El hecho que el valor total del proyecto supere el valor del crédito indica que a pesar de comprometer los recursos del SGP APSB por 19 años, éstos no alcanzarán a cubrir el desarrollo total de las obras previstas y además, no se contará con disponibilidad de recursos para continuar con las obras hasta después del 2028.

6.6 Otros esquemas de financiación

Como se mencionó, 61 municipios de los 169 que han optado por financiar las obras de agua potable y saneamiento básico empleando fuentes financieras diferentes al PA FIA, han constituido créditos con entidades financieras de diverso orden con cargo a los recursos de SGP APSB, por valor de \$41.116 millones. Las posibles combinaciones entre las todas las fuentes de financiación se aprecian en el Anexo 6.

Según se aprecia en la Gráfica 14, el I.D.E.A. es la entidad financiera con un mayor número de municipios vinculados.

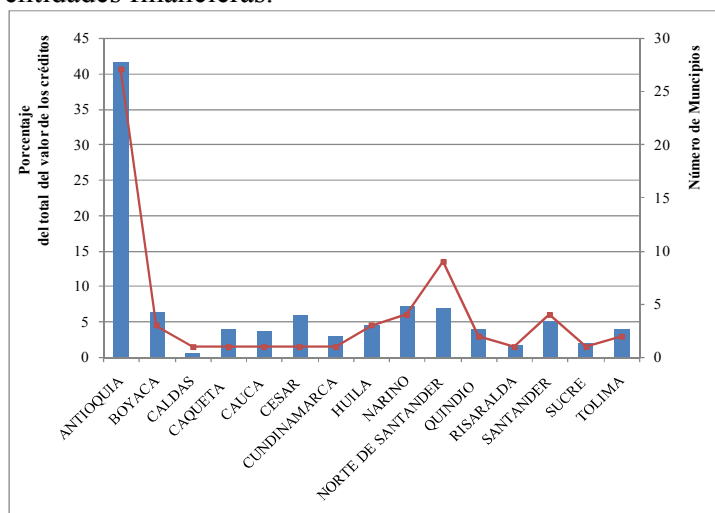
Gráfica 14. Distribución de los créditos con otras entidades financieras.



Fuente: Respuesta MHCP. Cálculos: CGR Abril de 2011

La distribución por departamento indica que el mayor número de los municipios con crédito se ubican en Antioquia, que a su vez son los que han comprometido mayores recursos de SGP APSB en créditos con diversos esquemas financieros. Ver Gráfica 15.

Gráfica 15. Distribución departamental de los créditos con otras entidades financieras.



Fuente: Respuesta MHCP. Cálculos: CGR Abril de 2011

Teniendo en cuenta que los esquemas de crédito y el PA FIA no son excluyentes, municipios como San Francisco (Antioquia) y Sora (Boyacá) cuentan con créditos otorgados por Alianza Fiduciaria, una entidad bancaria y están vinculados al PA FIA.

Pero además, los objetos de los créditos reportados al MHCP incluyen compras de lote para reubicación de viviendas, construcciones de parques lineales, compra de terreno para construcción de relleno sanitario, financiación de proyectos de vivienda y desarrollo urbano, proyectos y programas de beneficio social, mejoramiento del perfil de deuda, construcción de un polideportivo y canchas deportivas, ampliación de instituciones educativas, construcción de distritos de riego, continuidad construcción matadero municipal. Que no corresponden a las inversiones que se pueden realizar con estos recursos, según lo establecido en la Ley 142 de 1994⁸⁷.

7. ANÁLISIS DE RIESGO

Como se ha visto, cada una de las entidades nacionales, regionales y locales que hacen parte del modelo adoptado por la política de PDA, cumple funciones complementarias que deben ser articuladas para lograr movilizar los recursos hacia el cumplimiento de los objetivos propuestos. Sin embargo, la evaluación realizada permite evidenciar debilidades en el cumplimiento de las labores según se presenta a continuación.

7.1 Nivel Nacional

7.1.1 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT

El MAVDT, por disposiciones legales es el rector de la política de agua potable y saneamiento básico, tiene asiento en el Comité Directivo de cada PDA y asiste a cada una de las sesiones que éste realiza, aprueba el PGEI, aprueba el Plan de Anual Estratégico y de Inversiones – PAEI, aprueba el Manual Operativo, otorga la viabilidad técnica, legal, financiera, ambiental y socioeconómica a cada uno de los proyectos que se ejecutan en el

⁸⁷ Artículo 14. Definiciones especiales.

14.19. Saneamiento básico. Son las actividades propias del conjunto de los servicios domiciliarios de alcantarillado y aseo.

14.22. Servicio público domiciliario de acueducto. Llamado también servicio público domiciliario de agua potable. Es la distribución municipal de agua apta para el consumo humano, incluida su conexión y medición. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias tales como captación de agua y su procesamiento, tratamiento, almacenamiento, conducción y transporte.

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.

marco de los PDA a través de la ventanilla única, da pautas para la contratación de la gerencia asesora, hace parte Comité del Patrimonio Autónomo FIA⁸⁸. Como miembro del Comité Directivo, conoce las actas de aprobación de los proyectos del plan de contratación que éste debe enviar al FIA, así como el visto bueno de las órdenes de pago que se envían al Consorcio Fiduciario y cuenta con los resultados de los diagnósticos base contratados por él directamente.

Además, como una de sus funciones establecidas en los convenios interadministrativos es la de realizar el seguimiento a la implementación de los PDA y auditorías a los mismos⁸⁹ cuenta con copia de los documentos departamentales aprobados. Igualmente, es el responsable de los créditos vigentes con el Banco Mundial. También es el responsable de las actividades de giro, monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice de los recursos de SGP de agua potable y saneamiento básico (Decreto Ley 028 de 2008).

Sin embargo, a la fecha (Diciembre de 2010), no cuenta con un sistema de información que le permita relacionar para cada departamento:

- La línea base obtenida de los diagnósticos.
- Las metas propuestas por municipio y departamento en materia de cobertura.
- Los recursos comprometidos por cada ente territorial y cada una de las fuentes.
- Los proyectos y programas priorizados.
- Los proyectos viabilizados, el estado de avance de cada uno, los contratos realizados para el cumplimiento de los recursos comprometidos y pagados en cada caso.
- El destino y ejecución de los recursos del SGP de agua potable y saneamiento básico (subsidios e inversión).
- Recursos invertidos por el Gobierno Nacional y a través de los Créditos en cada uno de los municipios.

⁸⁸ Tendrá como función principal analizar los informes y estados de cuenta presentados por el CONSORCIO FIDUCIARIO y constituirá el canal de comunicación entre las PARTES intervinientes en el presente CONTRATO y los BENEFICIARIOS DEL FIDEICOMISO. Dicho comité se reunirá previa convocatoria escrita por parte del CONSORCIO FIDUCIARIO o cuando cualquiera de los miembros así lo solicite. Las reuniones deberán ser mensuales en caso de ser necesario y por lo menos obligatoriamente una vez cada trimestre.

http://www.consorciofia.com/index.php?option=com_content&view=article&id=27&Itemid=76, Consultada 28 Noviembre de 2010.

⁸⁹ Para ello cuenta con el 2% del billón de pesos destinados por la Nación para los PDA según la asignación en cada vigencia.

- Articulación de los proyectos de PME con el PDA.
- No ha realizado una articulación eficiente con el MHCP que permita contar con un sistema de alarma frente al objeto de los créditos realizados con cargo al uso del SGP APSB.

Tampoco ha realizado ninguna auditoría y hasta agosto de 2010 (dos años después de que el gobierno nacional le asignó la responsabilidad) promulgó el reglamento de las actividades de monitoreo, seguimiento y control del SGP, de tal forma, que no se han realizado vistas a las entidades territoriales y a los ejecutores y no se cuenta con informes del estado del destino y ejecución de recursos del SGP APSB que se han girado desde el 2008.

Esta falta de control y seguimiento al avance en la implementación de la política impide contar con indicadores de impacto de las inversiones, que permitan estimar el avance en materia de agua no contabilizada⁹⁰, coberturas⁹¹, calidad y continuidad de los servicios de agua potable y saneamiento básico de los entes territoriales.

7.1.2 Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP.

Corresponde a este Ministerio registrar las operaciones de Crédito Público de los Entes Territoriales – ET. Teniendo en cuenta que éstos están realizando compromisos de flujos futuros de los recursos de SGP y regalías a través de esquemas fiduciarios y que las normas han sido claras en establecer el procedimiento para llevar a cabo este tipo de operaciones, así como ha dado una destinación específica a estos recursos, el MHCP debe contar con los mecanismos adecuados para cumplir con los requisitos y garantizar las partidas necesarias para el cubrimiento de los Subsidios⁹².

⁹⁰ La evolución del índice de agua no contabilizada que reporta la Comisión de Regulación de Agua Potable – CRA indica que la única ciudad que, en el año 2008, cumplía con mantener este índice por debajo del 30% era Bucaramanga, mientras que las que presentaban un mayor valor eran las ciudades de Barranquilla (51%), Cartagena (42%) y Pereira (39%), indicando que las fallas en el mantenimiento y condiciones generales del sistema claramente repercuten en el uso eficiente y responsable del recurso hídrico. Citado en: CGR. 2010. Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente. Imprenta Nacional. Pág. 226.

⁹¹ La información empleada por el PNUD Colombia sobre el seguimiento al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, publicado a finales de 2010 en materia de cobertura de APSB corresponde a la reportada por la SSPD con vigencia de 2007, es decir que no se encuentra actualizada. <http://odm.pnudcolombia.org/>, consultada 12 de mayo de 2011.

⁹² Por disposiciones legales los estratos 1,2 y 3 tienen subsidio en el pago de los servicios públicos domiciliarios.

Sin embargo, no todos los ET han realizado la estimación de los subsidios y contribuciones de forma previa al compromiso del SGP por varias vigencias futuras, lo que constituye una situación de riesgo en su uso adecuado.

7.1.3 Departamento Nacional de Planeación – DNP

Corresponde al DNP hacer seguimiento a la implementación de la política de PDA y al cumplimiento de las metas propuestas en el PND, así como a los proyectos que se adelantan con el empleo de recursos de regalías.

El seguimiento, monitoreo y control del uso de las regalías ha sido realizado por la Comisión Nacional de Regalías hasta 1999, por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD durante el periodo 2000 - 2004 y desde el 2005 por el DNP, a través de la Dirección de Regalías.

Sin embargo, las dos divisiones encargadas, Dirección de Desarrollo Urbano y Dirección de Regalías, no se encuentran articuladas, ni cuentan con un sistema de información integrado para el desarrollo de sus funciones.

7.1.4. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD

Como tareas y responsabilidades fundamentales de la SSPD en el marco de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control de los recursos del SGP en APSB debe “*recopilar y consolidar*” la información reportada por los entes territoriales y la empresas de servicios públicos que administran recursos del SGP dentro del Sistema Único de Información – SUI. Producto de la *validación* de ésta información y el cumplimiento de los requisitos establecidos para obtener la certificación, la SSPD procede a otorgar la *certificación*.

Igualmente, es su responsabilidad “*concertar*” junto con el MAVDT elaborar los reporte de información suministrada por el SUI, así como la “*aprobación y evaluación*” del Plan de Desempeño de las entidades territoriales que indiquen factores de riesgo en la destinación y uso de los recursos del SGP – APSB.

