

INFORME DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

**Entes auditados: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - MVCT,
Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA,
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD y Patrimonio
Autónomo FIA**

**PROGRAMA PLANES AGUA PARA LA PROSPERIDAD – PAP
PLANES DEPARTAMENTALES DE AGUA – PDA
VIGENCIAS 2010 - 2017**

**CGR-CDIFTCEDR- No 026
Julio de 2018**

Contralor General de la República: Edgardo José Maya Villazón

Vicecontralora: Gloria Amparo Alonso Másmela

Contralor Delegado para el Sector
De Infraestructura Física y
Telecomunicaciones, Comercio
Exterior y Desarrollo Regional: Julián Eduardo Polanía Polanía

Director de Vigilancia Fiscal: Diego Alberto Ospina Guzmán

Directora de Estudios Sectoriales: Martha Marlene Sosa Hernández

Coordinadora de Gestión-Supervisora: Rosa Díaz de Arrieta

Equipo de auditores:

Líder de Auditoría: Teresa Bonilla de la Torre

Integrantes del Equipo Auditor: Yadira Gómez Palomares
Yamile Raquel Iguarán Pinedo
Alfonso Ricardo Becerra Alarcón
Jerminson Fonseca González
Hernán Alexander Sarmiento Bejarano
Harold Humberto Chávez Vergara

Asesores de Gestión: Ana María Cuayal Muñoz
Félix David Lozano Monroy

Asesor Externo: Fernando Rojas Hurtado

Tabla de Contenido del Informe

1.	ANTECEDENTES Y CONTEXTO	4
1.1	Marco Jurídico	6
1.2	Avance de los Objetivos del Desarrollo del Milenio - ODM y Objetivos del Desarrollo Sostenible - ODS	7
1.3	Análisis Proyecto de Decreto	12
2.	CARTA DE PRESENTACIÓN DE RESULTADOS	14
2.1	Objetivo General y Específicos	15
2.2	Enfoque y Alcance.....	18
2.3	Metodología	18
2.3.1	Encuestas a entidades territoriales del orden municipal y a las Corporaciones Autónomas Regionales	18
2.3.2	Cuestionarios.....	20
2.3.3	Experto temático.....	20
2.3.4	Grupo Focal.....	20
2.3.5	Solicitud de información	21
2.3.6	Consultas de las estadísticas del DANE	21
2.4	Limitaciones.....	21
2.5	Concepto sobre el desempeño.....	22
2.6	Evaluación de Riesgos y Mecanismos de Control.	27
2.7	Relación de Hallazgos y Beneficios	28
2.8	Plan de Mejoramiento.....	28
3.	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	29
3.1	Objetivo Específico 1 (Regionalización).....	29
3.1.1	Hipótesis 1 – Pregunta 1 de auditoría	29
3.1.2	Hipótesis 1 – Pregunta 2 de auditoría	39
3.1.3	Hipótesis 1 – Pregunta 3 de auditoría	42
3.2	Objetivo Específico 2 (Armonización de Recursos)	44
3.2.1	Hipótesis 1 - Pregunta 1 de auditoría.....	44
3.2.2	Hipótesis 1 – Pregunta 2 de auditoría	49
3.2.3	Hipótesis 1 – Preguntas 3 y 4 de auditoría	61
3.3	Objetivo Específico 3 (Fortalecimiento Empresarial y Sostenibilidad del sistema).....	66
3.3.1	Hipótesis 1 - Pregunta 1 de auditoría.....	66
3.3.2	Hipótesis 1 - Pregunta 2 de auditoría.....	72
3.3.3	Hipótesis 1 - Pregunta 3 de auditoría.....	90
3.3.4	Hipótesis 2, 3 y 4 - Pregunta 1 de auditoría	92
3.3.5	Hipótesis 5 - Preguntas 1 y 2 de auditoría e Hipótesis 6 - Pregunta 1 de auditoría	92
3.3.6	Hipótesis 6 - Pregunta 2 de auditoría.....	105
4.	CONCLUSIONES	110
I.	COMPONENTE INSTITUCIONAL.....	111
II.	ESQUEMAS DE REGIONALIZACIÓN	111
III.	ARMONIZACIÓN DE RECURSOS	112
IV.	FORTALECIMIENTO EMPRESARIAL Y SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA	112
V.	SISTEMAS DE INFORMACIÓN.....	113
5.	APÉNDICES Y ANEXOS	115
	APÉNDICE.....	133

LISTADO DE SIGLAS

MVCT	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PDA	Planes Departamentales de Agua
SGP	Sistema General de Participaciones
PAP-PDA	Planes Agua para la Prosperidad - Planes Departamentales de Agua
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OMS	Organización Mundial de la Salud
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
CIAN	Comisión Interinstitucional de Alto Nivel
APSB	Agua Potable y Saneamiento Básico
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
ADP 2015	Agenda de Desarrollo Post 2015
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
PEC-MDE-ESP	Planes de Emergencia y Contingencia para el Manejo de Desastres y Emergencia asociados a la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo
POT	Planes de Ordenamiento Territorial
ACODAL	Asociación Colombiana de ingeniería ambiental y sanitaria
ANDESCO	Asociación Nacional de Empresas de Servicios públicos y Comunicaciones
CIACUA	Centro de Investigaciones de Acueducto y alcantarillado – Universidad de los Andes
CRA	Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico
FIA	Consorcio de Financiamiento de Inversiones en Agua
DNP	Departamento Nacional de Planeación
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
INS	Instituto Nacional de Salud
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
FINDETER	Financiera de Desarrollo Territorial
FONADE	Fondo Financiero de proyectos de Desarrollo
SSPD	Superintendencia de Servicios Públicos
SABER	Saneamiento de Vertimientos
PAEI	Plan de Anual Estratégico de Inversiones
PGEI	Plan General Estratégico de Inversiones
SGR	Sistema General de Regalías
PNGIRH	Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico
PDSP	Plan Decenal de Salud Pública
CONASA	Comisión Técnica Nacional Intersectorial para la Salud Ambiental
CISP	Comisión Intersectorial de Salud Pública
PNAP	Programa Nacional de Agua Potable
CDR	Certificado de Disponibilidad de Recursos
INBI	Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas
PAUEA	Planes de Ahorro y Uso Eficiente del Agua
SIRH	Sistema de Información del Recurso Hídrico
SINAS	Sistema de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Básico
SIGEVAS	Sistema de Información para la Gestión y Control de Programa de Agua y Saneamiento Básico
SUI	Sistema Único de Información



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

SIASAR
GESPROY SGR
SIEEE
SIVICAP

GEOTEC

Sistema de Información de Agua y Saneamiento Rural
Sistema de Gestión y Monitoreo a la Ejecución de Proyectos SGR
Sistema de Información para la Evaluación de la Eficacia
Sistema de Información de la Vigilancia de la Calidad del Agua para
Consumo Humano
Sistema de Gestión de Proyectos de FONADE 714

1. ANTECEDENTES Y CONTEXTO

1.1 MARCO JURÍDICO

El documento CONPES 3463 de 12 de marzo de 2007, estableció 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 aseo, los cuales se constituyeron en la estrategia principal para implementar la política sectorial del Gobierno Nacional, resaltando que la estructura institucional del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico se fundamenta en la separación entre las funciones de formulación de la política, la regulación y el control, en cabeza del Gobierno Nacional, y la responsabilidad de los municipios de asegurar la prestación eficiente de los servicios. Asimismo, los PAP-PDA se presentan como la estrategia para armonizar los lineamientos de política que se definieron en el documento CONPES 3383 de 2005 “Plan de Desarrollo del Sector de Acueducto y Alcantarillado”.

La Ley 1151 de 2007 del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, en su artículo 91, que se encuentra vigente, establece: *“Los recursos que aporte el Gobierno Nacional a la ejecución de los planes departamentales para el manejo empresarial de los servicios de agua y saneamiento estarán condicionados al compromiso por parte de las entidades territoriales, de los recursos del Sistema General de Participaciones y de regalías, así como de los compromisos de transformación empresarial que se deriven del diagnóstico institucional respectivo”.*

“(…) Los recursos de apoyo de la Nación al sector y los que aporten las Corporaciones Autónomas Regionales, se ejecutarán en el marco de los planes a que se refiere el presente artículo”.

Adicionalmente, la citada ley en su artículo 93 definió los criterios para distribuir los recursos de cofinanciación de la Nación para inversiones regionales en agua y saneamiento entre los Departamentos, y en su artículo 94 destinó la suma de un billón de pesos para apoyar financieramente a las entidades territoriales en el marco de los Planes Departamentales de Agua - PDA.

Por otra parte, el artículo 10 de la Ley 1176 de 2007 consagra que con los recursos del Sistema General de Participaciones – SGP, destinados para agua potable y saneamiento básico, que se asignen a los departamentos, se conformará una bolsa para cofinanciar las inversiones que se realicen en los distritos y municipios, con el fin de desarrollar proyectos en el marco del PDA del respectivo departamento; de igual forma, la norma citada dispuso que dichos recursos se focalizarían de acuerdo con los resultados de los diagnósticos que se adelanten en el marco del PDA.

Ahora bien, el Decreto 3200 de 2008 (derogado por el Decreto 2246 de 2012) “*por el cual se dictan normas sobre Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento y se dictan otras disposiciones*”, definió los Planes Departamentales de Agua como “*(...) un conjunto de estrategias de planeación y coordinación interinstitucional, formuladas y ejecutadas con el objeto de lograr la armonización integral de los recursos, y la implementación de esquemas eficientes y sostenibles en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico*” y reglamentó, en primera instancia, lo relacionado con los participantes, estructuras operativas, fases, recursos, requisitos de participación, normas de los recursos de apoyo de la Nación, contratación, procedimientos de identificación, selección de proyectos y esquema fiduciario, entre otros.

En atención a que la política de PDA se encontraba en ejecución, la Ley 1450 de 2011, en su artículo 21, determinó que “*(...) la estructuración y funcionamiento de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento -PDA- previstos en el artículo 91 de la Ley 1151 de 2007, se ajustará de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta las características locales, la capacidad institucional de las entidades territoriales y personas prestadoras de los servicios públicos, y la implementación efectiva de esquemas de regionalización*”.

Por lo anterior, se expidió el Decreto 2246 de 2012, compilado en el Decreto 1077 de 2015, a través del cual se realizaron ajustes relacionados con las estructuras operativas, fuentes de recursos disponibles para la implementación del Programa Planes de Agua para la Prosperidad – PAP, Planes Departamentales de Agua-PDA, requisitos de participación de los municipios, procesos de contratación, instrumentos de planeación y funciones del Gestor.

Por último, el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “*Todos por un nuevo país*”, en su Capítulo VI “*Movilidad Social*” Objetivo 5 “*Impulsar la planificación, actuación coherente y articulada de los sectores de vivienda, agua potable y saneamiento básico*”, propuso adelantar acciones orientadas al ajuste y fortalecimiento de los PAP-PDA a partir de la “*Evaluación institucional y de resultados del programa Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento*” realizada por el DNP.

1.2 AVANCE DE LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO DEL MILENIO - ODM Y OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE - ODS

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –PI-DESC, del cual Colombia es parte, señala, entre otros propósitos, el reconocimiento de los derechos de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, una

mejora continua de las condiciones de existencia, estar protegida contra el hambre y el disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. En desarrollo del PI-DESC, los estados partes acordaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio – ODM, cuyo objetivo 7 es “Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente” y planteó como Metas las siguientes:

- 7.A. *Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente*
- 7.B. *Haber reducido y haber ralentizado considerablemente la pérdida de diversidad biológica en 2010.*
- 7.C. *Haber reducido a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.*
- 7.D. *Haber mejorado considerablemente, en 2020, la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales.*

En concordancia con las metas señaladas, el Comité del PI-DESC de las Naciones Unidas, emitió la Observación General 15¹ OG-15-CPI-DESC, en la cual consagra el derecho humano al agua, enmarcado en los conceptos de disponibilidad, calidad, accesibilidad física y económica, no discriminación y acceso a la información (Ver Apéndice 1).

El 28 de julio de 2010, a través de la disposición A/Resolución 64/292, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció explícitamente el derecho humano al agua y al saneamiento, bajo los atributos² de suficiencia, continuidad, salubridad, aceptabilidad, accesibilidad física y disponibilidad o asequibilidad (Ver Apéndice 1).