En este sentido, 473 municipios⁹³ en 2010 han enviado información como insumo para el reporte del SUI, algunos de manera incompleta. No obstante, para el mismo periodo

⁹³ Respuesta MAVDT, reporte del uso del SGP. Noviembre 2010.

se encuentran certificados alrededor de 1.081 municipios. Si se considera que para obtener la certificación los municipios deben haber cumplido con el requisito de suministro del SUI entre otros, no es claro como al comparar los resultados no coincidan, situación que indica descontrol en el cumplimiento de las disposiciones legales establecidas para el adecuado suministro del servicio. Adicionalmente, y en conjunto con el MAVDT se debe realizar el reporte al seguimiento de los recursos del SGP APSB, a la fecha no existe el primer reporte al respecto.

7.2 Nivel Regional

7.2.1 Departamentos

Al estar en cabeza de los departamentos la adopción de la política de PDA y al ser éstos los que realizan las actividades requeridas para la vinculación de los municipios, existe una clara vulnerabilidad en los cambios de administración que limitan el desarrollo e implementación de la política.

7.2.2 Comité Directivo

Pese a las funciones establecidas para el Comité Directivo, éste no cuenta con las herramientas necesarias para dar inicio a los procesos de contratación, ni tomar decisiones en tiempo real sobre el desarrollo del PDA, como tampoco realizar la priorización de proyectos de acuerdo a las necesidades de los municipios.

7.2.3 Gestor

En la mayoría de los casos, son los departamentos conjuntamente con algunos municipios los que se han constituido como gestores dentro de la estructura operativa del PDA, ello ha conllevado a una débil capacidad técnica y operativa que se refleja en el limitado avance del desarrollo de proyectos, deficiencias en la asistencia técnica y en la gestión para el logro de la vinculación de los municipios e inadecuado compromiso de los recursos.

Como se dejó abierta la posibilidad de que los gestores contraten la ejecución de los proyectos a través de los operadores especializados, es decir bajo la Ley 142 de 1994, esto

permite la delegación de esta responsabilidad y la contratación directa de las obras, sin tener que dar cumplimiento al Estatuto de Contratación Pública.

7.2.4 Gerencias Asesoras

Aunque las Gerencias Asesoras son la parte técnica de las estructuras operativas del PDA, después de casi tres años de implementación de la política cerca de la mitad del país no cuenta con la vinculación de éstas, por lo que sus funciones son asumidas por el Gestor incrementando la vulnerabilidad en la operación del sistema.

Adicionalmente, al ser éstas las encargadas del diseño de los proyectos a ejecutar y a su vez realizar la interventoría de las obras se genera un autocontrol que no siempre resulta óptimo.

Las razones por las cuales son rechazados los proyectos en la Ventanilla Única evidencian inconsistencias en la elaboración, diseño y presentación de los proyectos por parte de las Gerencias Asesoras.

7.2.5 Patrimonio Autónomo FIA – PA FIA

La figura adoptada por el gobierno para la administración de los recursos destinados al PDA por cada una de las entidades territoriales constituye una Fiducia Mercantil y por tanto se pierde el dominio de los recursos, sin embargo, es necesario aclarar que no se pierde la vigilancia y control de los mismos y por ello el PA FIA debe ser incluido dentro de los sujetos de control de la CGR.⁹⁴

7.2.6 Corporaciones Autónomas Regionales – CAR

Los recursos invertidos para la conservación y manejo de las fuentes hídricas, que garantizan la oferta en condiciones óptimas de calidad y cantidad, no guardan relación con los requerimientos demandados.

Existen demoras en el estudio y aprobación de los PGIRS y PSMV, requisitos indispensables para la viabilización de los proyectos a través de la ventanilla única.

⁹⁴ Sentencia C-557 de 2009. Corte Constitucional.

Por otra parte, estas entidades no han realizado los trámites legales ante el MHCP para registrar los montos comprometidos a través de los convenios con los departamentos.

7.3 Nivel Local

7.3.1 Municipios

El rezago en la actualización permanente de la estratificación urbana y rural genera dificultades en la facturación de los servicios públicos domiciliarios, así como en la identificación de los usuarios por estrato, condicionando la asignación adecuada de los subsidios y el cobro de contribuciones.

En muchos de los casos, los municipios adolecen de capacidad técnica para realizar los reportes requeridos por el SUI de la SSPD, ocasionando falta de oportunidad y suministro de información incompleta, poniendo en riesgo la obtención de la certificación y el adecuado suministro de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo.

Dado que los municipios no son actores intervinientes en los procesos de contratación, existe prevención para vincularse a los PDA, como también dificultades en su participación en la interventoría a las obras que se desarrollan en su territorio.

No todos los municipios han efectuado el debido cálculo de los subsidios y contribuciones, afectando el destino de los recursos del SGP, condicionando el acceso de la población a la prestación de los servicios.

7.3.2 Operadores especializados

A través de ellos es posible realizar la contratación de las obras según lo establecido en la Ley 142 de 1994, situación que permite actuar a favor de los contratistas o los contratantes.

8. CONCLUSIONES

Dado el atraso histórico de la cobertura y calidad en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico, así como el elevado número de proyectos atomizados e inconclusos por la ausencia de recursos financieros suficientes, el Gobierno optó por los PDA, como una propuesta clara para articular en una sola bolsa, regalías, SGP, recursos de la Nación, recursos propios de los entes territoriales y créditos que permitieran apalancar la inversión requerida en los proyectos de APSB y de esta forma, garantizar su impacto en el mejoramiento de las coberturas y calidad de los servicios.

Además, esta política busca optimizar a partir de la planeación regional e integral la conformación de esquemas regionales y la modernización empresarial del sector y con ello avanzar hacia la eficiencia en la prestación de los servicios.

Sin embargo, el estudio realizado demuestra que se requiere hacer un mayor esfuerzo dirigido a solucionar la problemática evidenciada, como se señala a continuación.

Debilidades técnicas, de diseño y desarrollo de los proyectos

La política pública evaluada evidencia problemas en el diseño relacionadas con el manejo integral de agua, que permita articular las acciones de mejoramiento de la oferta hídrica con la demanda y a su vez, favorezca la complementariedad de las obras adelantadas por los entes territoriales empleando diferentes fuentes de financiamiento.

El análisis realizado permite señalar que, el modelo gubernamental de los PDA centraliza las decisiones de inversión y los recursos restringiendo la autonomía territorial, debido a que la participación de los municipios se limita a la definición y transferencia de los montos comprometidos respaldados por diferentes fuentes y a la aprobación, mediante acta de concertación, de los diagnósticos y diseños que realiza el Gestor (Departamento) en colaboración con las Gerencias Asesoras. Es decir, no participa en ningún momento del ciclo de contratación de las obras que se ejecutarán en su jurisdicción.

Los avances en la implementación de los PDA no se han adelantado con la celeridad que se planeó por lo tanto, los logros no corresponden a las metas planteadas en los

documentos de política, en el PND 2006 -2010, ni los compromisos internacionales (Objetivos de Desarrollo del Milenio).

No resulta viable estructurar, bajo las mismas condiciones en todos los departamentos del país los PDA, por cuanto esto implica el desconocimiento de la posibilidad real de conformar esquemas regionales o crear sinergias en los recursos, mientras se aumenta la carga fiscal de los departamentos y los municipios en la implementación de esquemas que resultan inviables operativamente.

Las economías de escala, argumentación base de los PDA, se pensaron únicamente para el manejo administrativo y financiero de los servicios públicos de APSB una vez ampliadas las coberturas y no en la estructuración, diseño y puesta en funcionamiento de los servicios. Esto se ve reflejado en el elevado número de prestadores que de acuerdo a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios se han visto incrementados en un 517% entre 2006 y 2009⁹⁵.

Es por esto que los proyectos viabilizados y financiados responden únicamente a bienes públicos locales, que no permitirán el desarrollo y la estructuración de la prestación de servicios bajo un esquema de economía de escala regional.

Es preciso mejorar la capacidad técnica de los Gestores y las Gerencia Asesoras con el fin de aumentar la calidad y el número proyectos presentados para obtener la viabilización de la Ventanilla Única y de esta forma agilizar la contratación y desarrollo de las obras.

Teniendo en cuenta las debilidades técnicas de los entes territoriales y las estructuras operativas conformadas, es necesario hacer un análisis cuidadoso de los riesgos de descentralizar la Ventanilla Única.

Ninguna de las entidades nacionales vinculadas al esquema tiene claridad sobre las necesidades y asignaciones efectivas de los subsidios legales. El 15% del SGP APSB que fue estipulado en la Ley 1176 de 2007, como monto mínimo para subsidios no garantiza el cubrimiento de la demanda hoy o en el futuro, de los recursos demandados por la población de los estratos 1, 2 y 3⁹⁶ en todos los municipios del país.

No se definieron de forma clara los lineamientos que deben seguir los proyectos que se financiarán a través de deuda mediante la pignoración de los recursos de SGP APSB,

⁹⁵ SSPD. 201. Estudio sectorial acueducto y alcantarillado 2006 – 2009. Pág. 14

⁹⁶ El 48% de las viviendas urbanas del país se encuentran clasificadas en los estratos 1 y 2.

facultando a los entes territoriales la cesión los derechos de este rubro por más de 19 años sin que se tenga claro el alcance de las actividades a ejecutar⁹⁷.

Persiste una baja ejecución de los recursos destinados por los entes territoriales a los PDA ya que durante los dos años y tres meses⁹⁸ que ha estado en funcionamiento el PA FIA, ha recaudado \$1.11 billones, realizando pagos a contratistas y gestores por \$0.21 billones (19.2%), indicando que se encuentran sin ejecutar \$0.97 billones (82.6%) de los recursos que evidencia retraso en el diseño, contratación y ejecución de las obras requeridas para el aumento de las coberturas y el mejoramiento de la prestación de los servicios. Esto genera inviabilidad a largo plazo del modelo gubernamental de los PDA.

Con los recursos de los créditos hasta la fecha desembolsados se ha dado inicio a obras, sin embargo, en algunos casos, el valor total del proyecto supera el valor del crédito indicando que a pesar de comprometer los recursos del SGP APSB por 19 años, éstos no alcanzarán a cubrir el desarrollo total de las obras previstas y además, no se contará con disponibilidad de recursos para continuar con las obras hasta después del 2028.

Por otro lado, la ausencia de mecanismos de verificación de la calidad de los diseños de los proyectos a financiar genera riesgo a las inversiones toda vez que únicamente el municipio es quien evalúa la idoneidad técnica, ambiental y financiera del mismo.

Debilidades operativas del esquema

Aunque el MAVDT es el rector de la política de APSB aún no ha generado las estrategias e instrumentos necesarios para conocer el desempeño del sector, articular la oferta hídrica con la demanda y menos aún para hacer las auditorías a los PDA, según consta en las obligaciones pactadas con cada uno de los departamentos.

La implementación de los PDA sin que previamente se hubieran fortalecido las capacidades técnicas de los departamentos y del MAVDT, no han permitido avanzar eficaz y eficientemente en la ejecución de obras que garanticen el suministro de agua con las características de calidad, cantidad y continuidad requeridas para garantizar el derecho humano al agua potable y el saneamiento básico.

⁹⁷ Esta indefinición se evidencia en el Artículo 11 de la Ley 1176 de 2007.

⁹⁸ La firma del contrato se realizó el 12 de diciembre de 2008.

Resulta preocupante que el modelo adoptado para la destinación y uso de los recursos del SGP de agua potable y saneamiento básico que buscaba garantizar su mejor utilización y asignación bajo un control sistemático y evitar la atomización de los mismos, haya permitido que se convierta en un negocio privado, sin contar con mecanismos eficientes del control de la calidad de las obras adelantadas con los recursos obtenidos.

Los entes territoriales entregan al PA FIA recursos para inversión y también para subsidios. Es decir, que se está utilizando un esquema financiero que incluye un costo innecesario para el manejo de los subsidios al existir la posibilidad del giro directo por parte de los municipios y distritos de estos recursos a los prestadores del servicio.

El esquema privado de financiación mediante créditos o emisiones de bonos, se constituyen como otra alternativa viable a la cual tienen acceso los entes territoriales, utilizando como respaldo los recursos del SGP – APSB a largo plazo (19 años), mediante este mecanismo los gobernantes locales (Alcalde, Concejo) deciden la ejecución de los recursos desembolsados, pudiendo de esta forma participar y controlar directamente la gestión.

Una de las diferencias entre los esquemas de financiación (privado y gubernamental) se encuentra asociada a los costos de transacción (remuneración de la fiducia) derivados de la administración de los recursos que se relacionan con la oportunidad y facilidad del desembolso, así como a los costos intrínsecos del crédito. Otra consiste en la posibilidad de adelantar proyectos que no cursan el proceso de aprobación y viabilización a través de la ventanilla única, toda vez que no se apalancan con recursos de la Nación.

El hecho que los municipios estén adquiriendo créditos que compromete el SGP APSB por un periodo extenso de años – operación que debe registrarse ante el MHCP-, para realizar obras diferentes al objeto de los recursos, revela la debilidad técnica y operativa del MAVDT en el seguimiento, monitoreo y control del uso del SGP, función otorgada desde 2008.

Debilidades financieras

Aún el MAVDT no cuenta con un análisis claro que permita identificar la totalidad de los compromisos pactados a través de giros directos para las vigencias futuras de los

recursos del SGP APSB, ni tampoco existe un control que posibilite evitar el doble compromiso de los mismos.

El MAVDT aún no ha desarrollado ni implementado una estrategia clara e integrada con los otros organismos responsables, que le permita hacer el seguimiento, monitoreo y control a los recursos del SGP de agua potable y saneamiento básico y por lo tanto, no es posible conocer el compromiso y el gasto que cada uno de los entes territoriales ha realizado a la fecha y el grado de efectividad de los mismos.

El MAVDT no se ha articulado con el DNP para establecer la integralidad de los proyectos de agua potable y saneamiento básico en el marco de los PDA con los proyectos adelantados con recursos de regalías.

A la fecha, no se cuenta con información clara sobre el estado de cada una de las autorizaciones del CONFIS y el ajuste a los estatutos presupuestarios, necesarios para que los entes territoriales comprometan vigencias futuras excepcionales en el desarrollo de los PDA, según lo establecido por la Ley 819 de 2003.

Es necesario conocer la articulación de las inversiones que se realizan en el marco del Programa de Modernización Empresarial con los PDA, con el fin de evitar trasladar los problemas estructurales de algunos proyectos a las inversiones que se realizarán con estos recursos.

A la fecha, se evidencia que los recursos comprometidos por cada uno de los entes territoriales serán insuficientes para cubrir las necesidades diagnosticadas, esto indica que aunque las inversiones en infraestructura se realicen a corto plazo (menos de 5 años) los compromisos adquiridos evitan que se realicen inversiones durante 10 años más, permitiendo concluir que las metas de cubrimiento programadas no serán cumplidas.

Los elevados costos producto de la comisión fiduciaria para al menos 419 (67%) de los 624 municipios vinculados al PA FIA, asociado a la inexistencia de una relación de causalidad entre los recursos transferidos al PA FIA y la comisión fiduciaria por los entes territoriales (ET), revela debilidades en el diseño del esquema financiero gubernamental el cual debería prever las cuantías mínimas a comprometer por cada ente territorial, relacionadas con el costo de administración de la fiducia y moderar las comisiones según la capacidad financiera de cada ET.

Es claro que tanto el MAVDT como el MHCP, quienes diseñaron el esquema y hacen parte de del Comité del Patrimonio Autónomo, no han advertido a los gobiernos subnacionales ni al PA FIA en cuanto a la inconsistencia previamente señaladas.

Existe el riesgo que los recursos de SGP APSB comprometidos no cubran el valor de la cuota de amortización de los créditos. Esto significa que los entes territoriales deberán acudir a sus recursos propios u otras fuentes de financiación para cubrir el compromiso adquirido, como lo establecen las condiciones del Crédito con Alianza Fiduciaria S.A.

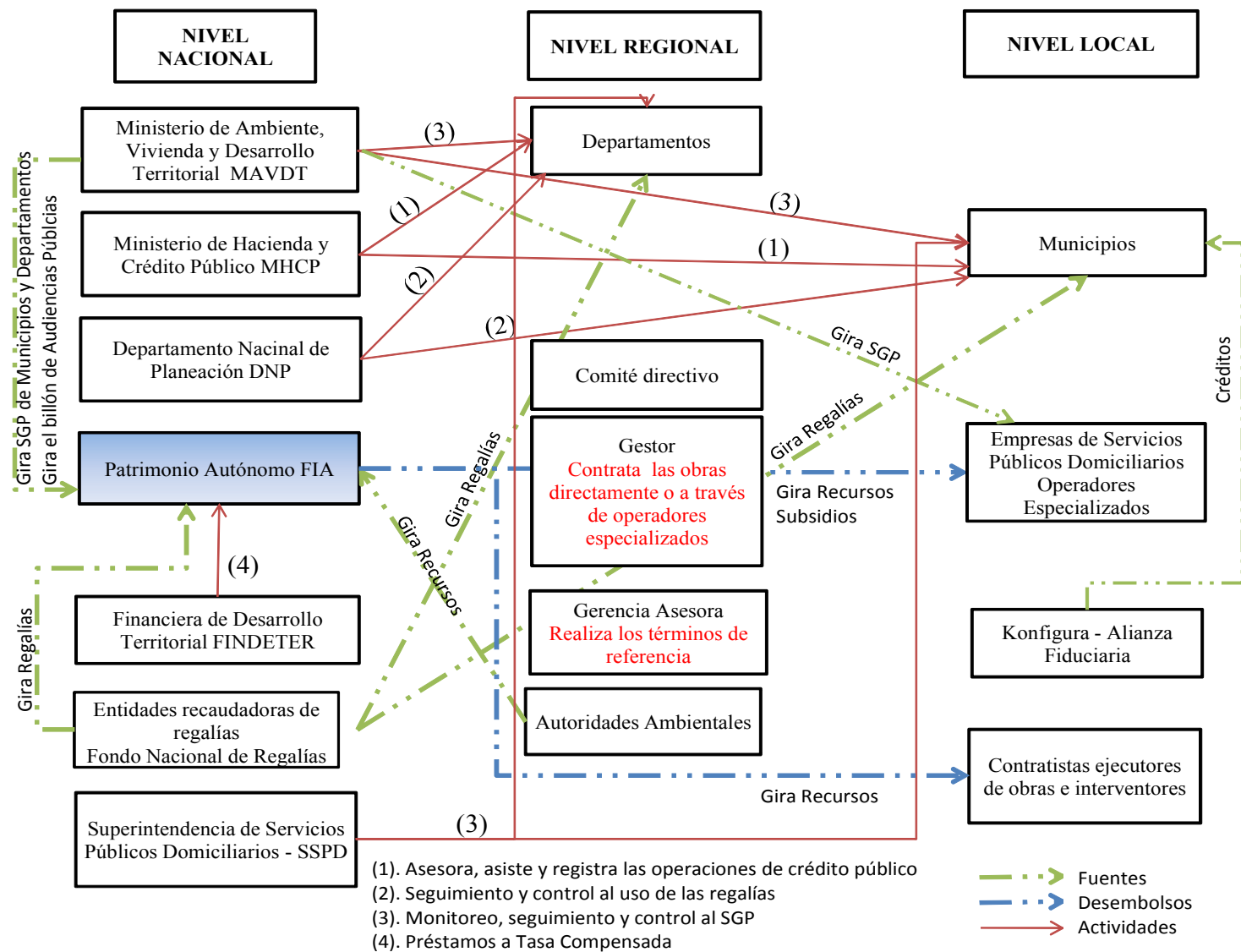
En todos los casos, es preciso verificar el cumplimiento de la totalidad de los requisitos legales por parte de los entes territoriales, para el compromiso de vigencias futuras excepcionales.

Ausencia de un sistema de información

A pesar de que el MAVDT, DNP y el MHCP, como entidades rectoras de la política del orden nacional, tienen a su cargo el control de los recursos que se destinan a la ejecución de los PDA en diferentes instancias, carecen de un sistema de información único, claro y consistente por departamentos, municipios y distritos, que permita conocer y controlar los montos de las inversiones proyectadas y realizadas.

El DNP en su función de realizar el seguimiento a la implementación y ejecución de la política, no cuenta con las herramientas necesarias que permitan medir con indicadores claros el impacto alcanzado.

ANEXO 1. FLUJO DE RECURSOS



ANEXO 2. AVANCE INSTITUCIONAL DEL PDA

DEPARTAMENTO	FASE I	FASE II	FINANCIACIÓN										Indicador Financiación	ESTRUCTURA				Reglamento Comité Directivo aprobado	Manual Operativo aprobado	PCGEI aprobado	PAEI aprobado	INDICADOR AVANCE INSTITUCIONAL PDA
			Audiencia Pública	CUR	Contrato FIA	Convenio Tripartito	Cierre Financiero			Cierre Financiero	Gros Directos Autorizados al esquema fiduciario											
							Aprobado en Comité Directivo	Aprobado en Comité Financiero FIA	Aprobado en Comité Patrimonio Autónomo FIA		Depto	Depto		Mpios								
	5%	5%	5%	10%	5%	25%	N.A.	N.A.	N.A.	10%	10%	15%	40%	15%	70%	15%	40%	20%	35%	35%		
Amazonas	100%	100%	100%	100%	100%	50%				50%	100%	75%	59%	100%	100%	100%					82%	
Antioquia	100%	100%	100%	100%	100%	48%				100%	100%	88%	50%	100%	0%	100%					53%	
Arauca	100%	60%	0%	0%	0%	0%				0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%					5%	
Atlántico	100%	100%	100%	100%	100%	N.A.				100%	100%	100%	83%	100%	0%	100%					75%	
Bolívar	100%	100%	100%	100%	100%	84%				100%	100%	96%	75%	100%	100%	100%					94%	
Boyacá	100%	100%	100%	100%	100%	81%				100%	100%	61%	69%	100%	100%	100%					93%	
Caldas	100%	100%	100%	100%	100%	100%				100%	100%	85%	78%	100%	100%	100%					95%	
Caquetá	100%	100%	100%	100%	100%	75%				100%	100%	58%	67%	100%	100%	100%					92%	
Casanare	100%	100%	100%	100%	100%	0%				50%	100%	0%	35%	100%	0%	100%					49%	
Cauca	100%	100%	100%	100%	100%	103%				100%	100%	99%	81%	100%	100%	100%					95%	
Cesár	100%	100%	100%	0%	0%	0%				0%	0%	5%	6%	100%	0%	100%					56%	
Chocó	100%	100%	100%	100%	100%	0%				0%	100%	7%	31%	100%	0%	100%					34%	
Córdoba	100%	100%	100%	100%	100%	100%				100%	100%	98%	94%	100%	100%	100%					99%	
Cundinamarca	100%	100%	100%	100%	100%	96%				100%	100%	89%	77%	100%	0%	100%					74%	
Guainia	100%	100%	100%	100%	100%	100%				100%	100%	50%	73%	100%	100%	100%					93%	
Guaviare	100%	100%	100%	100%	100%	100%				50%	100%	63%	69%	100%	100%	100%					93%	
Huila	100%	100%	100%	100%	100%	75%				100%	100%	90%	72%	100%	0%	100%					72%	
La Guajira	100%	100%	100%	100%	100%	N.A.				50%	100%	N.A.	75%	100%	100%	100%					94%	
Magdalena	100%	100%	100%	100%	100%	N.A.				100%	100%	100%	88%	100%	100%	100%					97%	
Meta	100%	100%	100%	100%	100%	78%				100%	100%	67%	69%	100%	100%	100%					93%	
Nariño	100%	100%	100%	100%	100%	93%				100%	100%	82%	76%	100%	50%	100%					84%	
N. de Santander	100%	100%	100%	100%	100%	43%				100%	100%	83%	63%	100%	100%	100%					91%	
Putumayo	100%	100%	100%	100%	100%	0%				0%	0%	0%	20%	100%	0%	100%					24%	
Quindío	100%	100%	100%	100%	100%	91%				50%	100%	91%	71%	100%	100%	100%					93%	
Risaralda	100%	100%	100%	100%	100%	71%				50%	100%	83%	65%	100%	0%	100%					71%	
San Andrés	100%	100%	100%	100%	100%	0%				100%	100%	0%	40%	100%	0%	100%					65%	
Santander	100%	100%	100%	100%	100%	62%				100%	100%	71%	66%	100%	0%	100%					71%	
Sucre	100%	100%	100%	100%	100%	91%				100%	100%	61%	72%	100%	100%	100%					79%	
Tolima	100%	100%	100%	100%	100%	98%				100%	100%	89%	78%	100%	0%	100%					52%	
Valle	100%	100%	100%	100%	100%	0%				0%	0%	9%	21%	100%	0%	100%					20%	
Vaupés	100%	100%	100%	100%	100%	100%				50%	100%	88%	73%	100%	100%	100%					94%	
Vichada	100%	100%	100%	100%	100%	50%				0%	100%	50%	50%	100%	100%	100%					74%	
TOTAL	100%	99%	31	30	30	62%	81%	50%	50%	19	28	62%	61%	31	17	31	30	27	28	23	74%	