Respecto al saneamiento básico, el Comité de Seguimiento conformado por la OMS y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF, definió como mínimo que consista en “*la tecnología de más bajo costo que permite eliminar higiénicamente las excretas y aguas residuales y tener un medio ambiente limpio y sano tanto en la vivienda como en las proximidades de los usuarios. El acceso al saneamiento básico comprende seguridad y privacidad en el uso de estos servicios. La cobertura se refiere al porcentaje de personas que utilizan mejores servicios de saneamiento, a saber: conexión a alcantarillas públicas; conexión a sistemas sépticos; letrina de sifón; letrina de pozo sencilla; letrina de pozo con ventilación mejorada*”.

¹ [Internet: https://www.escri-net.org/es/recursos/observacion-general-no-15-derecho-al-agua-articulos-11-y-12-del-pacto-internacional#_ednref11]

² [Internet: <https://www.escri-net.org/es/recursos/observacion-general-no-15-derecho-al-agua-articulos-11-y-12-del-pacto-internacional>]

A partir de los resultados alcanzados en 2015, las Naciones Unidas propusieron unos nuevos objetivos de largo plazo denominados Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS, dentro de los cuales, observamos el Objetivo 6: “Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos”, a cuyo efecto el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD emitió orientaciones especiales a los países miembros comprometidos con los ODS, para el caso colombiano, a través del documento “Objetivos de Desarrollo Sostenible, Colombia Herramientas de aproximación al contexto local”³.

Por medio del Decreto 0280 de febrero de 2015, se crea en Colombia la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel - CIAN para el alistamiento y la efectiva implementación de la Agenda de Desarrollo Post 2015 – ADP-2015 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible CIAN - ODS. El Artículo 2° señala como objetivo el alistamiento y la efectiva implementación de los ODS a través de políticas públicas, planes, acciones y programas, con planificación prospectiva, y el monitoreo, seguimiento y evaluación de estos objetivos, con sus respectivas metas.

Los integrantes de la CIAN – ODS son, según lo establece el artículo 3° del Decreto en mención: 1. El Ministro de Relaciones Exteriores, o su delegado, 2. El Ministro de Hacienda y Crédito Público, o su delegado, 3. El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o su delegado, 4. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, con la participación del Ministro Consejero para el Gobierno y el Sector Privado, o su delegado, 5. El Director del Departamento Nacional de Planeación, quien la presidirá, o su delegado, 6. El Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, o su delegado, 7. El Director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, o su delegado. En virtud de lo anterior, no se observa la participación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio como integrante de la Comisión, a pesar de ser el responsable de la política pública de Agua Potable y Saneamiento Básico – APSB, que tiene relación directa con el ODS 6.

En las memorias del Primer Congreso Andino de Datos para ODS, celebrado en marzo de 2017, el Gobierno Nacional presentó el documento “Avances y Desafíos para el Seguimiento de los ODS en Colombia, en donde señala la coherencia entre los mismos y los diferentes niveles y órdenes de planeación del desarrollo vigentes, así: 86% de los ODS tienen acciones de política pública relacionada; el PND “Todos por un Nuevo País”, incorpora 92 metas de los ODS; el acceso a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico - OCDE contribuye a 87 metas ODS; 86 metas ODS están relacionadas con la estrategia Crecimiento

³ Objetivos de Desarrollo Sostenible, Colombia Herramientas de aproximación al contexto local. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. Consultado en: [//www.humanumcolombia.org/wp-content/uploads/2016/01/ODS_Colombia.compressed.pdf](http://www.humanumcolombia.org/wp-content/uploads/2016/01/ODS_Colombia.compressed.pdf). El 12/02/2018

Verde; el Acuerdo de Paz está alineado con 68 metas ODS⁴. Sin embargo, este informe no incluye la evolución de los indicadores del sector de APSB y su relación con el sector de vivienda y desarrollo territorial, en cumplimiento de las funciones del MVCT.

Por el contrario, en la presentación oficial mencionada en el párrafo anterior, se observa el sector de APSB en el capítulo “Reforma Rural Integral” de los Acuerdos de Paz, bajo una agenda para la captura de datos estadísticos, su compilación, balance anual y revisión, más no una estrategia de mejoramiento sectorial que corresponda con el objetivo 6 de los ODS a nivel internacional, en términos de los indicadores diseñados para dicho cumplimiento, como se muestra en el Anexo 1.

En consecuencia, la evaluación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL⁵, con corte a 2015, de las metas previstas para el desarrollo del sector de APSB contenidas en el objetivo 7 de los ODM, señala:

“(...) las zonas rurales se encuentran en una situación más difícil, ya que en Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, el Ecuador, Haití, Nicaragua, el Perú, y Venezuela (República Bolivariana de) la cobertura de servicios sostenibles de acceso al agua potable para la población rural no llega al 80%. Esta situación de desigualdad también está presente si se consideran las diferencias entre quintiles de ingreso, tanto en el acceso como en la calidad del agua considerada potable (...)”.

Efectivamente, de acuerdo con el informe PNUD ODM 2015 - Colombia⁶, los avances logrados en relación con estos objetivos internacionales se reflejan en:

“... no se han presentado de manera homogénea a lo largo y ancho del territorio nacional. Aún persisten enormes diferencias en los niveles de bienestar entre grupos poblacionales y regiones. Mientras que 1 de cada 4 colombianos en zonas urbanas es afectado por la pobreza, en zona rural es 1 de cada 2. La pobreza se concentra en las regiones del Pacífico y del Caribe, donde departamentos como el Chocó, el Cauca y La Guajira – departamentos con grandes poblaciones Afrodescendientes e indígenas – tienen tasas de pobreza superiores al 50%, cinco veces la tasa que encontramos en Bogotá. El 25% de la población Colombiana vive en zona rural. De ellos 47% no tiene acceso a agua potable; 94% no tiene

⁴ DANE [Internet: <https://www.dane.gov.co/files/images/eventos/ods/presentaciones/Alianzas/avances-desafios-seguimiento-ODS-colombia.pdf>]

⁵ CEPAL. Naciones Unidas. América Latina y el Caribe: una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe, 2015. [Internet:

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38923/5/S1500709_es.pdf]

⁶ Programa de las naciones unidas para el desarrollo – PNUD. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2015. [Internet:<http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/ODM/undp-co-odsinformedoc-2015.pdf>]



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

acceso a alcantarillado y saneamiento, y el 12% es analfabeta. Como si fuera poco, la tasa de pobreza entre la población desplazada es tres veces más alta que la tasa nacional y la tasa de pobreza extrema, cuatro”.

Por otra parte, los avances reales del objetivo 6 de los ODS, que se registran en el marco de la guía metodológica diseñada para tal fin por el PNUD⁷, consignados en el documento: *“Objetivos de Desarrollo Sostenible, Colombia - Una aproximación al contexto local”*⁸, a febrero de 2016, señalan:

“El ODM 7, Sostenibilidad del medio ambiente, asociado a los ODS 10, 11, 12, 13, 14, 15 y ODS 6,7,9. “Los avances a nivel mundial en el acceso al agua potable y el progreso en el acceso a los servicios básicos de saneamiento, ha sido especialmente lento y es probable que no se alcance la meta, lo que tendrá graves consecuencias para las mujeres y las niñas, en particular las que viven en situaciones vulnerables”. Esta falta de acceso a agua potable afecta en particular a las mujeres y a la infancia puesto que son estos quienes se encargan de proveer el agua en zonas rurales y urbanas, consiguiéndola a grandes distancias y en condiciones precarias. Al 2010 en Colombia, la cobertura de población con acceso a abastecimiento de agua adecuado en las cabeceras (urbanas) fue del 96,70% y en resto (rural disperso) era del 72,50%. El acceso a saneamiento básico adecuado en las cabeceras fue del 89,90% y en el resto la población un 66,6%, más aún, para la población que habita en asentamientos precarios el acceso a saneamiento básico fue del 15,6% para el mismo año. Los datos y resultados en cada uno de los temas, que en muchos de ellos dan cuenta de la falta de progreso a través del tiempo, ha conducido a que tanto organismos internacionales como muchos gobiernos, definan convenios y busquen desarrollos jurídicos para encontrar alternativas eficientes para enfrentar esta historia de desigualdad y discriminación de género”.

Como se observa, la información consultada por los organismos internacionales se refiere al año 2010, lo que significa que la estrategia adoptada por el Gobierno Nacional para el seguimiento a los ODS, en especial lo que se relaciona con el sector de APSB, a la fecha no consigna datos actualizados, puesto que el país no ofrece un sistema de información detallado del cumplimiento de las metas establecidas en los compromisos suscritos en el marco de los ODS.

⁷ PNUD. Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Transversalización de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Guía de referencia para los Equipos de las Naciones Unidas en los países. Febrero de 2016

⁸ PNUD – CEPAL. [Internet: <http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/ODM/undp-co-ODSColombiaVSWSS-2016.pdf>]

1.3 ANÁLISIS PROYECTO DE DECRETO

Propuesta de regulación del MVCT, denominada: *“Por el cual se subroga el capítulo 1, del título 3, de la parte 3, del libro 2, del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015, con relación a los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento”*. La cual modifica los Decretos 3200 de 2008 y 2246 de 2012.

La propuesta del MVCT de clasificar los departamentos para determinar sus actuaciones en el comité directivo de los PDA, presenta algunas debilidades de forma y de competencia:

1. No le es dable realizar clasificación alguna de los departamentos. En tal caso y dado que a la fecha, con la normatividad vigente, forma parte de los Comités Directivos de los PDA, la competencia del MVCT es realizar una evaluación del estado actual de los PDA y determinar el nivel de atención que necesitan los mismos, en términos del conocimiento de la política pública y del uso de los instrumentos que haya proporcionado el MVCT para la ejecución de la misma en términos de los PDA.
2. La planeación es en doble vía. No se observa, ni en el Decreto 2246 de 2012, vigente, ni en el proyecto modificadorio, la propuesta de un ejercicio de autoevaluación del MVCT de su participación en los PDA y el estado de desarrollo de los mismos, que le permita identificar sus niveles de actuación en los PDA en términos de coordinación interinstitucional e intersectorial, asistencia técnica, capacitación respecto de la formulación e implementación de la política pública, aprovechamiento de los instrumentos generados para su ejecución, así como de su rol en la integración de los sistemas de información sectorial y en la evaluación de los distintos mecanismos de cofinanciación utilizados para el Programa.
3. En cuanto al componente ambiental de los PDA, establecido en el numeral 3 del Artículo 2.3.3.1.3.1. *Participación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio*, del proyecto de decreto, no le es dable al MVCT emitir concepto sobre el Plan Ambiental, porque las entidades autorizadas para emitir tal concepto son las autoridades ambientales y para ello es preciso que se surtan los trámites preliminares relacionados con las licencias, permisos y concesiones a que haya lugar, así como las consideraciones atinentes a las condicionantes ambientales de cada territorio.

4. El componente ambiental de los proyectos es una determinante técnica, de su contenido exacto y cuidadoso se derivan las necesidades de permisos y licencias a que haya lugar. El estudio, análisis y decisión del tipo de actuación ambiental requerido para sistema de APSB no será único para un mismo PDA, puesto que ello depende de las determinantes ambientales locales que se identifiquen. El proyecto de Decreto no contempla la opción del componente ambiental sectorial sobre el que se refirió el MVCT en su respuesta a la observación 24 Sostenibilidad Ambiental de los sistemas de APSB y PAP –PDA comunicada en el Oficio 2018EE0054202. Además, llama la atención de la CGR que en el proyecto se haga alusión a la ANLA, cuando por las características de los proyectos, la competencia del licenciamiento depende de la magnitud en la afectación de los recursos naturales y para este caso no aplica.

Al Comité Directivo del PDA, en materia ambiental, le corresponde asegurarse que la autoridad ambiental participe en el diagnóstico ambiental sectorial y presente los resultados, mínimo en términos de las determinantes ambientales del territorio relacionadas con el sector; los términos de referencia para los correspondientes trámites de concesiones, permisos y licencias, que la autoridad ambiental entregue una línea base ambiental de referencia y que los vacíos de la misma se vayan a llenar con la contribución de los proyectos. *Ed*

2. CARTA DE PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

Doctores:

JONATHAN MALAGÓN GONZÁLEZ

Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

MARIA PAULA JARAMILLO RESTREPO

Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios (E)

GERMAN EDUARDO OSORIO CIFUENTES

Director Ejecutivo Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico

LUZ ANGELA CAMACHO TORRES

Gerente – Consorcio FIA

Bogotá D.C.