ANEXO 3. MAPA DE RIESGO DE LA ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS EN LOS PDA

ENTIDAD RESPONSABLE	VULNERABILIDAD	AMENAZA
NIVEL NACIONAL		
MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL	Vacios en el diseño de la política	Incumplimiento de los objetivos del PDA, Baja implementación de la política
	Debilidad en los sistemas de información para el seguimiento, monitoreo y control de los recursos	No se cuenta con las auditorías e intervenciones que permitan identificar las fallas en la administración de los recursos
	No se ha implementado el seguimiento, monitoreo y control del uso de los recursos en forma oportuna	Desvío en el destino de los recursos de subsidios a inversión o doble compromiso de los recursos. Deficiencias y retrasos en la ejecución de las obras.
	Incumplimiento de los requisitos previos para la viabilización de los proyectos	En la viabilización de los proyectos hay deficiencias técnicas, financieras, económicas, sociales y ambientales
	Desarticulación con los otros actores responsables de la política	Fallas en el control y vigilancia para el cumplimiento de los requisitos en la implementación de los PDA
	Ausencia de indicadores de impacto de las inversiones	Incumplimiento de las metas y número de beneficiarios proyectados
MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	Vacíos en la reglamentación de los esquemas financieros	Entrada de otros esquema financieros (Bonos de agua) para la administración de recursos que no garantizan la adecuada destinación de los mismos
		Incremento en los costos de administración de los recursos
	No se ha implementado el seguimiento, monitoreo y control del uso de los recursos en forma oportuna y articulada con el MAVDT	Fallas en el control y vigilancia para el cumplimiento de los requisitos en el compromiso de los recursos a través de vigencias futuras, Ineficiencia e ineficacia en el uso de los recursos.
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION	Desarticulación de los responsables del seguimiento de la política y de las inversiones realizadas con recursos de regalías.	Fallas en el seguimiento e implementación de la política de PDA
		Falta informes de riesgo de la utilización de los recursos de regalías
		Las auditorías realizadas no cumplen con las funciones de seguimiento al uso adecuado de los recursos
		Se desconoce la articulación entre los proyectos ejecutados con recursos de regalías en el marco de los PDA y por fuera de este.
SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS	Desarticulación de verificación de requisitos para la certificación en el uso de los recursos de SGP y regalías	Falta de oportunidad en el reporte de información por parte de los entes territoriales al SUI
		Fallas en el control y vigilancia para el cumplimiento de los requisitos de disponibilidad, acceso y calidad en el suministro de los servicios de alcantarillado, acueducto y aseo
		No se han implementado las estrategias necesarias para actualizar los indicadores de cobertura
	Desarticulación con el Ministerio de Protección Social en el seguimiento a la calidad del agua para consumo humano suministrada	No se actúa oportunamente en el mejoramiento de los sistemas de tratamiento del agua

ENTIDAD RESPONSABLE	VULNERABILIDAD	AMENAZA
NIVEL REGIONAL		
PATRIMONIOS AUTÓNOMOS: FIA, ALIANZA FIDUCIARIA	No son sujeto de control de la CGR	No se ha aplicado el control fiscal a los recursos del Estado que son administrados por estas entidades
CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES - CAR	Los recursos invertidos para la conservación y manejo de las fuentes hídricas, que garantizan la oferta en condiciones óptimas de calidad y cantidad son insuficientes	Aumento del riesgo por desabastecimiento de agua por deterioro de las cuencas y la calidad del recurso hídrico, Debilidad en el manejo de desastres naturales.
	Demoras en el estudio y aprobación de los PGIRS y PSMV	No viabilidad técnica, legal, financiera y social de los proyectos en la ventanilla única.
	No han realizado el reporte al MHCP de los compromisos de vigencias futuras	No cuenta con el control de la disponibilidad real de los recursos
NIVEL LOCAL		
MUNICIPIOS	Rezago en la actualización permanente de la estratificación urbana y rural	Dificultades en la facturación de los servicios públicos domiciliarios, así como en la identificación de los usuarios por estrato, condicionando la asignación adecuada de los subsidios y el cobro de contribuciones.
	Baja capacidad técnica para realizar los reportes requeridos por el SUI de la SSPD.	Falta de oportunidad y suministro de información incompleta al SUI, poniendo en riesgo la obtención de la certificación y el adecuado suministro de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo.
	No todos los municipios han efectuado el debido cálculo de los subsidios y contribuciones	Se afecta el destino de los recursos del SGP, condicionando el acceso de la población a la prestación de los servicios.
	No son actores intervinientes en los procesos de contratación	Existe prevención para vincularse a los PDA y de participar como interventores sociales de la ejecución de los proyectos
OPERADORES ESPECIALIZADOS	Pueden realizar la contratación de los proyectos, obras o actividades bajo la Ley 142 de 1994.	La contratación directa permite actuar a favor de los contratistas o los contratantes.

ANEXO 4. COMPROMISOS REGALIAS POR ENTIDADES TERRITORIALES (En millones de pesos)

No.	DEPARTAMENTO	TOTAL MUNICIPIOS POR DEPTOS	MUNICIPIOS QUE RECIBEN REGALIAS	MUNICIPIOS VINCULADOS FIA	TOTAL REGALIAS RECIBIDAS 2007-2009	TOTAL COMPROMISO S REGALIAS FIA
1	AMAZONAS	11	4	1	274	-
2	ANTIOQUIA	125	101	60	355.097	
3	ARAUCA	7	6		865.400	
4	ATLANTICO	23	1		233	
5	BOGOTA	1			-	
6	BOLIVAR	45	13	31	333.957	-
7	BOYACA	123	54	90	389.688	1.045
8	CALDAS	27	6	26	5.512	3.077
9	CAQUETA	16	1	9	2	-
10	CASANARE	19	9		2.094.980	-
11	CAUCA	41	7	33	25.623	-
12	CESAR	25	10		873.578	-
13	CHOCO	31	19		40.767	-
14	CORDOBA	29	29	17	590.723	-
15	CUNDINAMARCA	116	19	107	65.576	-
16	GUAJIRIA	9	1	1	291	-
17	GUAVIARE	4	-	4	-	-
18	HUILA	37	11	27	923.800	117.050
19	LA GUAJIRA	15	8		1.404.750	-
20	MAGDALENA	30	2		142.932	-
21	META	29	9	21	1.565.610	13.267
22	NARIÑO	64	12	38	32.440	1
23	NORTE DE SANTANDER	40	17	13	90.773	-
24	PUTUMAYO	13	8		213.292	-
25	QUINDIO	12	3	10	2	-
26	RISARALDA	14	1	10	150	-
27	SAN ANDRES	2	1		1.455	-
28	SANTANDER	87	15	54	713.793	-
29	SUCRE	26	26	19	273.151	40.956
30	TOLIMA	47	20	42	457.003	-
31	VALLE SDEL CAUCA	42	8		2.981	-
32	VAUPES	6	-	3	-	-
33	VICHADA	4	-	2	-	-
	Total General	1.120	421	618	11.463.835	175.396

ANEXO 5

Funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales relacionadas con la prestación de los servicios públicos de APSB.

1. Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos – PSMV

El artículo 12 del decreto 3100 de 2003 define que las personas prestadoras del servicio de alcantarillado sujetos al pago de tasa retributiva deberán presentar ante la autoridad ambiental el PSMV. Según la Resolución 1433 de 2004, los PSMV corresponden al *“conjunto de programas, proyectos y actividades, con sus respectivos cronogramas e inversiones necesarias para avanzar en el saneamiento y tratamiento de los vertimientos, incluyendo la recolección, transporte, tratamiento y disposición final de las aguas residuales descargadas al sistema público de alcantarillado, tanto sanitario como pluvial, los cuales deberán estar articulados con los objetivos y las metas de calidad y uso que defina la autoridad ambiental competente para la corriente, tramo o cuerpo de agua. El PSMV será aprobado por la autoridad ambiental competente”*⁹⁹.

Señala también la resolución en su artículo 3, que conforme al horizonte de planificación, la aprobación de los PSMV procede en tiempos diferentes para cada prestador del servicio. Dicha resolución fija un plazo no mayor de doce (12) meses contados a partir de su fecha de publicación para la presentación de la información requerida para la presentación de los PSMV¹⁰⁰ y también establece los plazos para su evaluación y aprobación mediante resolución, por parte de las autoridades ambientales.

Posteriormente, mediante la Resolución 2145 de 2005 se determina que esta información deberá ser presentada ante la autoridad ambiental competente por las personas prestadoras del servicio público de alcantarillado, incluyendo las actividades complementarias que requiera el PSMV.

Es importante resaltar, que aunque la presentación de los PSMV se debió realizar hace casi 5 años, al año 2010, de los 1.121¹⁰¹ municipios del país tan solo 586 cuentan con

⁹⁹ Artículo 1. Resolución 1433 de 2004

¹⁰⁰ Es decir que el plazo para su presentación venció 27 diciembre de 2005

¹⁰¹ Según DANE.

PSMV aprobados por las autoridades ambientales, lo que representa el 52,3% del total municipios del país. Los porcentajes más altos de aprobación lo tienen los departamentos de San Andrés y Providencia, Quindío, Arauca, y Putumayo con el 100% de los municipios con PSMV aprobado. Por el contrario, los más bajos lo tienen Vaupés y Vichada ambos con el 0%, Valle del Cauca 7,1%, Guainía 11,1%, Cundinamarca 12,9% y Bolívar 13%. Ver Tabla 1.

Tabla 1. Número de Municipios por Departamento que cuentan con PGIR y PSMV adoptados y aprobados.

DEPARTAMENTOS	Total de Municipios Según DANE	Número de municipios que cuentan con PGIRS adoptados	Porcentaje de municipios con PGIRS adoptados	Número de municipios que cuentan PSMV aprobados	Porcentaje de municipios con PSMV aprobados
Amazonas	11	2	18,2	2	18,2
Antioquia	125	95	76,0	70	56,0
Arauca	7	7	100,0	7	100,0
Atlántico	23	22	95,7	20	87,0
Bolívar	46	8	17,4	6	13,0
Boyacá	123	88	71,5	69	56,1
Caldas	27	26	96,3	24	88,9
Caquetá	16	14	87,5	14	87,5
Casanare	19	16	84,2	17	89,5
Cauca	42	37	88,1	30	71,4
Cesar	25	6	24,0	23	92,0
Choco	30	16	53,3	6	20,0
Córdoba	30	27	90,0	7	23,3
Cundinamarca	116	59	50,9	15	12,9
Guainía	9	0	-	1	11,1
Guajira	15	15	100,0	9	60,0
Guaviare	4	4	100,0	2	50,0
Huila	37	36	97,3	37	100,0
Magdalena	30	21	70,0	9	30,0
Meta	29	2	6,9	15	51,7
Norte de Santander	40	24	60,0	39	97,5
Nariño	64	55	85,9	37	57,8
Putumayo	13	13	100,0	13	100,0
Quindío	12	12	100,0	12	100,0
Risaralda	14	14	100,0	10	71,4
San Andrés y Providencia	2	2	100,0	2	100,0
Santander	87	86	98,9	47	54,0
Sucre	26	7	26,9	9	34,6
Tolima	47	38	80,9	32	68,1
Valle del Cauca	42	0	-	3	7,1
Vaupés	6	3	50,0	0	-
Vichada	4	0	-	0	-
TOTAL GENERAL	1.121	755	67,4	586	52,3

* Las corporaciones CVC, Corpomojana y CBS no reportaron la adopción de los PGIRS de su jurisdicción.
Fuente: Respuestas cuestionarios CAR - CDS. Elaboración DES-CDMA

Teniendo en cuenta que para que el MAVDT otorgue la viabilidad de un proyecto debe cumplirse como requisito dentro de la evaluación ambiental la “*certificación expedida por la autoridad ambiental de que el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos – PSMV se encuentra aprobado o ha sido presentado para estudio, cuando se trata de componentes de obras de alcantarillado sanitario o combinado o sistemas de tratamiento de aguas residuales – PTAR*”¹⁰². Así como exige que en los proyectos de alcantarillado contenga la “*justificación del proyecto, definición de alcance y coherencia del proyecto marco de los PSMV*”¹⁰³. El elevado número de municipios del país que carecen de PSMV aprobado significa un retraso para la viabilidad de los proyectos por parte del MAVDT.

Esto quiere decir, que el país aún adolece de fortalezas institucionales, financieras y sociales para la adelantar la formulación adecuada de los PSMV, debido a que en muchos municipios del país la formulación y ejecución de obras de saneamiento como plantas de tratamiento y otros proyectos relacionados con las aguas residuales, presentan atrasos significativos, relacionados principalmente con deficiencias en la formulación de programas y proyectos, como también de su viabilidad. Lo que nos indica que no se ha cumplido la meta propuesta en el documento “Construir Ciudades Amables”, de tratar el 30% del caudal de aguas residuales al 2010 y probablemente no se cumplirá con la establecida para 2019 del 50%.

Como bien lo indica el MAVDT, “*la problemática se evidencia especialmente en: i) Atraso en infraestructura, solo el 32% de los 1.121 municipios tiene sistema de tratamiento de aguas residuales; ii) De los 354 sistemas de tratamiento existentes se estima que el 65% no opera eficientemente y; iii); Las tecnologías empleadas en muchos casos por su complejidad y costos no son apropiadas a las condiciones locales*”¹⁰⁴.

Con el decreto 3930 de 2010, recientemente expedido, se señalan nuevas normas de vertimiento, las cuales se encuentran pendientes de reglamentación y además se establecen

¹⁰² MAVDT. Viceministerio de agua y saneamiento.2008. “Guía de acceso, presentación y viabilización de proyectos del sector de agua potable y saneamiento a financiar mediante el mecanismo de ventanilla única”. Bogotá. Pág. 32.

¹⁰³ Ibid. Pág. 28.

¹⁰⁴ MAVDT. Informe Programa de Asistencia a la Reforma del Sector de Agua Potable BIRF 7077 – CO Informe de Avance Junio – 2010. Pág. 7.

nuevos plazos¹⁰⁵, también se manifiesta la posibilidad de optar por un Plan de Reconversión a Tecnología Limpia en Gestión de Vertimientos¹⁰⁶ que no se encuentra aún reglamentado por el MAVDT.

2. Instrumentos económicos ambientales

2.1. Tasas retributivas

La tasa retributiva es un instrumento económico reglamentado en el año 1997 a través del Decreto 901 de 1997 y actualmente por los decretos 3100 de 2003 y 3440 de 2004, que permite realizar el cobro por la utilización directa del agua como receptor de vertimientos puntuales.

“Los recaudos de la tasa retributiva por vertimientos se destinarán exclusivamente a proyectos de inversión de descontaminación hídrica y monitoreo de calidad de agua, para lo cual las Autoridades Ambientales competentes deberán realizar las distribuciones en sus presupuestos de ingresos y gastos a las que haya lugar para garantizar la destinación específica de la tasa.”¹⁰⁷

Es decir, las empresas prestadoras de servicios públicos de alcantarillado que realizan vertimientos tienen la obligación de realizar los pagos por las tasas retributivas. Según lo reportado por las CAR y CDS el comportamiento de los recaudos por tasas retributivas de las empresas de alcantarillado se presenta en la Gráfica 1.

Como se observa en la gráfica, el recaudo de las tasas retributivas de las empresas de servicios públicos de alcantarillado, no ha aumentado, sino por el contrario, ha disminuido de \$28.473 millones en el 2007 a \$22.238 millones en el 2009¹⁰⁸. Además tan solo 20 de las 33 corporaciones reportaron recaudo de las tasas retributivas de estas empresas.

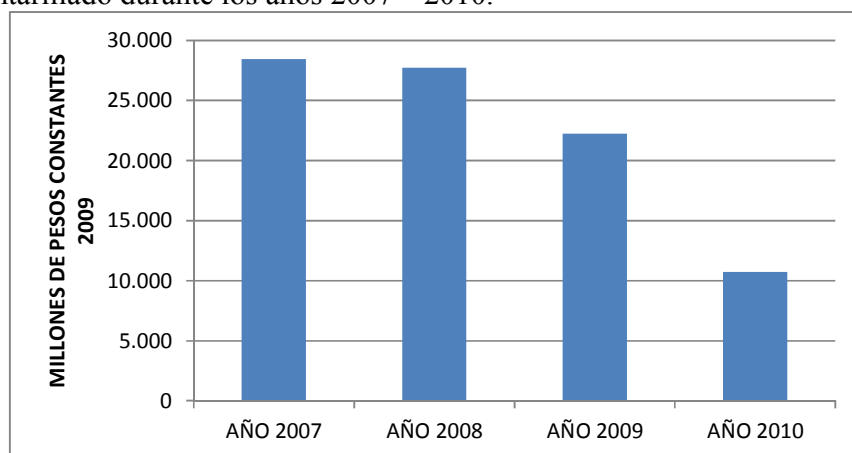
¹⁰⁵ (18) meses para los generadores con permiso de vertimiento vigente y no cumplan con los términos y condiciones del Decreto 1594 del 84 y (2) años para aquellos que cumplan con lo estipulado en el Decreto.

¹⁰⁶ Para aquellos cumplan con los términos y condiciones del Decreto 1594 del 84 en un plazo de tres (3) años.

¹⁰⁷ Decreto 3100 de 2003. Artículo 20

¹⁰⁸ Pesos constantes 2009

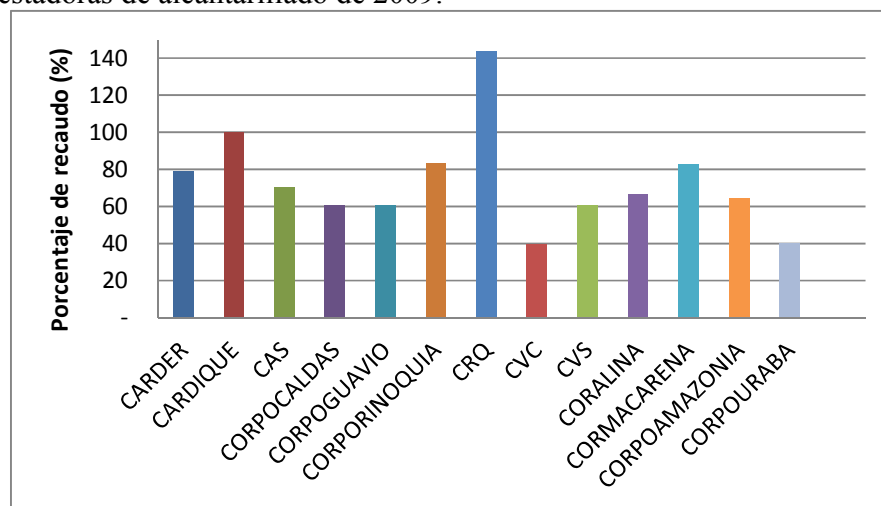
Gráfica 1. Recaudo tasas retributivas que pagan las ESP que prestan servicio de alcantarillado durante los años 2007 – 2010.



*Corporaciones que no reportaron recaudo: CDMB, Corantioquia, Cornare, Corpamag, Corpocesar, Corpochivor, Corponor, Cortolima, CRA, CSB, CDA, Codechoco, Corpomojana. Cardique reportó solo el año 2009. Carder, Corpocaldas, Coralina reportaron para el periodo 2007-2009. Corponariño reportó para el periodo 2008-2010 y Corpoboyacá reportó para el periodo 2007-2008. Los reportes del 2010 son parciales.
 Fuente: Respuestas cuestionarios CAR-CDS. Elaboró DES-CDMA

Con el fin de conocer la eficiencia de recaudo se tomó como muestra el año 2009, de tal forma que se comparó lo facturado con lo recaudado en la vigencia en cada una de los reportes realizados por las corporaciones, según se aprecia en la Gráfica 2.

Gráfica 2. Eficiencia de recaudo de la tasa retributiva de las empresas prestadoras de alcantarillado de 2009.



Fuente: Respuestas cuestionarios CAR-CDS. Elaboró DES-CDMA

Los menores valores de facturación y recaudo del año 2009 lo presentan las corporaciones: CAR con una facturación de \$6.4 millones y un recaudo de \$6.5 millones, y

Coralina con una facturación de \$12.6 millones y un recaudo de \$8.4 millones. Por el contrario, la CVC es la corporación con más alta facturación (\$7.291 millones) y recaudo (\$2.906 millones). Cabe anotar que tan solo 17 corporaciones de las 33 existentes reportaron la facturación y el recaudo de las empresas prestadoras alcantarillado del año 2009.

En la figura se observan altas distorsiones en la eficiencia del recaudo que estuvo entre el 40% y el 140%, debido principalmente a la forma como facturan y cobran. Es decir, que se pueden acumular varios periodos, lo cual dificulta no solo el recaudo sino la disponibilidad de recursos derivados de las tasas retributivas. Aspecto que es de gran importancia, ya que como se mencionó anteriormente, la mayoría de corporaciones vinculadas a los PDA toman como principal fuente de financiación las tasas retributivas.