La Contraloría General de la República, en cumplimiento del Plan de Vigilancia y Control Fiscal 2017, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó **Auditoría de Desempeño al Programa Planes de Agua para la Prosperidad – PAP Planes Departamentales de Agua - PDA**, a través de la evaluación de los principio(s) de la gestión fiscal de **eficacia, eficiencia, economía y equidad** con que fueron administrados los recursos, así como los resultados de la gestión adelantada por el administrador en las áreas, actividades o procesos examinados.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por las entidades auditadas y analizada por la Contraloría General de la República. La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría – (NIA's), las normas internacionales de entidades fiscalizadoras superiores (ISSAI) y con políticas y procedimientos de auditoría prescritos por la Contraloría General de la República. Tales normas requieren que se planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable para fundamentar nuestro informe.

2.1 OBJETIVO GENERAL Y ESPECÍFICOS

Se fijó como objetivo general de la auditoría:

Evaluar el desempeño institucional del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - MVCT, Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD y el Consorcio de Financiamiento de Inversiones en Agua - FIA, en

cuanto a la planeación, articulación, diseño, implementación, ejecución, coordinación, seguimiento y monitoreo de los PAP-PDA en el periodo 2010-2017, en los principios de regionalización del servicio, armonización de recursos, fortalecimiento empresarial y sostenibilidad del sistema, de acuerdo con los criterios de eficacia, eficiencia, economía y equidad.

Con el fin de desarrollar este objetivo se formularon los siguientes objetivos específicos:

- *Objetivo Especifico 1: Evaluar el desempeño institucional del MVCT, la CRA y la SSPD en el diseño, planeación, estructuración, articulación e implementación de esquemas de inversión integral con perspectiva regional, a partir de un componente de preinversión con cofinanciación de la Nación y de los compromisos establecidos en los planes generales estratégicos de inversión de los PAP-PDA en el periodo 2010-2017, de acuerdo con los criterios de eficacia, eficiencia, economía y equidad.*

Hipótesis 1: El desempeño en la implementación de planes de inversión integrales con perspectiva regional ha sido eficiente, por la existencia de un adecuado diseño de política y por contar con instrumentos regulatorios orientados a mejorar los indicadores de calidad, continuidad y cobertura en la prestación de los servicios de APSB en el marco de los compromisos que debieron establecerse en los PAP-PDA, que incluye la atención de las zonas no nucleadas y rurales.

- *Objetivo Especifico 2: Evaluar el grado de eficiencia y economía en el desempeño institucional del MVCT y el FIA en la coordinación con los diferentes actores para planear, articular, implementar, ejecutar, realizar seguimientos y monitorear la asignación y usos de las fuentes de recursos previstos para el Programa PAP -PDA, con el fin de contribuir al crecimiento de las coberturas y mejorar la calidad de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, en el período 2010 – 2017.*

Hipótesis 1: El desempeño institucional del MVCT y el FIA en la coordinación con los diferentes actores ha sido eficiente para planear, articular, implementar, ejecutar, realizar seguimientos y monitorear las diferentes fuentes de recursos y mecanismos de planificación previstos, para acelerar el crecimiento de las coberturas, mejorar la calidad de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, y contribuir a disminuir los rezagos en la provisión de servicios públicos esenciales en las regiones de menor integración, con los principales circuitos económicos y núcleos de desarrollo y en el sector rural, para avanzar en la senda propuesta por los planes nacionales de desarrollo 2010-2014 y 2014-2018.

- *Objetivo Específico 3: Evaluar el grado de eficiencia y eficacia del MVCT, la CRA y la SSPD en la implementación, el desarrollo y la ejecución del esquema de fortalecimiento empresarial en aspectos como la entrada de operadores especializados para la prestación de los servicios, la consolidación de los existentes o la creación y fortalecimiento de organizaciones comunitarias eficientes, con base en los recursos incorporados en el componente institucional del PAP-PDA.*

Hipótesis 1: El esquema de fortalecimiento empresarial ha sido efectivo en aspectos como la entrada de operadores especializados para la prestación de los servicios, la consolidación de los existentes o la creación y fortalecimiento de organizaciones comunitarias eficientes.

Hipótesis 2: Las Empresas de Servicios Públicos - ESP de APSB formularon sus PEC-MDE-ESP para atender el manejo de desastres y emergencias asociados a la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo.

Hipótesis 3: Los Concejos Municipales adoptaron mediante el Acuerdo correspondiente, los Planes de Ordenamiento Territorial - POT actualizados, donde acogieron los Planes de Emergencia y Contingencia para Manejo de Desastres y Emergencia de las Empresas de Servicios Públicos Asociados a la Prestación de Servicios Públicos Domiciliarios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo - PEC-MDE-ESP. Dichos Planes surtieron las debidas consultas técnicas a las Corporaciones Autónomas Regionales - CAR, en su calidad de autoridades ambientales competentes.

Hipótesis 4: Las CAR entregaron oportunamente los insumos necesarios para la actualización de los POT, tanto a los entes territoriales como a los demás actores, entre ellos los Concejos Municipales y las Empresas de Servicios Públicos - ESP, para la mejor elaboración de los planes y adopción legal de los mismos. En consecuencia, los actores competentes asignaron los recursos necesarios para realizar las actividades e inversiones garantes del cumplimiento de los PEC-MDE-ESP, en el marco de los PDA.

Hipótesis 5: En la viabilización de los proyectos el MVCT ha implementado mecanismos de verificación en campo para que los proyectos de APSB, en cualquier etapa de su ciclo, cuenten con la debida gestión social, ambiental y predial.

Hipótesis 6: El MVCT, la SSPD y la CRA cuentan con un sistema integrado de información que permite gestionar el sector de APSB para regionalizar la prestación del servicio público; priorizar y armonizar recursos; focalizar acciones estratégicas para garantizar la sostenibilidad en términos de cobertura, calidad y continuidad.

2.2 ENFOQUE Y ALCANCE

De acuerdo con los diferentes documentos analizados, las entrevistas adelantadas a las entidades del sector de APSB, como Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT y Departamento Nacional de Planeación – DNP; gremios como Asociación Colombiana de Ingeniería Ambiental y Sanitaria - ACODAL y Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones - ANDESCO y Entidades de carácter investigativo y académico: Centro de Investigaciones de Acueductos y Agua - CIACUA (Centro de Investigaciones de Acueducto y Alcantarillado de Universidad de los Andes) Universidad Externado de Colombia, y la información solicitada a varios de los actores del sector y otras entidades: MVCT, CRA, FIA, DNP, MHCP, INS, MADS, Financiera de Desarrollo Territorial - FINDETER, Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo - FONADE, y SSPD, la presente auditoría se realizó con un enfoque combinado de resultados, problemas y sistemas.

La auditoría a que se refiere el presente informe tuvo el siguiente alcance: Evaluación del desempeño institucional del MVCT, CRA, la SSPD y el FIA, en cuanto a la planeación, articulación, diseño, implementación, ejecución, coordinación, seguimiento y monitoreo de los PAP-PDA en el periodo 2010-2017, en los principios de regionalización del servicio, armonización de recursos, fortalecimiento empresarial y sostenibilidad del sistema, de acuerdo con los criterios de eficacia, eficiencia, economía y equidad.

2.3 METODOLOGÍA

Para abordar los objetivos propuestos, comprobar o negar las hipótesis y dar respuestas a las preguntas formuladas, el equipo de trabajo ejecutó los métodos cualitativos y cuantitativos adoptados en la planeación operativa, así como las siguientes técnicas de recolección de evidencia:

2.3.1 Encuestas a entidades territoriales del orden municipal y a las Corporaciones Autónomas Regionales

Considerando que los municipios tienen entre sus competencias y funciones asegurar la prestación adecuada de los servicios públicos domiciliarios en el área de su jurisdicción, para lo cual se apoya en los diferentes niveles de gobierno (Nacional y Departamental), es relevante para la Contraloría General de la

República conocer el estado y percepción del Programa PAP – PDA. En tal sentido, la Contraloría Delegada para el Sector de Infraestructura Física, Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional realizó una encuesta a los 1112 municipios del país, que no constituye una evaluación o control sobre la gestión del ente territorial en materia de APSB, sino el control fiscal al Gobierno Nacional sobre la eficiencia, eficacia, economía y equidad en la implementación de los PAP-PDA a nivel nacional. En este contexto se solicitó a los alcaldes ingresar al siguiente enlace <https://goo.gl/forms/fiu8shq3fukpMqSQ2> con el fin de dar respuestas a las preguntas formuladas en la encuesta. Finalmente, se solicitó un escrito en máximo tres páginas con el diagnóstico actual de la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico en el Municipio para que, a partir de un método analítico el Equipo Auditor pudiera presentar las causas y los efectos de los resultados obtenidos en las respuestas.

El Equipo Auditor orientó las preguntas en la percepción e información de los alcaldes sobre los componentes del Programa, con base en un mismo formato. Los datos recolectados se transformaron en serie de valores porcentuales para compararlos con la información suministrada por el MVCT, CRA, SSPD y FIA; y fuentes institucionales con el fin de comprobar, confirmar o desvirtuar las hipótesis y dar respuesta a las preguntas formuladas en el Plan de Trabajo, de acuerdo con el enfoque y alcance establecidos. Las respuestas suministradas por la población encuestada, proporciona información sobre causas, resultados y efectos de la implementación del Programa en términos porcentuales y de indicadores.

El método cuantitativo de medición de frecuencias de respuesta se aplicó a los 416 municipios, que contestaron la encuesta a 52 preguntas relacionadas con los siguientes aspectos:

- Capacidad institucional
- Alineación entre la planeación estratégica y la planeación operativa
- Estado actual del proceso de regionalización de los servicios de APSB.
- Estrategia implementada para la armonización de las fuentes de recursos.
- Instrumentos diseñados para la sostenibilidad del sistema y el fortalecimiento empresarial.
- Inversiones realizadas en los componentes de infraestructura, aseguramiento y componente ambiental, en el periodo indicado.

Con las respuestas suministradas por los municipios se obtuvo información suficiente, competente y relevante para el abordaje de los objetivos propuestos. Los resultados y conclusiones quedan demostrados con la contrastación de la tabulación frente a la verificación de la información institucional de los sujetos de control para darle demostración, validez y autenticidad a las observaciones. *Phd*

2.3.2 Cuestionarios

- a) La CGR remitió a los gestores y gobernadores del país un cuestionario de 22 preguntas, para que suministraran la información solicitada en cada uno de los interrogantes planteados, de tal forma que con sus respuestas contribuyera a evaluar la gestión realizada por el programa “Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento – PDA, después PAP-PDA, en el periodo 2010 – 2017. Las respuestas evidencian algunas deficiencias en temas de diseño, implementación y ejecución del Programa y de la política pública establecida desde el Plan Nacional de Desarrollo - PND 2006 – 2010.

Con el fin de evaluar la coordinación y articulación del MVCT con los actores que intervienen en el diseño, implementación, ejecución y seguimiento del Programa, la CGR remitió cuestionario a las siguientes entidades:

- b) Departamento Nacional de Planeación - DNP
- c) Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS
- d) Ministerio de Salud y Protección Social - MSPS
- e) Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo - FONADE
- f) Financiera de Desarrollo Territorial - FINDETER
- g) Instituto Nacional de Salud - INS
- h) Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP

2.3.3 Experto temático

Teniendo en cuenta las calidades científicas y académicas del Ingeniero Juan Guillermo Saldarriaga Valderrama, Director del Centro de Investigaciones Científicas de Acueducto y Alcantarillado de la Universidad de los Andes, así como su experticia en la temática propuesta en la Auditoría de Desempeño, la CGR solicitó su vinculación al proceso auditor como experto temático, con el fin de obtener su concepto sobre la política pública de agua potable y saneamiento básico y, en particular, en relación con la implementación de los Planes de Agua para la Prosperidad – PAP, Planes Departamentales de Agua - PDA en el periodo 2010-2017, sobre la base de la respuesta a 24 preguntas, que se dieron en el marco de la reunión realizada el 30 de mayo de 2018.

2.3.4 Grupo Focal

En atención al reconocimiento e importancia en el sector de APSB de la Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones - ANDESCO y de la Asociación Colombiana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental – ACODAL, la CGR consultó la percepción de estas agremiaciones sobre el diseño,

implementación, ejecución y seguimiento del Programa PAP – PDA, en el marco del Grupo Focal realizado el 10 de mayo de 2018.