Todo lo anterior refleja las falencias en el recaudo de las tasas retributivas, que está directamente ligado con la inversión en proyectos de descontaminación hídrica. Esto quiere decir, que en las corporaciones no se dispone de los recursos necesarios para cumplir con las metas de descontaminación, aspecto que dificulta la adecuada gestión para el manejo de las aguas residuales domésticas en los próximos años tanto en el nivel regional como en el local.

También indica el poco desarrollo e implementación de este instrumento económico que busca incentivar la adopción de cambios en el uso de los recursos naturales, de tal forma, que se propenda por la disminución de las externalidades negativas derivadas de los procesos humanos.

De igual manera, revela que la inversión en mejoramiento de la cobertura de redes no se ha articulado con el mejoramiento de la disposición final de las aguas residuales, ni de los compromisos ambientales de las ESP, ya que *“de los 75,95 m³/s de aguas residuales municipales que se produjeron en el país en el año 2010, se trataron 18,93 m³/s (24,92%). Se destaca la importancia del Distrito Capital que representa el 24,92% del caudal total nacional”*¹⁰⁹.

Por tanto, será poco probable que se mejore la calidad del agua de las fuentes de abastecimiento que permanecen contaminadas por E. Coli, Coliformes Totales según lo

¹⁰⁹ Óp. Cit. MAVDT. 2010. Pág. 49.

presentan los indicadores del IRCA en el país y que como expresó la CGR¹¹⁰ no se ha logrado disminuir la morbilidad derivada de enfermedades infecciosas intestinales por la mala calidad del agua.

2.2. Tasas por uso

La tasa por uso es el cobro que se realiza a un usuario por la utilización del agua de una fuente natural, en base a una concesión otorgada. Esta tasa tiene dos representaciones, por un lado, es un instrumento de gestión para el logro de objetivos ambientales relacionados con la conservación y uso eficiente del agua, y por el otro lado, es una fuente de recursos financieros para inversiones ambientales que garanticen la sostenibilidad del recurso.

La Ley 1151 de 2007 modificó lo relacionado con la destinación de los recaudos por concepto de la tasa por uso asignándola a la protección y recuperación del recurso hídrico, de conformidad con el respectivo Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca, además a las actividades de protección, recuperación y monitoreo del recurso hídrico. Según lo reportado por las CAR y CDS, el recaudo de tasa por uso presentó el comportamiento presentado en la Gráfica 3.

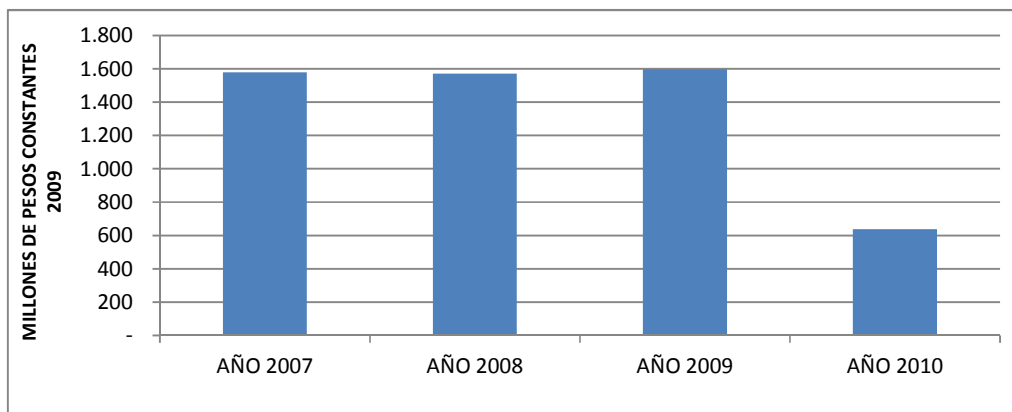
Como se observa en la gráfica, se presentó un pequeño crecimiento en el recaudo del año 2007 (\$1.579 millones¹¹¹) al año 2009 (\$1.598 millones), mientras lo reportado en lo corrido del año 2010 es de \$636 millones.

Solo 21 corporaciones reportan los datos completos y desagregados del recaudo de tasas por uso de agua de los prestadores de acueducto y alcantarillado, lo cual representa falencias en el control y seguimiento de parte de las corporaciones con los prestadores. Es importante resaltar que el recaudo de las tasas por uso es un elemento significativo para evitar el agotamiento del recurso hídrico.

¹¹⁰ CGR. 2008. Estado de los recursos naturales y del ambiente 2007 – 2008. “La calidad del agua para consumo humano en Colombia”. Bogotá. Pág. 239 – 247.

¹¹¹ Las cifras de este aparte están en pesos constantes 2009

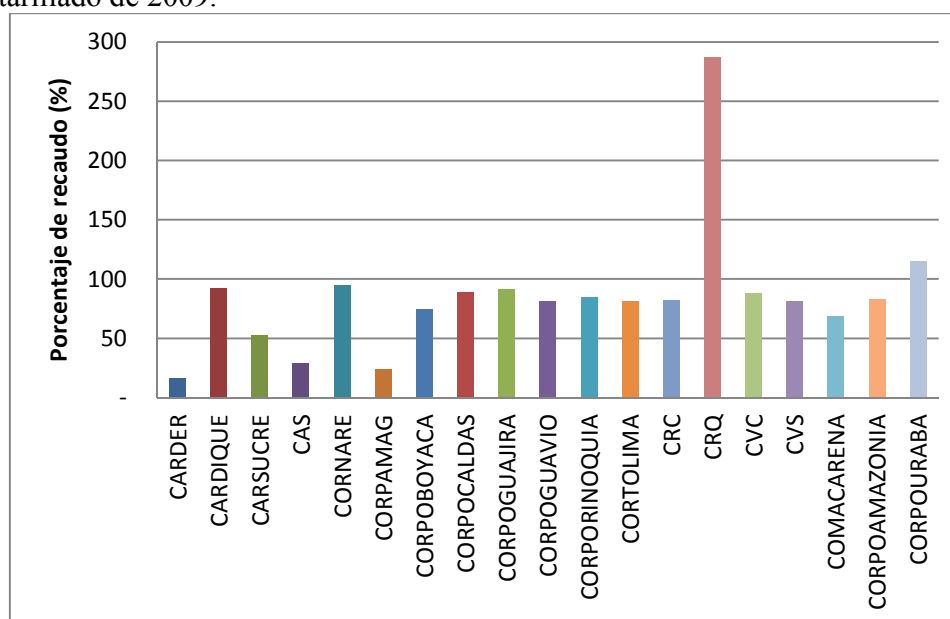
Gráfica 3. Recaudo tasas por uso que pagan las ESP que prestan servicio de alcantarillado durante los años 2007 – 2010.



*Corporaciones que no reportaron recaudo: CAR, CDMB, Corantioquia, Corpocesar, Corponor, CRA, CDA, Codechoco, Corpomojana, CSB, Corpochivor, y Cardique reportaron solo el año 2009. Carder, CAS, Cortolima, Corpamag, Corpoboyaca, Corpocaldas, Corpoguajira, Coralina reportaron (2007-2009). Corponariño 2008-2010
 Fuente: Respuestas cuestionarios CAR-CDS. Elaboró DES-CDMA

La efectividad del recaudo en el año 2009 estuvo entre el 28% y el 287% Estas distorsiones entre el recaudo y la facturación afecta directamente la ejecución presupuestal de las corporaciones en los proyectos de protección, recuperación y monitoreo del recurso hídrico. Ver Gráfica 4.

Gráfica 4. Eficiencia de recaudo de la tasa por uso de las empresas prestadoras de alcantarillado de 2009.



Fuente: Respuestas cuestionarios CAR-CDS. Elaboró DES-CDMA

3. Plan Municipal o Distrital para la Gestión Integral de Residuos o Desechos Sólidos – PGIRS

En el artículo 8 Decreto 1713 de 2002, modificado por el artículo 2 del Decreto 1505 de 2003, se establece que *“los Municipios y Distritos, deberán elaborar y mantener actualizado un Plan Municipal o Distrital para la Gestión Integral de Residuos o Desechos Sólidos en el ámbito local y/o regional según el caso, en el marco de la política para la Gestión Integral de los Residuos, el cual será enviado a las autoridades ambientales competentes, para su conocimiento, control y seguimiento”*.

Además define que el plazo máximo para la elaboración e iniciación de la ejecución del PGIRS es de dos (2) años contados a partir de la fecha de publicación de la metodología que para el efecto expida el MAVDT. También determina que el PGIRS debe estar a disposición de las entidades de vigilancia y control de la prestación del servicio de aseo y de las autoridades ambientales.

El MAVDT mediante la resolución 1045 de 2003 expidió la metodología para elaboración y ejecución de los PGIRS, por esta razón, el plazo para la elaboración y presentación del PGIRS por parte de los entes territoriales venció el 3 de octubre de 2005.

En el año 2010 tan solo 755 municipios de los 1.121 del país tiene adoptado el PGIRS. Los departamentos con mayor porcentaje de adopción son Guajira, Quindío, Risaralda, Arauca, Putumayo, San Andrés y Providencia, Guaviare con el 100% de los municipios con PGIRS aprobados, en contraste, los porcentajes de adopción más baja se presentan en los departamentos de Guainía (0%), Meta (6,9%), Amazonas (18,2%) y Cesar (24%). Ver Tabla 1.

Lo cual evidencia la poca celeridad con que avanza la implementación y funcionamiento de los PGIRS y como consecuencia de ello, según las bases de datos de la SSPD, de 236 botaderos que existían en 2009 se pasó a 199 botaderos en el 2010. Igualmente de 7 municipios que tenían en 2009 como sistema de disposición final la quema se pasó a 5 municipios en el 2010. También es importante resaltar que en el año 2010 aún hay 8 municipios que utilizan como sitio de disposición final un cuerpo de agua, mayoritariamente en el departamento del Choco (5 municipios), Nariño (2 municipios) y

Antioquia (1 municipio). Es preciso indicar que los sitios de disposición final mencionados anteriormente se encuentran prohibidos según la normatividad vigente¹¹².

“Para el manejo de residuos sólidos, los principales problemas es la discrecionalidad de las autoridades ambientales regionales para restringir la ubicación de los sitios de disposición final, muchas veces sin sustento técnico y económico”¹¹³. Además según el documento Construir Ciudades Amables la disposición adecuada de residuos sólidos urbanos al año 2010 debería ser del 100%, con una inversión pública de \$1.182 millones y privada de \$2.156 millones de pesos de 2005. Esto nos indica el incumplimiento de la meta establecida.

4. Gestión del riesgo

El artículo 6 de la Ley 1151 de 2007 establece la necesidad de integrar la gestión ambiental y del riesgo a la planificación de diferentes sectores de la economía como una herramienta estratégica para la promoción del desarrollo sostenible; indicando también que es necesario fortalecer las políticas públicas para la gestión del riesgo, orientándolas no solo a la atención, sino prioritariamente a la prevención.

La incorporación de la gestión del riesgo sectorial de agua potable y saneamiento básico es un elemento de gran importancia en el PDA, ya que permite identificar y reducir los riesgos de desabastecimiento de agua para consumo humano, así como, la interrupción de los servicios de alcantarillado y aseo, representando una estrategia de sostenibilidad ambiental y de los servicios. *“El gestor, con el apoyo de la Gerencia Asesora y la participación de la Autoridad Ambiental respectiva será el responsable del desarrollo del programa de la Gestión del Riesgo Sectorial en los municipios vinculados”¹¹⁴*.

Sin embargo, solo 8 corporaciones¹¹⁵ manifiestan interés en planes y proyectos relacionados directamente con la Gestión del Riesgo en el marco del PDA, enfocados hacia: la protección de aguas subterráneas (Carsucre), desabastecimiento de agua (Corpamag, Corpocaldas, CVS, Cormacarena), riesgos con la realización de las obras (Corpoboyaca), amenazas naturales (Cortolima), atención de emergencias (Corpoamazonia). Con excepción

¹¹² Decreto 948 de 1995, Decreto 838 de 2005, Resolución 1045 de 2003, Resolución 1390 de 2005.

¹¹³ Óp. Cit. DNP. 2006. Pág. 57

¹¹⁴ Op. Cit. MAVDT. Viceministerio de agua y saneamiento.2008. Pág. 16.

¹¹⁵ Carsucre, Corpamag, Corpoboyaca, Corpocaldas, Cortolima, CVS, Corpoamazonia, Cormacarena.

de Corpocaldas (\$1.536 millones¹¹⁶) Cormacarena (\$17.070 millones) y Cortolima (\$3.850 millones) no son claros los compromisos de inversiones presupuestales¹¹⁷.

¹¹⁶ Las cifras de este aparte están en pesos constates a 2009

¹¹⁷ Fuente respuestas corporaciones

ANEXO 6. MUNICIPIOS VINCULADOS A LOS DIFERENTES ESQUEMAS FINANCIEROS

Municipios con créditos otorgados por diversas entidades financieras.

DEPARTAMENTO	DEUDOR	ACREEDOR	MONTO CONTRATO (Millones de pesos)
ANTIOQUIA	AMAGA	I.D.E.A.	1.500
ANTIOQUIA	ANGELOPOLIS	I.D.E.A.	128
ANTIOQUIA	ANGOSTURA	I.D.E.A.	1.850
ANTIOQUIA	BETANIA	I.D.E.A.	630
ANTIOQUIA	BETULIA	I.D.E.A.	300
ANTIOQUIA	CAREPA	I.D.E.A.	350
ANTIOQUIA	CHIGORODO	I.D.E.A.	500
ANTIOQUIA	CONCORDIA	I.D.E.A.	250
ANTIOQUIA	ENTRERRIOS	I.D.E.A.	282
ANTIOQUIA	FRONTINO	I.D.E.A.	100
ANTIOQUIA	FRONTINO	I.D.E.A.	200
ANTIOQUIA	HELICONIA	I.D.E.A.	350
ANTIOQUIA	MONTEBELLO	I.D.E.A.	140
ANTIOQUIA	NECOCLI	I.D.E.A.	1.770
ANTIOQUIA	OLAYA	I.D.E.A.	38
ANTIOQUIA	PEQUE	I.D.E.A.	500
ANTIOQUIA	PUEBLORRICO	I.D.E.A.	500
ANTIOQUIA	REMEDIOS	BANCOLOMBIA	2.000
ANTIOQUIA	SAN FRANCISCO	I.D.E.A.	350
ANTIOQUIA	SAN JERONIMO	I.D.E.A.	200
ANTIOQUIA	SAN JUAN DE URABA	I.D.E.A.	600
ANTIOQUIA	SANTA ROSA DE OSOS	I.D.E.A.	241
ANTIOQUIA	SANTAFE DE ANTIOQ	BANBOGOTA	1.288
ANTIOQUIA	SANTO DOMINGO	I.D.E.A.	350
ANTIOQUIA	VIGIA DEL FUERTE	I.D.E.A.	504
ANTIOQUIA	YALI	I.D.E.A.	200
ANTIOQUIA	YARUMAL	I.D.E.A.	2.000
BOYACA	SABOYA	BANAGRARIO	1.000
BOYACA	SANTANA	BANAGRARIO	600
BOYACA	SOGAMOSO	BBVA COLOMBIA	1.000
CALDAS	VITERBO	BANCOLOMBIA	200
CAQUETA	FLORENCIA	BANCOLOMBIA	1.600
CAUCA	CALOTO	BANCOLOMBIA	1.500
CESAR	AGUACHICA	DAVIVIENDA	2.422
CUNDINAMARCA	NILO	BANBOGOTA	1.200
HUILA	BARAYA	INFIHUILA	450
HUILA	ELIAS	INFIHUILA	400
HUILA	YAGUARA	INFIHUILA	1.000
NARINO	ALBAN	BANOCCIDENTE	150
NARINO	GUACHUCAL	BANCOLOMBIA	1.200
NARINO	LINARES	BANPOPULAR	1.000
NARINO	MAGUI PAYAN	BANAGRARIO	600
NORTE DE SANTANDER	CHINACOTA	BANOCCIDENTE	305
NORTE DE SANTANDER	CONVENCION	IFINORTE	700
NORTE DE SANTANDER	CUCUTILLA	BANAGRARIO	100
NORTE DE SANTANDER	DURANIA	IFINORTE	98
NORTE DE SANTANDER	GRAMALOTE	BANAGRARIO	800
NORTE DE SANTANDER	PUERTO SANTANDER	IFINORTE	261
NORTE DE SANTANDER	SILOS	IFINORTE	200
NORTE DE SANTANDER	VILLA DEL ROSARIO	IFINORTE	270
NORTE DE SANTANDER	VILLA DEL ROSARIO	IFINORTE	65
QUINDIO	CALARCA	DAVIVIENDA	1.000
QUINDIO	SALENTO	INFIVALLE	650
RISARALDA	SANTUARIO	INFIDER	660
SANTANDER	SANTA HELENA DEL OPON	IDESAN	1.000
SANTANDER	BETULIA	IDESAN	300
SANTANDER	EL GUACAMAYO	IDESAN	600
SANTANDER	TONA	IDESAN	216
SUCRE	MORROA	BANBOGOTA	850
TOLIMA	ALPUJARRA	BANAGRARIO	100
TOLIMA	CHAPARRAL	DAVIVIENDA	1.500
Total			41.117



DEPARTAMENTO	MUNICIPIOS VINCULADOS AL FIA	OTROS BANCOS
ANTIOQUIA	AMAGA	IDEA
ANTIOQUIA	ANGELOPOLIS	IDEA
ANTIOQUIA	BETULIA	IDEA
ANTIOQUIA	CONCORDIA	IDEA
ANTIOQUIA	FRONTINO	IDEA
ANTIOQUIA	HELICONIA	IDEA
ANTIOQUIA	NECOCLI	IDEA
ANTIOQUIA	PUEBLORRICO	IDEA
ANTIOQUIA	REMEDIOS	BANCOLOMBIA
ANTIOQUIA	SAN FRANCISCO	IDEA
ANTIOQUIA	SAN JUAN DE URABÁ	IDEA
ANTIOQUIA	SANTA ROSA DE OSOS	IDEA
BOYACA	SABOYA	BANAGRARIO
BOYACA	SOGAMOSO	BBVA COLOMBIA
CALDAS	VITERBO	BANCOLOMBIA
CAUCA	CALOTO	BANCOLOMBIA
CUNDINAMARCA	NILO	BANBOGOTA
NARIÑO	ALBAN	BANOCCIDENTE
NARIÑO	LINARES	BANPOPULAR
NORTE DE SANTANDER	DURANIA	IFINORTE
NORTE DE SANTANDER	PUERTO SANTANDER	IFINORTE
QUINDIO	CALARCA	DAVIVIENDA
QUINDIO	SALENTO	INFIVALLE
SANTANDER	BETULIA	IDESAN
SANTANDER	TONA	IDESAN
SUCRE	MORROA	BANBOGOTA
TOLIMA	ALPUJARRA	BANAGRARIO

DEPARTAMENTO	MUNICIPIOS VINCULADOS AL FIA, CON CRÉDITO DE ALIANZA FIDUCIARIA S.A. (BONO DE AGUA) Y CON OTROS BANCOS
ANTIOQUIA	SAN FRANCISCO
CAUCA	CALOTO

DEPARTAMENTO	MUNICIPIOS VINCULADOS CON CRÉDITO DE ALIANZA FIDUCIARIA S.A. (BONO DE AGUA) Y OTROS BANCOS
ANTIOQUIA	CAREPA
ANTIOQUIA	SAN FRANCISCO
ANTIOQUIA	YALI
CAQUETA	FLORENCIA
CAUCA	CALOTO
MAGDALENA	CONCORDIA
NORTE DE SANTANDER	CONVENCION

DEPARTAMENTO	MUNICIPIOS VINCULADOS AL FIA Y CON CRÉDITO DE ALIANZA FIDUCIARIA S.A. (BONO DE AGUA)
ANTIOQUIA	SAN FRANCISCO
BOLIVAR	ARENAL
BOLIVAR	BARRANCO DE LOBA
BOLIVAR	CLEMENCIA
BOLIVAR	EL GUAMO
BOLIVAR	EL PEÑON
BOLIVAR	NOROSI
BOLIVAR	RIO VIEJO
BOLIVAR	SAN ESTANISLAO
BOLIVAR	SAN JACINTO
BOLIVAR	SAN JACINTO DEL CAUCA
BOLIVAR	SANTA CATALINA
BOYACA	CALDAS
BOYACA	CUCAITA
BOYACA	OTANCHE
BOYACA	SORA
CAUCA	BALBOA
CAUCA	BUENOS AIRES
CAUCA	CALOTO
CAUCA	EL TAMBO
CAUCA	LA SIERRA
CAUCA	MORALES
CAUCA	SANTA ROSA
CAUCA	SUAREZ
CORDOBA	SAN PELAYO
CUNDINAMARCA	EL PEÑON
CUNDINAMARCA	SAN FRANCISCO
CUNDINAMARCA	SOACHA
NARIÑO	EL TAMBO
NARIÑO	IPIALES
NARIÑO	LA UNION
NARIÑO	SAN PABLO
NARIÑO	TUQUERRES
NORTE DE SANTANDER	LOS PATIOS
RISARALDA	BALBOA
SANTANDER	FLORIDABLANCA
SANTANDER	SAN JOAQUIN
SUCRE	LA UNION
SUCRE	SAN ONOFRE
SUCRE	SINCE
TOLIMA	SUAREZ
VAUPES	MITU

ANEXO 7. MARCO LEGAL Y NORMATIVO

Acto Legislativo 4 DE 2007- Por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política. Entre otros aspectos:

- Modifica el inciso 4° del artículo 356 haciendo explícito que los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios públicos a su cargo, asignando para ello prioridad al servicio de salud, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.
- Adiciona al artículo 356 un inciso que obliga al Gobierno Nacional a definir una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento de metas de cobertura y calidad. Por tanto, el Gobierno Nacional regulará, entre otros aspectos, lo pertinente para definir los eventos en los cuales está en riesgo la prestación adecuada de los servicios a cargo de las entidades territoriales, las medidas que puede adoptar para evitar tal situación y la determinación efectiva de los correctivos necesarios a que haya lugar¹¹⁸.

Programa “Agua Transparente”. Marzo de 2008. Comprende un conjunto de lineamientos direccionados a lograr que los recursos de agua potable y saneamiento básico se inviertan únicamente en estos fines. Cuenta con el apoyo y trabajo conjunto con el programa de Lucha Contra la Corrupción, la Procuraduría General de la Nación, la Sociedad Colombiana de Ingenieros y la Cámara Colombiana de Infraestructura.

Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico- 2010. “Establece los objetivos, estrategias, metas, indicadores y líneas de acción estratégica para el manejo del recurso hídrico del país, en un horizonte de 12 años”.¹¹⁹

LEYES.

- a) Ley 80 de 1993 - Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.
- b) Ley 142 de 1994 – por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. Regula los servicios públicos domiciliarios esenciales de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural.
- c) Ley 141 de 1994 DNP – Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones.

¹¹⁸ Artículos 1° y 3°. Acto Legislativo No 4 de 2007.

¹¹⁹ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Viceministerio de Ambiente. Pág. 5.

- d) Ley 617 de 2000 – Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.
- e) Ley 689 de 2001 – Asignó a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios la responsabilidad de administrar, mantener y operar el Sistema único de Información – SUI.
- f) Ley 790 de 2002 – Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República”.
- g) Leyes 756 de 2002 modifica la Ley 141 de 1994, reglamentan todo lo concerniente a la liquidación, pago, distribución y uso de las regalías. Modificada por la Ley 1283 de 2009.
- h) Ley 812 de 2003 – Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2002 – 2006 Hacia un Estado Comunitario.
 - Crea el mecanismo de Ventanilla Única. Es decir, el MAVDT será el único responsable de la recepción de todos los proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico que soliciten apoyo financiero de la nación, del cual hacen parte los recursos asignados en el PND.
 - El MAVDT evaluará la viabilidad técnica, financiera, legal, socioeconómica y ambiental de los proyectos.
- i) Ley 819 de 2003 – Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.
- j) Destinación que tendrán los recursos de regalías y compensaciones monetarias distribuidos a los departamentos y municipios productores y municipios portuarios.
- k) Ley 1150 de 2007 – Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.
- l) Ley 1151 de 2007 – Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010
 - Define los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento como la estrategia del Gobierno Nacional para el sector.
 - Asigna 1 billón de pesos para impulsar esta política.
- m) Ley 1176 de 2007 – Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la constitución política y se dictan otras disposiciones.
Reforma al régimen de transferencias del SGP

- Crea la bolsa exclusiva para agua potable y determina que el 5.4% del SGP va para el sector, lo cual facilita el seguimiento y control de su uso
- Cambia la metodología de distribución de los recursos de acuerdo con necesidades sectoriales y asigna el 85% para distritos y municipios y el 15% para los departamentos y el distrito capital.
- Establece la figura y los criterios de Certificación de los municipios y distritos.

CONPES

- a) Conpes 3313 de 2004 – Autorización a la nación para contratar una operación de crédito externo con la banca multilateral hasta por US \$70 millones para financiar parcialmente el programa de apoyo al sector de agua potable y saneamiento básico.
- b) Conpes 3343 de 2005 – Lineamientos y estrategias de desarrollo sostenible para los sectores de agua, ambiente y desarrollo territorial.
- c) Conpes 3381 de 2005 – Importancia estratégica de los recursos de inversión regional agua potable y saneamiento básico.
- d) Conpes 3383 de 2005 - Plan de desarrollo del sector de acueducto y alcantarillado.
- e) Conpes 3463 de 2007 – Planes departamentales de agua y saneamiento para el manejo empresarial de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.
- f) Conpes 112 de 2008 – Distribución del Sistema General de Participaciones. Presenta el ajuste correspondiente al cumplimiento de la Ley 1176 de 2007, para la vigencia del 2008, conjuntamente con la metodología de la distribución del SGP de agua potable y saneamiento básico con destino a los Departamentos, municipios y distritos.
 - La metodología empleada incluye los criterios de déficit de coberturas, población atendida y balance del esquema solidario, ampliación de coberturas, nivel de pobreza, eficiencia fiscal y administrativa.

DECRETOS

- a) Decreto 1713 de 2002 – Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, la Ley 632 de 2000 y la Ley 689 de 2001, en relación con la prestación del servicio público de aseo, y el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993 en relación con la Gestión Integral de Residuos Sólidos.
- b) Decreto 216 de 2003 – Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se dictan otras disposiciones. Crea la Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico.
- c) Decreto 1505 de 2003 – Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1713 de 2002, en relación con los planes de gestión Integral de residuos sólidos y se dictan otras disposiciones.

- d) Decreto 1013 de 2005 – Por el cual se establece la metodología para la determinación del equilibrio entre los subsidios y las contribuciones para los servicios públicos domiciliarios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo.
- e) Decreto 3137 de 2006 – Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y se dictan otras disposiciones. Crea el Viceministerio de Agua y Saneamiento conformado por las direcciones de Gestión Empresarial y de Inversiones Estratégicas.
- f) Decreto 1575 de 2007 Ministerio de Protección Social – Por medio del cual se establece el Sistema para la Protección y Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano.
- g) Decreto 313 de 2008 – Por medio del cual se definen los criterios e información para la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones. Modificado por el Decreto 276 de 2009.
- h) Decreto - Ley 028 de 2008 – Monitoreo, Seguimiento y control integral al gasto del SGP. Según la Sentencia C-1154 de 2008 es una norma con fuerza material de ley.
 - Define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del SGP.
 - Establece medidas preventivas y correctivas cuando se detecten eventos que puedan poner en riesgo la prestación de los servicios
 - Establece las herramientas de Control social que deben establecer las entidades territoriales mediante: *Rendición de cuentas. *Informe de resultados. *Consulta pública.
- i) Decreto 3333 de 2008 – Tasa compensada
 - Regula la línea de redescuento con tasa compensada, de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. FINDETER, para el Financiamiento de las Inversiones en Agua –FIA – dentro de los –PDA.
- j) Decreto 4475 de 2008 – Define la garantía del giro de los recursos comprometidos por los municipios o distritos antes de la expedición de la Ley 1176 de 2007, con cargo a los recursos de la participación de agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones y que hayan sido informados al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en los plazos establecidos por la Ley¹²⁰.
- k) Decreto 3320 de 2008 – Giro directo
 - Establece el procedimiento para el giro directo de los recursos del Sistema General de Participaciones - SGP - del MAVDT al (los) prestador (es) de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, a los patrimonios autónomos o a los esquemas fiduciarios que se constituyan para el manejo de los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico, destinados a subsidios y/o inversión.

¹²⁰ El Plazo venció 27 de Junio del 2008.

- l) Decreto 3200 de 2008 – Planes Departamentales para el manejo empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento. Modificado por los decretos 2371 de 2009 y 2311 de 2010.
- m) Decreto 3170 de 2008 – Mediante el cual se Distribución de cupos indicativos para agua potable y saneamiento básico para cada Departamento del billón de pesos a que se refiere el artículo 94 de dicha Ley, ajustado al Plan Nacional de Inversiones 2007-2010.
- n) Decreto 1477 de 2009 – Mediante el cual se determinan los requisitos que deberán acreditar los municipios para obtener la certificación que les avale la continuidad del giro del SGP con destino a financiar actividades de agua potable y saneamiento básico. Modificado por los decretos 2323 de 2009 y 4193 de 2009.
- o) Decreto 4548 de 2009 MAVDT – Reglamenta que los procesos de contratación que se adelanten por el Gestor, en cumplimiento de las funciones asignadas en el Decreto 3200 de 2008, se rigen por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.
- p) Decreto 791 de 2009 DNP – Por el cual se suprime la Unidad Administrativa Especial de Monitoreo, Seguimiento y Control, se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones.
- q) Decreto 007 de 2010 DANE - Reglamenta el aporte económico que deben realizar las empresas de servicios públicos domiciliarios para que los alcaldes garanticen que las estratificaciones se realicen, se adopten, se apliquen y permanezcan actualizadas a través del Comité Permanente de Estratificación Municipal o Distrital, dando así cumplimiento al artículo 11 de la Ley 505 de 1999.
- r) Decreto 513 de 2010 MAVDT - Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 5 de la Ley 1176 de 2007 en cuanto a las actuaciones a seguir por los departamentos, los distritos y municipios en el evento en que estos últimos sean des certificados y se dictan otras disposiciones.
- s) Decreto 1447 de 2010 DNP – Tiene por objeto determinar las coberturas mínimas para los servicios de agua potable y alcantarillado de que tratan los artículos 14 y 15 de la Ley 141 de 1994, modificados por la Ley 1283 de 2009.
- t) Decreto 2945 de 2010 MAVDT - Reglamenta el ejercicio de las actividades de monitoreo, seguimiento y control al gasto de los recursos del SGP en el sector de agua potable y saneamiento básico a que se refiere el Decreto 028 de 2008.
- u) Decreto 3930 de 2010. Deroga el Decreto 1594 de 1984 con excepción de los artículos 20 y 21 y reglamenta los usos del agua y residuos líquidos y se dictan otras disposiciones.

RESOLUCIONES

- a) Reglamento Técnico del Sector Agua Potable y Saneamiento Básico – RAS 2000. Resoluciones 1096 del 2000, 424 de 2001, 668 de 2003, 1447 de 2005, 1459 de 2005.
- b) Resolución 1433 de 2004, modificada por la resolución 2145 de 2005 – Reglamenta el artículo 12 del Decreto 3100 de 2003 sobre Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (PSMV).
- c) Resolución 1550 de 2005, modificada por las resoluciones 1310 de 2007 y 1244 de 2006. Derogada por la Resolución 813 de 2008.
- d) Resolución 2311 de 2006, expedida por el Departamento Nacional de Planeación– Por la cual se determina el procedimiento para que las entidades territoriales accedan a los recursos de reasignación de regalías y compensaciones (escalonamiento) provenientes de la explotación del carbón.
- e) Resolución 0813 de 2008 – Adopta la guía de acceso, elegibilidad, presentación y viabilización de proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico que recibirán los recursos de apoyo de la Nación mediante el mecanismo de ventanilla única y se reglamenta el Comité Técnico de Proyectos.
- f) Resolución 1629 de 2008 – Adopta el formato de resolución de convocatoria a las audiencias públicas de carácter consultivo de los Planes Departamentales.
- g) Resolución 2042 de 2008 – Mediante la cual se delegan las funciones y actividades de seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones para el sector de agua potable al Departamento Nacional de Planeación. Derogado.
- h) Acuerdo 026 del 21 de diciembre de 2004 – “Por el cual se fijan los criterios de elegibilidad, viabilidad y los requisitos básicos para la presentación de los proyectos de inversión en el sector de preservación del medio ambiente, agua potable y saneamiento ambiental a ser financiados con recursos del Fondo Nacional de Regalías”.

CIRCULARES

Circular 5000-2-115372 de 2008 del MAVDT dirigida a los departamentos y municipios. Mediante la cual da indicaciones acerca de los aportes del SGP a los PDA que deben oscilar entre el 60% y el 80% en unas vigencias de 15 años.

Circular para la presentación de proyectos de reducción de riesgos sobre la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, afectados con la temporada invernal del segundo semestre del año 2008.

Circular 5000- 2- 115798 de MAVDT para gobernadores y alcaldes. Reporte de información al SUI para el monitoreo del uso y destinación de los recursos de la participación de agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones para los Departamentos, Distritos y Municipios.

Circular 5000 – 3 -133078 de 2009. Relaciona acuerdos con los Gobernadores y Gestores sobre los lineamientos de Contratación en el marco de los PDA, para ello, da alcance a tiempos, audiencias, método para evaluar la propuesta económica y cuantías, entre otros aspectos.

PGN

Directivas 015 de 2005 y 05 del 2008 de Procuraduría General de la Nación, cuyo objetivo es vigilar por parte de la PGN el cumplimiento del marco legal vigente y de las nuevas normas expedidas para el sector de agua potable y saneamiento básico.