2.3.5 Solicitud de información

Con el fin de contrastar la información obtenida de la aplicación de las mencionadas técnicas de recolección de evidencia, se solicitó información a los sujetos de control de esta Auditoría:

- Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio - MVCT
- Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD-, y
- Consorcio Financiamiento de Inversiones de Agua - FIA,

2.3.6 Consultas de las estadísticas del DANE

Para consolidar los resultados estadísticos y financieros que soportan las observaciones expuestas en el presente informe se utilizaron varios procedimientos, en los cuales se combinó la investigación cualitativa con la cuantitativa.

La cuantitativa consistió en una revisión metódica de las estadísticas oficiales del DANE, el DNP y el MVCT, y las cifras reportadas en los cuestionarios de los Gestores y Gobernadores, con el fin de comparar los datos y construir esquemas, tablas, mapas y gráficos útiles en las variables definidas sobre el sector APSB.

La cualitativa se concentró en la revisión de documentos oficiales del sector de APSB y en los resultados de los cuestionarios aplicados, para construir registros narrativos y contar con una estructura de información útil para los análisis y conclusiones sobre los temas a abordar.

En el último procedimiento, se combinaron los insumos de los dos anteriores, para establecer los aspectos críticos y debilidades en la gestión de los actores y contribuir en la respuesta a los problemas de investigación planteados en la presente auditoría.

2.4 LIMITACIONES

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran su alcance.

2.5 CONCEPTO SOBRE EL DESEMPEÑO

Después de once años de creación del Programa PAP – PDA, el Gobierno Nacional no cuenta con la capacidad institucional adecuada ni con los instrumentos normativos, científicos y técnicos suficientes, eficientes y oportunos para la estructuración, planeación, implementación, ejecución, monitoreo y seguimiento de los componentes de regionalización, con el fin de aprovechar economías de escala; armonización de recursos; fortalecimiento empresarial y sostenibilidad del sistema; lo cual ha impedido alcanzar los propósitos formulados en los PND 2010-2014 y 2014 – 2018, en materia de aumento de cobertura, calidad y continuidad del servicio público de agua potable y saneamiento básico y no ha permitido contribuir de manera equitativa, económica y eficaz a alcanzar los objetivos de la política pública, que es lograr la universalidad, en cuanto a suficiencia, salubridad, aceptabilidad, accesibilidad física, asequibilidad y disponibilidad permanente para toda la población colombiana.

El bajo nivel de desempeño descrito obedece a los siguientes factores explicativos, que impiden atender con eficiencia, eficacia, economía y equidad, los desafíos del Programa, que generan efectos negativos en la prestación adecuada del servicio esencial de agua potable y saneamiento básico:

- No se observa la existencia de una planeación de largo plazo de manera articulada entre los departamentos y los municipios, fundamentado en un programa como el PAP – PDA, con la capacidad para integrar todas las fuentes de recursos del sector de APSB. Esto condujo a diseñar otras estrategias, dispersando los recursos en diferentes programas en contravía de la teleología de la política pública concebida para este sector.
- El programa PAP – PDA no ha superado las deficiencias originadas en su estructuración y en las debilidades de los instrumentos establecidos para involucrar a todos los municipios, lo cual dificulta una efectiva planeación, estructuración, articulación e implementación de los recursos en el sector para cumplir con sus propósitos.
- En relación con la integración, funcionamiento, estrategias y herramientas de coordinación interinstitucional orientadas a la planeación integral del sector, responsabilidad del MVCT en su calidad de rector del sector administrativo, no se evidencia:
 - Conformación de los Comités Sectoriales de Desarrollo Administrativo, durante su vigencia.

- Desarrollo y aplicación de una metodología de planeación estratégica que integre en forma sistémica y secuencial los diferentes instrumentos de planeación⁹; de tal manera que propicie la participación de los actores, la construcción de enlaces efectivos entre los diferentes sistemas de información que cada uno de estos planes sectoriales genera; y propicie una evaluación periódica de la evolución del sector en el marco de las políticas contenidas en los documentos Conpes y en los PND.
 - Conexidad entre las cartillas y directrices orientadas al logro de los objetivos de la política.
 - Creación de comisiones intersectoriales para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos.
 - Una instancia interministerial para la coordinación en materia de agua y de desarrollo territorial que garantice el principio ambiental como rector del ordenamiento territorial.
- Existe un rezago en la implementación de los instrumentos regulatorios que establecen los costos regionales para servicios de acueducto y alcantarillado al declarar solo un (1) mercado regional (Regulación CRA), sin embargo el MVCT identifica tres (3) esquemas de mercados regionales creados, fomentados y consolidados a partir del PAP-PDA, los cuales no han sido declarados bajo el marco regulatorio de la CRA, lo que incide en que se presenten efectos económicos desfavorables para la prestación de los servicios públicos, la imposibilidad de un sistema sostenible y un déficit de cobertura, ante la ineficacia en la implementación de estos esquemas.
- El esquema de regionalización identificado como mecanismo para lograr una prestación efectiva y eficiente de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico para municipios con baja capacidad institucional y zonas rurales dispersas, no cuenta con lineamientos para la promoción e implementación del esquema, como consecuencia de un bajo desarrollo institucional, falta de cooperación y coordinación entre los municipios, así como la ausencia de propuestas por parte de los entes territoriales y la insuficiente asistencia técnica por parte del nivel nacional, lo que conlleva a que se presenten efectos económicos desfavorables para la prestación de los servicios públicos, la imposibilidad de un sistema sostenible y un déficit de cobertura. PLA

⁹ Los PND, los planes de desarrollo departamental y municipal; los POT; los planes sectoriales; Gestión del Suelo Urbano, Gestión Integral del Recurso Hídrico, Gestión Integral de Residuos Sólidos y Líquidos, Gestión del Riesgo de Desastres Naturales, Cambio Climático, Objetivos de Desarrollo del Milenio y de Desarrollo Sostenible, entre otros

- El desempeño del MVCT para la materialización y logro de los objetivos del PAP-PDA en el periodo 2010-2017, resultó ineficiente respecto al desarrollo de acciones y actividades interministeriales (MADS y MSPS); lo cual se observa en el desarrollo inoportuno de los instrumentos regulatorios para la articulación y coordinación intersectorial de las políticas de largo plazo, relacionadas con la gestión del recurso hídrico, la demanda de agua (uso racional) y la calidad del servicio (potabilidad, disponibilidad y continuidad), establecidas en el PNGIRH 2010-2022; y en materia de salud ambiental con el PDSP 2012-2021; como quiera que solo a partir de 2017 se inició la implementación y desarrollo de dichos instrumentos.
- De acuerdo con las respuestas de los municipios y Gestores de los PAP-PDA a las encuestas y cuestionarios aplicados, la asistencia técnica y la capacitación brindadas por el MVCT han sido insuficientes para el logro del objetivo de la implementación de esquemas regionales en la prestación de los servicios de APSB.
- Es ineficiente la articulación entre el Programa PDA - PAP y la política dirigida a la protección de los recursos hídricos, la cual tiene como propósito mejorar la calidad de las fuentes y minimizar la contaminación; lo anterior como consecuencia de un insuficiente plan de inversiones para el tratamiento de las mismas, deficiencias en la infraestructura existente, en los componentes técnico y ambiental de los proyectos de APSB presentados por los alcaldes, falta de concertación con las gobernaciones para avanzar en proyectos regionales y por último, la falta de continuidad y alta rotación del personal capacitado en el manejo y operación de los sistemas de tratamiento.
- La estrategia de los PAP – PDA no ha sido efectiva para articular las diferentes fuentes de recursos y concentrar la inversión del sector de agua potable y saneamiento básico, desatendiendo así uno de sus pilares.

El Gobierno Nacional no ha promovido de manera efectiva la estrategia de los PAP – PDA al no articular la ejecución de los proyectos estratégicos de inversión para el sector de APSB que el MVCT desarrolla con el programa PAP – PDA.

- Existe un rezago por parte del MVCT en la búsqueda de soluciones que permitan la consolidación del FIA como el esquema de administración más eficiente y sostenible de los recursos del Sector de APSB.



- En la distribución de recursos para apoyo financiero en el sector rural, se evidencia inequidad, dado que no se consideró la problemática a partir de necesidades básicas en servicios públicos y se giraron recursos en forma indiscriminada hacia regiones con menor población vulnerable y con una institucionalidad regional más fortalecida para autogestionarse.
- Las deficiencias del instrumento para atender la población rural y la carencia de recursos asignados dentro del programa PAP-PDA, ha generado que los gobiernos nacional, departamental y municipal no logren avanzar en la implementación de las acciones necesarias para aumentar la población con acceso a APSB en las áreas rurales del país.
- La asistencia técnica no tuvo el desarrollo necesario y suficiente para apoyar las propuestas de regionalización de la prestación de los servicios públicos de APSB de iniciativa de los departamentos y gestores.
- El MVCT no ha prestado una adecuada asistencia técnica a los municipios para la implementación del PAP- PDA, lo que conlleva a que parte de los actores fundamentales del programa no se hayan fortalecido técnicamente para que su accionar se dirija a cumplir con los objetivos del mismo.
- El programa PAP-PDA no cuenta con indicadores que le permitan al MVCT medir su impacto, el cumplimiento de metas y logro de objetivos. El único indicador reportado por éste se encuentra en SINERGIA y corresponde a los Planes de Aseguramiento en Implementación; lo que demuestra que el Programa tiene deficiencias en su diseño.
- Hay deficiencias en los mecanismos institucionales para promover y consolidar una efectiva coordinación entre los diferentes actores y participantes del PDA para apoyar a los departamentos con municipios en condiciones de vulnerabilidad, con una mayor presencia de los niveles de Gobierno y con programas de amplio impacto.
- Las deficiencias en la asistencia técnica prestada por el MVCT a los gestores ha dificultado el avance en la *gestión, implementación, seguimiento y ejecución del PAP-PDA*, en virtud de las disparidades que se presentan, como se observa en la baja calificación de 13 de los 32 Gestores Departamentales.

lo que dificulta contar con un esquema institucional, toda vez que están ubicados en las regiones más vulnerables del país.

- No se ha cumplido en su totalidad el objetivo de transformación empresarial, a junio de 2018 existen 293 municipios que continúan como prestadores directos de los servicios de APSB, lo que no ha permitido el fortalecimiento empresarial de los mismos, para que los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo operen con criterio empresarial.
- No se ha logrado el fortalecimiento institucional en todos los prestadores de los servicios en APSB que hacen parte del PAP- PDA, debido a que persisten deficiencias como: recurso humano no preparado administrativa y técnicamente, falta de continuidad en los procesos técnicos y administrativos; información insuficiente, inadecuada y desactualizada y planeación deficiente. De igual manera, aún existen municipios no vinculados al PDA, lo que no permite que se beneficien del programa.
- Se presentan debilidades institucionales y técnicas en el nivel departamental y municipal para el establecimiento de un Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado, en la medida en que este es un instrumento técnico fundamental en el proceso de planificación de cada administración local.
- No ha sido posible la sostenibilidad del sistema, en algunos municipios que hacen parte del PAP – PDA, debido al desconocimiento de estos en relación con los instrumentos del Programa, por la falta de una promoción efectiva por parte del MVCT.
- La CGR observa un bajo desempeño sectorial en cuanto a la necesidad primordial de articulación entre la normatividad ambiental y la sectorial. Los decretos reglamentarios de las leyes de una y otra competencia a saber 3200 de 2008, 2246 de 2012, 0953 de 2013, las resoluciones 379 de 2012 y 1063 de 2016, no logran desarrollar los preceptos constitucionales y legales de garantía de la sostenibilidad ambiental en cuanto a la importancia y prelación de la planificación ambiental, la prioridad de las determinantes ambientales sobre la viabilización de proyectos; la necesidad de interacción en cuanto a sistemas de información; la necesaria interacción entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado en materia ambiental asociada al sector de APSB.

De los 32 PDA, 17 cuentan con convenios suscritos con las CAR, y únicamente en 7 casos se han presentado proyectos ante el Comité Directivo del PAP-PDA, con lo cual persiste el riesgo que a la hora de volver realidad un proyecto de APSB, no sea técnicamente viable a consecuencia de la falta del recurso hídrico.

- Se encontró falta de integración de la información proveniente de los actores que intervienen en la implementación del Programa. Se evidencia que aún no se cuenta con un sistema adecuado y completo de información sectorial, que articule toda la información del sector, lo cual impide contar con información adecuada, necesaria, oportuna y con calidad que soporte los procesos de planeación, ejecución, regulación, vigilancia y toma de decisión sectorial, así como un adecuado monitoreo y control sobre el Programa.

- Se evidencia una tardía implementación del sistema SINAS, el cual se pone en funcionamiento en julio de 2017, pese a que la reglamentación de su creación se estableció desde 2012. Además, según lo que indica el MVCT en sus presentaciones, aún faltan por implementar otras funcionalidades en el sistema, pendientes por desarrollar segunda y tercera fase, y falta aún integración con otros sistemas de información o bases de datos de las demás entidades públicas que se relacionan directa o indirectamente con el sector de APSB, como el Sistema de Información de Agua y Saneamiento Rural – SIASAR, Sistema de Información del Recurso Hídrico del IDEAM, Sistema de gestión de proyectos (GEOTEC) de FONADE, entre otros.

2.6 EVALUACIÓN DE RIESGOS Y MECANISMOS DE CONTROL.

De acuerdo con la calificación de la Matriz de Riesgo y Controles, en cuanto a las actividades que desarrolla Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - MVCT relacionadas con el Programa PAP-PDA, y al Programa mismo, **la Calidad y Eficiencia de los Mecanismos de Control** arroja una calificación de 2.3 que corresponde a un riesgo alto y un nivel **INEFICIENTE**, por las siguientes razones:

- En la formulación y diseño del programa no se tuvo en cuenta la capacidad financiera e institucional de los municipios.
- No se han cuantificado los recursos necesarios para atender la ejecución del Programa.
- No se cuenta con un inventario completo urbano y rural, que sirva como insumo para programar la inversión pública y privada en el Programa. 7/14



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

- Se siguen presentando deficiencias en la ejecución del Programa para atender el objetivo de fortalecimiento empresarial y sostenibilidad del sistema.
- Continúa la dispersión de los recursos del sector de APSB, pese a que uno de los objetivos del PAP –PDA era la armonización de los mismos para lograr la eficiencia en la prestación de los servicios de APSB.
- No se ha logrado aplicar con efectividad la regionalización en la prestación de los servicios de APSB, para asegurar el aprovechamiento de las economías de escala.

2.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS Y BENEFICIOS

En desarrollo de la presente auditoría de desempeño, se establecieron 24 hallazgos administrativos.

2.8 PLAN DE MEJORAMIENTO

La(s) entidad(es) auditadas deben suscribir un Plan de Mejoramiento, con las acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en este informe. El Plan de Mejoramiento debe ser presentado a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI) de la CGR, conforme a la Resolución 07350 de 2013, dentro de los treinta (30) días calendario, siguientes al recibo del presente informe.

Bogotá, D.C.

13 AGO. 2018

JULIAN EDUARDO POLANIA POLANIA
Contralor Delegado
Contraloría Delegada de Infraestructura Física,
Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional

Elaboró: Equipo Auditor

Revisó: Teresa Bonilla de La Torre – Líder de Auditoría *EBB*
Rosa Díaz de Arrieta – Coordinadora – Supervisora *RKA*
Diego Ospina Guzmán – Director DVF

Aprobó: Comité de Evaluación Sectorial No. 35 del 31 de julio de 2018
Comité de Evaluación Sectorial No. 37 del 9 de agosto de 2018

TRD 85111 – 077 – 162

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

Evaluar el desempeño institucional del MVCT, la CRA y la SSPD en el diseño, planeación estructuración, articulación e implementación de esquemas de inversión integral con perspectiva regional, a partir de un componente de preinversión con cofinanciación de la Nación y de los compromisos establecidos en los planes generales estratégicos de inversión de los PAP-PDA en el periodo 2010-2017, de acuerdo con los criterios de eficacia, eficiencia, economía y equidad.

3.1 OBJETIVO ESPECÍFICO 1(REGIONALIZACIÓN)

3.1.1 Hipótesis 1 – Pregunta 1 de auditoría

Hipótesis 1: El desempeño en la implementación de planes de inversión integrales con perspectiva regional ha sido eficiente, por la existencia de un adecuado diseño de política y por contar con instrumentos regulatorios orientados a mejorar los indicadores de calidad, continuidad y cobertura en la prestación de los servicios de APSB en el marco de los compromisos que debieron establecerse en los PAP-PDA, que incluye la atención de las zonas no nucleadas y rurales.

Pregunta 1: ¿Existe una instrumentación del diseño de política pública que permita contar con una metodología que contribuya al aprovechamiento de economías de escala, para la implementación de los mercados regionales, dada la existencia de densidad poblacional en ciertas áreas de prestación del servicio incluyendo sus áreas rurales, a través de zonas de servicio exclusivo?

Hallazgo Administrativo 1. Formulación de un programa para el sector de agua potable y saneamiento básico - APSB

En el sector de APSB se estableció como estrategia¹⁰ impulsar el manejo empresarial y los esquemas regionales, articulando para ello diferentes formas para financiar una eficiente provisión de los servicios de APSB¹¹, con el fin de afrontar limitaciones diagnosticadas en todos los niveles de Gobierno. Estas evaluaciones¹² consideraban que el sector contaba con una estructura dispersa de la industria sin aprovechar economías de escala; concluían sobre la existencia de una desarticulación de las diferentes fuentes de recursos; una planificación y preinversión deficientes, lo que resultaba en inversiones atomizadas, carentes de

¹⁰ Ley 1151 de 2007, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010". Artículo 6°, numeral 3.5 ciudades amables.

¹¹ Artículo 6°. Descripción de los principales programas de inversión. 3.5 Ciudades amables, página 26.

¹² Conpes 3383 de 2005: Plan de Desarrollo del Sector de Acueducto y Alcantarillado. 10 de octubre de 2005.

integralidad y de visión regional; había un limitado acceso a crédito; y se evidenciaba lentitud en los procesos de modernización empresarial.

Con esta caracterización, el Gobierno Nacional diseñó el programa Planes Departamentales de Agua y Saneamiento para el Manejo Empresarial de estos servicios - PDA¹³, como la estrategia del Estado para acelerar el crecimiento de las coberturas y mejorar la calidad de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.

Sin embargo, para la CGR no se evidencia la existencia de una planeación de largo plazo de manera articulada entre la Nación, los departamentos y los municipios para los servicios públicos del sector y no existe una orientación del nivel nacional hacia el nivel regional sobre el enfoque de sostenibilidad y operatividad del sistema en los municipios.

La asignación de recursos de la Nación a través de programas o planes que desarrolla el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, diferentes a los destinados a los PAP-PDA, ha desvirtuado los principios bajo los cuales la política fue definida. Se han creado nuevos programas como Saneamiento de Vertimientos SAVER; Política de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural; Programa de Conexiones Intradomiciliarias; Política de Residuos Sólidos, que han ocasionado la dispersión de recursos en contravía de los pilares del Programa relacionados con la armonización de los recursos destinados a la política pública de APSB (Tabla 1- Programas implementados por el MVCT).

¹³ Con la expedición del Decreto 3200 de 2008. En el Decreto 2246 de 2012 pasó a denominarse "Programa Agua y Saneamiento para la Prosperidad – Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento".

Tabla 1- Programas implementados por el MVCT

Programa	Antecedentes y objetivos
(i) Programa Saneamiento de Vertimientos Municipales-SAVER	El Gobierno Nacional formuló el Plan Nacional de Manejo de Aguas Residuales Municipales, en desarrollo del CONPES 3177 de 2002 "Directrices y Lineamientos para la Formulación de un Plan Nacional de Manejo de Aguas Residuales" - PMAR. Este Plan priorizó los municipios del país, de acuerdo al Impacto ambiental generado por los vertimientos sobre las fuentes hídricas receptoras, y generó estrategias de corto, mediano y largo plazo para resolver esta problemática.
(ii) Proyectos Estratégicos	Mediante estos proyectos el Gobierno Nacional apoya municipios que históricamente no han podido resolver la problemática de acceso a agua potable y saneamiento básico, mediante la construcción de infraestructura y esquemas sostenibles de prestación de servicios.
(iii) Conexiones Intradomiciliarias	El objetivo del programa es fomentar el acceso a los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, mediante la construcción o mejoramiento de las conexiones intradomiciliarias y domiciliarias cuando técnicamente se requieran de los servicios de acueducto y alcantarillado, por medio de aportes presupuestales de la Nación y/o de las entidades territoriales en calidad de contrapartida que cubran sus costos, en los inmuebles objeto del programa.
(iv) Programa de Residuos Sólidos	El objetivo del programa apunta a adelantar procesos para aumentar la eficiencia del servicio público de aseo en el marco de la gestión integral de residuos, para controlar y reducir los impactos ambientales, generar economías de escala promoviendo soluciones integrales y regionales; en coordinación con las demás entidades competentes a nivel nacional, regional y municipal.
(v) Programa Rural[10]	El programa contempla un especial enfoque a la atención del abastecimiento de agua y el saneamiento básico en las zonas rurales, con el fin de reducir la brecha existente frente a las zonas urbanas. El MVCT estructuró el programa con el objeto de cumplir con lo dispuesto por el PDN 2010-2014: "Definir una política integral de acueducto, alcantarillado y aseo para el sector rural, que se financie con aportes de la Nación y entidades territoriales, la cual debe estar articulada con las estrategias de vivienda rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural".
<p>Notas: Conceptos de [1], [2], [3], [4] y [5] la fuente es Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Los programas de los ítems (i), (ii), (iii), (iv) y (v) son responsabilidad del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. [El programa del numeral (v) está reglamentado por el numeral 2.2., artículo 17 (instrumentos de planeación) del</p>	

En ese sentido, el PAP – PDA no está concebido como una estrategia robusta, dado que los componentes se dispersaron en diferentes programas denominados actualmente como "estratégicos", "vertimientos", "residuos sólidos", "sector rural", entre otros, a partir de los cuales no se puede soportar una planeación de corto, mediano y largo plazo para el sector, con un plan indicativo de expansión de cobertura de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, tutelado por el MVCT y en el cual se determinen las inversiones públicas que deben realizarse, y las privadas que deban estimularse¹⁴.

Para la CGR el principal propósito de la política pública es contar con una herramienta construida a partir de una metodología del marco lógico, con planes y programas del orden departamental y municipal alineados, de tal manera que exista una coherencia en la implementación y ejecución de las estrategias incorporadas en los Planes Nacionales de Desarrollo con los planes de

¹⁴ Artículo 67 de la Ley 142 de 1994 asignó funciones a los ministerios y a otras instituciones del orden nacional y subnacional en relación con la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

ordenamiento territorial, las políticas de protección, ordenamiento de cuencas y disposición racional de los usos de fuentes de agua.

Como están estructuradas las estrategias, fueron formuladas en forma discontinua y desatienden los propósitos iniciales del Programa PAP-PDA. En la estructura de asignación de recursos, en el periodo de existencia del programa PAP – PDA, el MVCT, como organismo rector y líder natural del sector no ha tenido la capacidad para integrar todas las fuentes de recursos, que lo ha llevado a dispersarlas en diferentes programas.

En su respuesta el MVCT señala que los programas considerados como estratégicos se ejecutan en el marco del PAP – PDA, sin embargo para la CGR, de acuerdo con el diseño del Programa estos no hacen parte del mismo, y tal como se mencionó inicialmente desvirtúan los principios de la política definida para el PDA, dispersando los recursos destinados a la política pública de APSB.

Hallazgo Administrativo 2. Deficiencias institucionales en la implementación del Programa PAP - PDA para el sector de agua potable y saneamiento básico – APSB

El Gobierno Nacional diseñó el programa Planes Departamentales de Agua y Saneamiento para el Manejo Empresarial de estos servicios - PDA¹⁵, como la estrategia del Estado para acelerar el crecimiento de las coberturas y mejorar la calidad de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo. Sin embargo, para la CGR hay numerosas deficiencias en el proceso de implementación y ejecución del PAP -PDA, por los siguientes factores:

- I. El PAP – PDA¹⁶ no es el instrumento que cohesionase e integre los planes y programas propios del orden departamental y municipal. En el cuestionario respondido por las gobernaciones, a través de los gestores departamentales se evidenció que 146 municipios de 15 departamentos no se han vinculado al programa¹⁷ (Anexo 2), lo cual dificulta una efectiva articulación de los recursos en el sector de APSB, con el fin de alcanzar los propósitos del PAP – PDA, que fundamentalmente pretende impulsar estructuras eficientes de manejo empresarial de los servicios de APSB en todos los municipios del país¹⁸, a partir

¹⁵ Con la expedición del Decreto 3200 de 2008. En el Decreto 2246 de 2012 pasó a denominarse "Programa Agua y Saneamiento para la Prosperidad – Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento".

¹⁶ Hoy denominado PAP – PDA (Decreto y que nació como PDA (Decreto 3200 de 2008).

¹⁷ Según lo informado por 24 de los Gestores de los PDA, divididos entre los Gestores que se transformaron en empresas prestadoras de servicios públicos y los Gestores que aún forman parte de la estructura administrativa de las gobernaciones.

¹⁸ La ley 142 de 1994 estableció que la prestación de los servicios debe llevarse a cabo a través de empresas de servicios públicos (E.S.P.) constituidas por acciones y por organizaciones autorizadas en zonas rurales o áreas urbanas específicas.

de una planeación, estructuración, articulación e implementación de esquemas de inversión integrales con perspectiva regional.

Antioquia, con 58 municipios (Anexo 1.1.), Boyacá con 30 (Anexo 1.2.) y Norte de Santander con 15 (Anexo 1.3.) son ejemplos de departamentos que agrupan un alto porcentaje de municipios no incorporados en este programa y evidencia deficiencias en el diseño y estructuración.

Los gestores departamentales señalan en las respuestas a los cuestionarios formulados por la CGR, que las dificultades más relevantes de los niveles de Gobierno Nacional y Regional, que generan obstáculos a la implementación de los PDA, son los siguientes:

- No hay interés por parte de algunos municipios para vincularse a este Programa, aunque los Gestores presenten propuestas de apoyo para la formulación y estructuración de proyectos y el fortalecimiento institucional. Es decir, lo planteado en términos de asistencia técnica y apoyo institucional se evidencia como inefectivo para incorporar los municipios que están por fuera del PAP – PDA.

Al respecto hay varios casos reportados por las gobernaciones que ilustran esta dificultad. De acuerdo con el Gestor del departamento de Nariño, con los 8 municipios que no están vinculados se han adelantado acciones informativas en relación con los beneficios financieros de una eventual incorporación, sin que se haya logrado vincularlos. Según el Gestor del departamento del Tolima, en los 5 municipios que aún no se han vinculado, aunque en varias ocasiones la Empresa ha reiterado su invitación, no ha sido posible concretar la integración de éstos al Programa. En La Guajira, en los tres municipios no vinculados, los Concejos Municipales aún no han autorizado esta solicitud. En Sucre, según el Gestor, no se evidencia voluntad para pertenecer al PAP-PDA.

De acuerdo con lo manifestado por el Gestor del departamento de Bolívar¹⁹ pese a las gestiones adelantadas por su oficina, las administraciones de los municipios de Cantagallo, Hatillo de Loba y Margarita no han mostrado voluntad política para definir la intención de vincularse, con el fin de contribuir de mejorar las condiciones de prestación de los servicios públicos domiciliarios y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

- Hay departamentos en los que se evidencian situaciones muy particulares que no facilitan su incorporación al PAP-PDA. Varios casos muestran situaciones

¹⁹ Aguas de Bolívar S.A. ESP. Comunicado S.N. Cartagena de Indias, 31 de mayo de 2018. Pág. 4.

que no han sido examinadas por el MVCT para establecer nuevas estrategias al respecto.

En el departamento del Cauca²⁰, en los cuatro municipios no vinculados hay negativa de las comunidades indígenas; hay dificultades por la complejidad de los mecanismos de viabilidad de proyectos; estudian la posibilidad para vincularse a un Programa similar y otros reclaman mayor autonomía para el manejo de recursos.

En el municipio de Castilla la Nueva (Meta) el Gestor tramitó su inclusión, sin embargo, la administración municipal manifestó su decisión de no pertenecer al PAP-PDA debido a la buena condición financiera que ostentaba en su momento²¹.

- Hay municipios interesados en vincularse al Programa, pero tienen dificultades financieras, lo cual impide su incorporación.

El Banco (Magdalena), Santa María y Susacón (Boyacá) han manifestado su interés para vincularse al Programa, pero en razón a que tiene comprometidos sus recursos del SGP no suscribieron los convenios con el Gestor. En el caso del departamento de Boyacá, dado que el número de municipios no vinculados al Programa es alto, el Gestor informa sobre el déficit en los presupuestos de la mayoría de los municipios preguntados, que han decidido posponer para 2019 su vinculación.

- II. En algunos municipios no se han priorizado proyectos, lo que evidencia debilidades en la articulación entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales para la ejecución de recursos de los programas.

En particular, el Gestor del departamento de Antioquia manifiesta que: *“La vinculación de los municipios al PAP-PDA obedece a la voluntad del alcalde municipal de acuerdo a su priorización en la inversión de los recursos del Sistema General de Participaciones - SGP, a medida que van manifestando su interés en la vinculación al Programa, se apoya su proceso”*²².

Según el Gestor del departamento de Casanare: *“Cabe resaltar que ningún de los municipios realiza aportes a la bolsa del PAP-PDA y son autónomos en el*

²⁰ Empresa Caucana de Servicios Públicos – Emcaservicios. Comunicado 10003-018. Popayán, 23/mayo/2018. Pág. 4.

²¹ Empresa de Servicios Públicos del Meta EDESA S.A. E.S.P. Comunicado 100.921.2018. Villavicencio, 23 de mayo de 2018. Pág. 2.

²² Gobernación de Antioquia, Gerencia de Servicios Públicos. Medellín, 7 de junio de 2018. Página 3.

*manejo de los recursos del sistema General de Participaciones de Agua Potable y Saneamiento Básico*²³.

Así, se evidencia para la CGR que el programa PAP – PDA no ha superado las deficiencias originadas en su estructuración y en las debilidades de los instrumentos establecidos para vincular a todos los municipios del país. Tampoco se ha establecido una estrategia que facilite que municipios vinculados a otros programas como el de Bonos de Agua²⁴ o que asumieron créditos con la banca privada²⁵, formen parte del Programa para concentrar las inversiones con una visión regional del sector de APSB.

En esas circunstancias, es responsabilidad de los niveles del Gobierno Nacional y Territorial, el diseño de eficientes y eficaces estrategias para avanzar con mayor celeridad en el proceso de fortalecimiento empresarial, fundamental para contar con servicios públicos eficientes y sostenibles financieramente en todo el territorio nacional.

El MVCT en su respuesta informa que algunos municipios se han vinculado sin aportes, 690 municipios de los 908 vinculados. Explica que se ha avanzado en el tema por cuanto en 2013 había 635 municipios vinculados y en el 2018 estos ascienden a 908; sin embargo, se observa que el artículo 2.3.1.3.8 del Decreto 1077 de 2015, señala entre otros requisitos que el municipio debe autorizar el giro directo de los recursos comprometidos y no menciona si se pueden vincular sin cumplir con ello. Aunque corresponde al Comité Directivo del PDA aprobar el manual operativo²⁶ y sus modificaciones, estos no pueden contradecir lo establecido en el Decreto.

En cuanto a la cohesión entre los planes y programas del orden departamental y municipal, el MVCT manifiesta que el Plan de Acción por municipio es el instrumento por medio del cual se concertan las necesidades en APSB, este Plan de Acción²⁷, es el principal insumo para la construcción del Plan Anual Estratégico y de Inversión - PAEI y Plan General Estratégico y de Inversiones - PGEI. Al respecto la CGR aclara que la cohesión a que se hace referencia en la observación es a la que debe existir entre el PAP-PDA y los programas propios de los municipios. Fdt

²³ ACUATODOS S.A. E.S.P. Comunicado 600.19.01. Yopal, 21 de mayo de 2018. Página 1.

²⁴ Sustituidos por créditos flexibles de FINDETER para alrededor de 117 municipios.

²⁵ Generando un alto nivel de endeudamiento en sus menguados presupuestos.

²⁶ Documento en el cual se definen los procedimientos bajo los cuales se desarrollará el PAP – PDA

²⁷ Artículo 2.3.3.1.5.17 del Decreto 1077 de 2015

Hallazgo Administrativo 3. Instancias y herramientas de planeación

En la organización y funcionamiento de las entidades públicas²⁸ se estableció el Sistema Nacional de Control Interno²⁹, el ejercicio de la veeduría ciudadana³⁰, el Sistema General de Información Administrativa³¹, el Sistema de Información de las Entidades y Organismos³², los Sectores Administrativos³³ y las Comisiones Intersectoriales³⁴, elementos necesarios para el cumplimiento de la función de planeación sectorial³⁵. Igualmente, estableció los objetivos de los ministerios y departamentos administrativos, sus competencias, así como las funciones de los principales cargos de dirección³⁶.

En 2011 se creó el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio –MVCT³⁷, el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio³⁸ y una instancia interministerial para garantizar la coordinación en materia de agua y de desarrollo territorial³⁹, responsable además de garantizar el principio ambiental como rector del ordenamiento territorial.

En desarrollo de los anteriores preceptos, en 2011 el Gobierno Nacional estableció los objetivos, estructura y funciones del MVCT e integró el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio, conformado por el mismo, el Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA y el Fondo Nacional del Ahorro –FNA⁴⁰. Bajo este esquema, cobra especial importancia la figura de las Comisiones Intersectoriales precitadas, toda vez que en materia de agua potable y saneamiento básico, a la hora de cumplir los criterios de la OMS, adoptados por países miembros, entre ellos Colombia, en el marco de los ODM y los ODS, es necesario involucrar en forma sistémica y detallada a los demás actores que intervienen en la política pública sectorial.

²⁸ Ley 489 de 1998. Artículo 42º.- Sectores Administrativos. El Sector Administrativo está integrado por el Ministerio o Departamento Administrativo, las superintendencias y demás entidades que la ley o el Gobierno Nacional definan como adscritas o vinculadas a aquéllos según correspondiere a cada área.

²⁹ Artículo 27 ibídem

³⁰ Artículo 35 ibídem

³¹ Artículo 36 ibídem

³² Artículo 37 ibídem

³³ Artículo 42 ibídem

³⁴ Artículo 45 ibídem

³⁵ Ley 152 de 1994

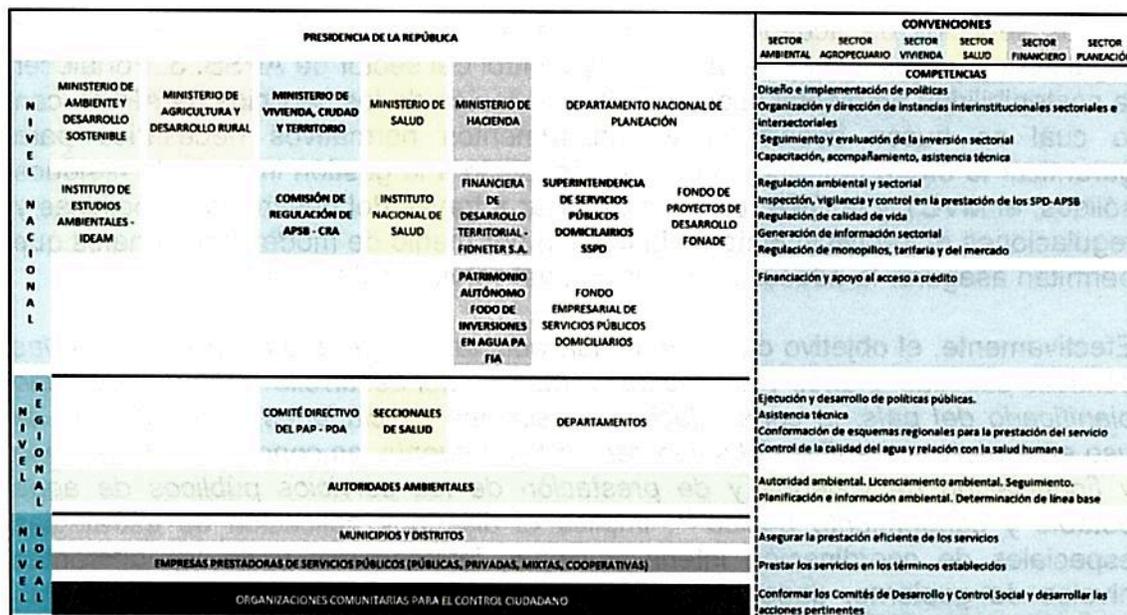
³⁶ Artículos 58 a 62 de la Ley 489 de 1998

³⁷ Artículo 14 de la Ley 1444 de 2011

³⁸ Artículo 15 ibídem

³⁹ Artículo 16 ibídem

⁴⁰ Decreto 3751 de 2011



Fuente: MVCT Elaboración: equipo auditor

Figura 1. Cadena de Valor y arreglo institucional del sector de agua potable y saneamiento básico

Por su parte, el PND2014-2018, estableció que *“el acceso al agua potable y el saneamiento básico -APSB son factores determinantes para mejorar las condiciones de habitabilidad de las viviendas, impactar en la situación de pobreza y salud de la población e incrementar los índices de competitividad y crecimiento del país”*. El diagnóstico identifica la persistencia de algunas debilidades del sector, tales como: 1) deficientes procesos de planeación sectorial en algunas zonas del país, que no permiten la adecuada focalización de las inversiones; 2) esquemas de prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en algunos municipios, que no son sostenibles económica, financiera, ambiental y socialmente, lo que impide mejorar los indicadores de cobertura, calidad y continuidad; y, 3) riesgos en la prestación de los servicios de APSB asociados a la sostenibilidad ambiental del recurso hídrico.

Con el objeto de resolver estas falencias, el PND citado planteó las siguientes acciones: 1. Fortalecer los procesos de planeación e información sectorial y la gestión financiera y de proyectos, dentro de la cual se busca mejorar los procesos de planeación a partir del ordenamiento del recurso hídrico y la articulación de instrumentos de planeación, y de esta forma, optimizar la gestión de programas y proyectos en el sector. 2. Fomentar la estructuración e implementación de esquemas de prestación sostenibles, con lo cual se proyecta ajustar y fortalecer los planes departamentales para el manejo empresarial de los servicios de agua y saneamiento -PDA; así como promover esquemas sostenibles para la prestación

de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo; y fortalecer los procesos regulatorios, normativos y de vigilancia y control del sector de APSB. 3. Fortalecer la sostenibilidad ambiental asociada a la prestación de los servicios de APSB, con lo cual se busca desarrollar los instrumentos normativos necesarios para garantizar la oferta del recurso hídrico. Respecto a la gestión integral de residuos sólidos, el MVCT y la CRA, proponen buscar a través del desarrollo de políticas y regulaciones el fortalecimiento de la gestión por medio de modelos regionales que permitan asegurar la adecuada prestación del servicio público de aseo.

Efectivamente, el objetivo de “... formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas públicas, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico”⁴¹, implica el diseño y aplicación de estrategias especiales de coordinación interinstitucional, intersectorial y de los diferentes niveles de gobierno, dado que el sector de APSB, involucra, entre otros, las siguientes fuentes de recursos y actores: Sistema General de Regalías – SGR, Sistema General de Participaciones - SGP, Recursos de la Nación administrados por el MVCT, créditos de FINDETER, recursos provenientes de la banca multilateral, recursos propios de los entes territoriales y, dado el caso, recursos provenientes del sector privado.

En las respuestas dadas por el MVCT y el DNP⁴² en relación con la integración, funcionamiento, estrategias y herramientas de coordinación interinstitucional que apunten a una planeación integral del sector, responsabilidad del MVCT, en su calidad de rector del sector administrativo, no se evidencia:

- Conformación de los Comités Sectoriales de Desarrollo Administrativo, mientras estuvieron vigentes.
- Desarrollo y aplicación de una metodología de planeación estratégica que integre, en forma sistémica y secuencial, los planes de desarrollo del orden nacional, departamental y municipal; los Planes de Ordenamiento Territorial, los planes sectoriales conexos como los de Gestión del Suelo Urbano, Gestión Integral del Recurso Hídrico, Gestión Integral de Residuos Sólidos y Líquidos, Gestión del Riesgo de Desastres Naturales, Cambio Climático, Objetivos de Desarrollo del Milenio y de Desarrollo Sostenible, entre otros; de tal manera que propicie la participación sistémica de los actores, la construcción de enlaces efectivos entre los diferentes sistemas de información que cada uno de estos

⁴¹ Art 1 Decreto 3571

⁴² Oficio No. 20186000324391 de mayo 22 de 2018

planes sectoriales genera; y propicie una evaluación periódica de la evolución del sector en el marco de las políticas contenidas en los documentos Conpes y en los Planes Nacionales de Desarrollo.

Si bien el MVCT ha expedido cartillas y directrices orientadas al logro de los objetivos de la política, los mismos son inconexos y no se utilizan los instrumentos normativos como la creación de comisiones intersectoriales para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o en razón de sus características, estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio de las competencias específicas de cada uno de ellos; como tampoco se ha creado una instancia interministerial para la coordinación en materia de agua y de desarrollo territorial, que garantice el principio ambiental como rector del ordenamiento territorial.

El Ministerio en su respuesta indicó: *“Así mismo, en lo concerniente a los estándares de calidad de agua, se vienen adelantando continuamente mesas de trabajo y desarrollo de iniciativas reglamentarias y regulatorias con el Ministerio de Salud, particularmente para la prestación en el sector rural.*

Del mismo modo, en materia de atención de desastres y el aseguramiento de la prestación de los servicios en comunidades afectadas por fenómenos naturales, se viene trabajando mancomunadamente con la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo - UNGDR, como se puede evidenciar en procesos puntuales tales como los municipios de Yopal y Mocoa”.

No obstante lo anterior, el Ministerio no sustenta los resultados de las acciones que asegura estar adelantando.

3.1.2 Hipótesis 1 – Pregunta 2 de auditoría

Pregunta 2: *¿Se han implementado los instrumentos regulatorios necesarios con el fin de establecer los costos regionales para servicios de acueducto y alcantarillado?*



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Hallazgo Administrativo 4. Implementación Esquemas Mercados Regionales

De acuerdo con el PND 2010-2014 *“La estructuración y funcionamiento de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento -PDA- previstos en el artículo 91 de la Ley 1151 de 2007, se ajustará de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta las características locales, la capacidad institucional de las entidades territoriales y personas prestadoras de los servicios públicos, y la implementación efectiva de esquemas de regionalización”,* y el PND 2014-2018 *“Por motivos de interés social y cuando las características técnicas y económicas de los servicios de agua potable y saneamiento básico lo requieran, se podrán implementar esquemas regionales eficientes y sostenibles para la prestación de estos servicios en los municipios, incluyendo sus áreas rurales, a través de áreas de servicio exclusivo, de conformidad con la reglamentación que para tal fin defina el Gobierno Nacional”.*

Existe un rezago en la implementación de los instrumentos regulatorios que establecen los costos regionales para los servicios de APSB, al declarar el esquema de mercado regional en el periodo en que se encontraban vigentes las resoluciones CRA 628 de 2013⁴³, CRA 633 de 2013⁴⁴ y hasta la expedición de la resolución CRA 821 de 2017⁴⁵, y cuyo objetivo es la de dar cumplimiento a lo señalado en el artículo 126 de la Ley 1450 de 2011, al declarar tan solo un (1) mercado regional en el curso de la vigencia de las normas citadas; así mismo, se evidenció que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en presentación realizada y en respuesta a solicitud efectuada por la CGR⁴⁶ identifica 3 esquemas de mercados regionales creados, fomentados y consolidados a partir del PAP-PDA, sin embargo, estos no han sido declarados bajo el marco regulatorio de la CRA.

Lo anterior se evidencia con la respuesta dada por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA mediante oficio 20180200077121 del 15 de mayo de 2018, donde enuncia que en el marco de las Resoluciones CRA 628 y 633 de 2013, la CRA expidió la Resolución CRA 701 del 12 de Noviembre de 2014, en la cual se declaró la existencia de un mercado regional para el servicio público domiciliario de acueducto en el ámbito de operación de la Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Barranquilla S.A, E.S.P, - TRIPLE A DE B/Q S.A E.S.P.

⁴³ Resolución CRA 628 de 2013, Artículo 2. Definiciones, Numerales 2.1, 2.2, 2.3, 2.4 y 2.5

⁴⁴ Resolución CRA 633 de 2013. Por medio de la cual se modifica la Resolución CRA 628 de 2013.

⁴⁵ Resolución CRA 821 de 2017. Por la cual se define el concepto de mercado regional, se establecen las condiciones para declararlo y la forma de verificarlas, de conformidad con lo previsto en el artículo 126 de la Ley 1450 de 2011.

⁴⁶ Oficio MVCT 2018EE0017376 del 8 de marzo de 2018 , 2018ER0018691 del 2 de marzo de 2018 y Presentación “PLANES DEPARTAMENTALES DE AGUA – PAP – PDA Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico - Marzo de 2018

Así mismo, el MVCT mediante oficio 2018ER0018691 del 2 de marzo de 2018, y en presentación realizada ante la CGR, identifica los siguientes Mercados regionales creados, fomentados y consolidados a partir del PAP-PDA, *“En el Departamento de Córdoba, se construyó el acueducto regional costanero, siendo un sistema de abastecimiento de agua potable que beneficiará las comunidades de Canalete, Puerto Escondido y Los Córdobas, brindando agua apta para consumo humano.”*, *“En el Departamento de Bolívar se identificó la necesidad de constituir un prestador del servicio público de aseo de carácter regional para los municipios de Simití, Santa Rosa del Sur, San Pablo y Cantagallo, con el fin de garantizar la prestación del servicio de aseo y una disposición final adecuada de los residuos sólidos en esta región”* y *“En el Departamento de Sucre, se está desarrollando el proyecto para la contratación de una consultoría, para definir la viabilidad de la regionalización de la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado en los municipios de Colosó, Chalan, Toluviejo, San Antonio de Palmito y Ovejas, apuntando a la regionalización de la prestación”*

La anterior situación tiene como causa la falta de oportunidad en la aplicación de los instrumentos regulatorios existentes y la ausencia de articulación de las entidades responsables en la ejecución de la política.

Todo lo expuesto conlleva a que se presenten efectos económicos desfavorables para la prestación de los servicios públicos ante la ineficacia en la implementación de esquemas que permitan la asociación para la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico, así como un ingreso por parte de los municipios que no está acorde con el marco tarifario, lo que imposibilita la existencia de un sistema sostenible y un déficit de cobertura en el servicio de acueducto con agua apta para el consumo humano, así como uso de sistemas de alcantarillado no convencionales.

El MVCT en respuesta a la observación explica que no todos los esquemas regionales cumplen con las características necesarias para que opere la declaratoria de mercado regional. Por otra parte, señala que cuando el tema es considerado en el Plan de Aseguramiento de la prestación de los servicios, se debe tener en cuenta lo establecido en las normas y el operador seleccionado es quien debe realizar las solicitudes ante la CRA. No obstante, la CGR se refiere al rezago en la implementación de los instrumentos regulatorios que establecen los costos regionales para servicios de APSB. pla

3.1.3 Hipótesis 1 – Pregunta 3 de auditoría

Pregunta 3: ¿El MVCT en coordinación con las gobernaciones ha promovido la implementación de mercados regionales, esquemas asociativos de municipios y de segundo nivel para aglomeración de prestadores, así como redes de asistencia a municipios o prestadores y aquellos que se requieran para apoyar el desarrollo de esta estrategia?

Hallazgo Administrativo 5. Promoción e Implementación Esquema – Mercados Regionales

De acuerdo con el PND 2010-2014⁴⁷ “La estructuración y funcionamiento de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento -PDA- previstos en el artículo 91 de la Ley 1151 de 2007, se ajustará de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta las características locales, la capacidad institucional de las entidades territoriales y personas prestadoras de los servicios públicos, y la implementación efectiva de esquemas de regionalización”, y PND 2014-2018⁴⁸ “Por motivos de interés social y cuando las características técnicas y económicas de los servicios de agua potable y saneamiento básico lo requieran, se podrán implementar esquemas regionales eficientes y sostenibles para la prestación de estos servicios en los municipios, incluyendo sus áreas rurales, a través de áreas de servicio exclusivo, de conformidad con la reglamentación que para tal fin defina el Gobierno Nacional”.

El esquema de regionalización está identificado como un mecanismo para lograr una prestación efectiva y eficiente de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico para municipios con baja capacidad institucional y zonas rurales dispersas, sin embargo, no se han creado los instrumentos necesarios para la promoción e implementación de la regionalización, con el fin de aumentar el conjunto de usuarios que son atendidos por un mismo prestador de los servicios de APSB, a través de sistemas no interconectados, interconectados o mixtos, en un área geográfica específica que abarcan más de un municipio, dentro de un mismo departamento o departamentos limítrofes, y que presentan condiciones administrativas, técnicas, operativas y de inversión, cuya prestación de manera conjunta, esté asociada a la presencia de economías de escala.

Lo anterior se demuestra en el resultado de la encuesta realizada a los alcaldes distritales y municipales de todo el país, a través de la cual se evidenció lo siguiente:

⁴⁷ Ley 1450 de 2011 Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Artículo 21. Planes departamentales para el manejo empresarial de los servicios de agua y saneamiento, Parágrafos 1 y 2.

⁴⁸ Ley 1753 de 2015 Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Artículo 189, Parágrafo 2.

De los 416 municipios que respondieron la encuesta aplicada por la CGR, 45 identifican la promoción de esquemas de mercados regionales, 80 reconocen esquemas asociativos de municipios y/o áreas metropolitanas y 19 adoptaron la aglomeración de prestadores.

Así mismo, se evidenció que de los 416 municipios que respondieron la encuesta, 77 manifiestan haber recibido algún tipo de capacitación para facilitar su participación en esquemas como mercados regionales, frente a 339 municipios que manifiestan no haber recibido capacitación sobre el tema por parte del MVCT o del gestor, con el fin de facilitar su participación en este tipo de estructura para la prestación de los servicios de APSB.

Igualmente, el MVCT en presentación realizada a la CGR y en respuesta a solicitud con radicado 2018ER0018691 del 2 de marzo de 2018, identifica solo 3 esquemas de Mercados regionales creados, fomentados y consolidados a partir del PAP-PDA.

Lo anterior como consecuencia de una promoción insuficiente para la implementación de los esquemas de regionalización, así como de un bajo desarrollo institucional de los entes territoriales, ausencia de cooperación y coordinación entre los municipios, carencia de propuestas por parte de los entes territoriales, deficiencias en la asistencia técnica y capacitación del nivel nacional que no convoca la voluntad política de las entidades territoriales, dada la autonomía administrativa; además de no existir empresas con la suficiente capacidad para desarrollar grupos empresariales regionales y otras externalidades (condiciones geográficas, topográficas, culturales y sociales) que no contribuyen a la aplicación y desarrollo de esquemas regionales.

Todo lo anterior conlleva a que se presenten efectos económicos desfavorables para la prestación de los servicios públicos, ante la ineficacia de la implementación de esquemas que permitan la asociación para la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico, así como un ingreso por parte de los municipios que no está acorde con el marco tarifario, generando un déficit que imposibilita la existencia de un sistema sostenible y ampliación de la cobertura del servicio de acueducto con agua apta para el consumo humano, así como uso de sistemas de alcantarillado no convencionales.

En su respuesta el Ministerio señala que el PDA es el instrumento de la regionalización; sin embargo, para la CGR este por sí solo no se puede considerar como el instrumento suficiente para lograr la regionalización de los servicios públicos de APSB, por cuanto este es solo uno de los objetivos del programa, y para alcanzar el fin propuesto se debe contar con todos los instrumentos y/o estrategias necesarias. *Feb*

Además, es procedente considerar la obligación del Ministerio, establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, quien de manera conjunta con el DNP deben adelantar las acciones orientadas al ajuste y fortalecimiento del PDA con fines de brindar apoyo en el manejo empresarial y la regionalización de la prestación de los servicios públicos de APSB. De igual manera, este documento señala que la Nación y los Departamentos promoverán la implementación de mercados regionales, esquemas asociativos de municipios y/o áreas metropolitanas, asociaciones de segundo nivel para la aglomeración de prestadores, así como las redes de asistencia técnica a los municipios.

La CGR evidenció en los resultados de la encuesta aplicada a los municipios deficiencias en las acciones orientadas a alcanzar los propósitos del Programa y el Ministerio en su respuesta no demuestra las gestiones adelantadas con los municipios para promover el esquema de regionalización.

3.2 OBJETIVO ESPECÍFICO 2 (ARMONIZACIÓN DE RECURSOS)

Evaluar el grado de eficiencia y economía en el desempeño institucional del MVCT y el FIA en la coordinación con los diferentes actores para planear, articular, implementar, ejecutar, realizar seguimientos y monitorear la asignación y usos de las fuentes de recursos previstos para el Programa PAP –PDA, con el fin de contribuir al crecimiento de las coberturas y mejorar la calidad de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, en el período 2010 – 2017.

3.2.1 Hipótesis 1 - Pregunta 1 de auditoría

Hipótesis 1: El desempeño institucional del MVCT y el FIA en la coordinación con los diferentes actores ha sido eficiente para planear, articular, implementar, ejecutar, realizar seguimientos y monitorear las diferentes fuentes de recursos y mecanismos de planificación previstos, para acelerar el crecimiento de las coberturas, mejorar la calidad de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, y contribuir a disminuir los rezagos en la provisión de servicios públicos esenciales en las regiones de menor integración, con los principales circuitos económicos y núcleos de desarrollo y en el sector rural, para avanzar en la senda propuesta por los planes nacionales de desarrollo 2010-2014 y 2014-2018.

Pregunta 1: ¿Qué grado de eficiencia se evidencia en la coordinación interinstitucional en cada nivel y entre diferentes niveles de gobierno para planear, articular, implementar, ejecutar, realizar seguimientos y monitorearlos PAP -PDA?

Hallazgo Administrativo 6. Coordinación y articulación entre los PAP-PDA y las políticas sectoriales de ambiente y salud

En los tres últimos PND (2006-2010⁴⁹, 2010-2014⁵⁰ y 2014-2018⁵¹) la política pública de APSB planteó la implementación de los PDA para incrementar dicho servicio, articulando los Planes con otras políticas sectoriales en razón a la relación del recurso hídrico con el medio ambiente (captación, uso y disposición final) y la salud (acceso, potabilidad y continuidad)⁵².

En el PND 2006-2010, la estrategia AGUA PARA LA VIDA⁵³(3.5.3), indicaba que en la “...formulación e implementación de los [PDA] se articularán las acciones de las diferentes instituciones con incidencia en el sector: MAVDT⁵⁴, DNP, SSPD, CRA...”. Para el PND 2010-2014, en el marco de los PDA II (segunda generación) se definen los instrumentos para la “[promoción de entidades ambientales regionales] ... [y] articular en cada departamento los instrumentos de planificación de los PDA II y los regulatorios del sector, con la política de Vivienda y Desarrollo Urbano... [junto con la formulación e implementación de] una política de gestión del riesgo para disminuir la vulnerabilidad en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico frente a la ocurrencia de eventos extremos de origen natural o antrópico no intencional”⁵⁵. Finalmente, en el PND 2014-2018 se estableció “fortalecer la sostenibilidad ambiental asociada a la prestación de los servicios de APSB... [y] disminuir los costos de morbilidad y mortalidad asociada a degradación ambiental”⁵⁶.

Para el desempeño de la política sectorial de APSB y el logro de los fines del Estado, en el marco de los PDA (generaciones I - II); en la Constitución y la normatividad se han definido unas competencias, funciones e instrumentos para que las entidades rectoras de las políticas colaboren de manera armónica en la articulación y coordinación intersectorial⁵⁷.

⁴⁹ Ley 1151 de 2007

⁵⁰ Ley 1450 de 2011

⁵¹ Ley 1753 de 2015

⁵² Existe una amplia referencia en materia sanitaria, donde se presenta una relación entre ciertos eventos de morbilidad y mortalidad con el agua (acceso, potabilidad y continuidad), que inciden en las determinantes de la salud y la inequidad sanitaria; OPS-PAHO [Internet: https://www.paho.org/salud-en-las-americas-2012/index.php?option=com_docman&view=download&category_slug=sa-2012-volumen-regional-18&alias=163-capitulo-2-determinantes-e-inequidades-salud-163&Itemid=231&lang=en], MSPS [Internet: <https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/ASIS-Tomo%20VI--An%C3%A1lisis%20de%20desigualdades%20e%20inequidades.pdf>].

⁵³ PND 2006-2010; 189 [Internet: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND_Tomo_1.pdf]

⁵⁴ Ministerio escindido en 2011 (Ley 1444 de 2011), creándose los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT).

⁵⁵ PND 2010-2014; 308-09-10 [Internet: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf>].

⁵⁶ PND 2014-2018; 391-97 [Internet: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%20I%20Internet.pdf>].

⁵⁷ Constitución Política de 1991, art 113; Ley 489 de 1998, art. 6 y 95; y Decreto 3571 de 2011, art. 2-14.

Para obtener los resultados del desempeño intersectorial, en especial con el de medio ambiente y salud, considerando el *grado de eficiencia en la coordinación interinstitucional para planear, articular, implementar, ejecutar los PAP -PDA*⁵⁸; se realizaron cuestionarios dirigidos a las entidades relacionadas con estas políticas sectoriales asociadas o relacionadas con los PDA y el recurso hídrico. Sobre lo cual, las Entidades (MADS⁵⁹, MSPS⁶⁰ e INS⁶¹) manifestaron:

- Avances en el desarrollo y formulación de instrumentos normativos sectoriales relacionados con los PAP-PDA y el MVCT (APSB); entre 2015 y 2018.
- Propuestas regulatorias para la mejora ambiental y de salud relacionadas con la calidad, continuidad y cobertura del servicio público de agua potable y saneamiento básico, a través de nuevos instrumentos normativos.

Sobre la coordinación y articulación intersectorial del MVCT, especialmente de los PDA (actuales PAP-PDA⁶²) con políticas de medio ambiente (Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico 2010-2022 - PNGIRH) y de salud (Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021 - PDSP) se observó que existe el marco institucional; no obstante se evidencia rezago en el avance de los objetivos, lineamientos y estrategias identificadas en los PND y los instrumentos señalados.

En la política del medio ambiente, en el marco de la PNGIRH y el programa PAP-PDA; existe una *"injerencia directa en el recurso hídrico, el primero en su gestión integral liderada por el MADS y el segundo en su uso sectorial liderado por [el MVCT]"*⁶³, donde el sector de APSB es el tercer usuario por demanda del agua⁶⁴ (Ver Figura 1- Caracterización de la demanda de agua).

Figura 1- Caracterización de la demanda de agua



Fuente: IDEAM 2010
Elaboró: CGR 2018 – Adaptación ENA – IDEAM 2010

⁵⁸ Objetivo Específico No. 2, de la Hipótesis No. 1, pregunta 1; de la Auditoría de Desempeño.

⁵⁹ MADS – Oficio de respuesta: DGI-8230-E2-2018-014833

⁶⁰ MSPS – Oficio de respuesta:201821300599461

⁶¹ INS– Oficio de respuesta:2-100-2018-002878

⁶² Programa Agua para la Prosperidad (PAP) - Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA).

⁶³ Oficio MVCT 2018EE0054202

⁶⁴ Estimación de la Demanda de Agua – IDEAM; 2010.

Si bien, desde la rectoría del sector de medio ambiente se han formulado y desarrollado instrumentos y medios de interacción interministerial como las *agendas ambientales sectoriales*⁶⁵, cuyo objetivo general promovía “*articular la gestión integral del recurso para el uso y aprovechamiento eficiente del agua, y el manejo del recurso por parte de autoridades y usuarios*”; se observan rezagos en el desarrollo de los instrumentos; considerando que desde 2012 se suscribió la Declaración Interministerial (MVCT y MADS), luego en 2014 se definió la Agenda Ambiental Interministerial⁶⁶⁻⁶⁷ (Punto 3: *OFERTA Y CALIDAD DEL RECURSO HÍDRICO y el USO DEL RECURSO HÍDRICO*), y hasta 2017 (diciembre) se expidió la regulación.

En lo referente al “uso eficiente y ahorro del agua”, el MADS (rector de la política), en junio de 2018 reglamentó⁶⁸ la norma que regula el tema⁶⁹; sobre lo cual el MVCT manifestó que “(...) *el sector de APSB, es altamente reconocido el tema (SIC) de uso y ahorro eficiente del agua resaltando, entre otros aspectos su incorporación en las formulas (SIC) tarifarias, en las cuales se “castiga” al prestador del servicio el no cumplir con porcentajes manejables de pérdidas operacionales; así mismo en los registros de eventos de sequía... [se] ha expedido reglamentación que incentiva los bajos consumos de agua a nivel de usuarios*”⁷⁰; sin embargo, la referida normatividad es estacional (temporada seca)⁷¹. Finalmente, entre 2015 y 2018, el MVCT presenta sinergias entre los PAP-PDA y la PNGIRH en materia reglamentaria, relacionadas con el saneamiento ambiental.

Por otra parte, en cuanto a la coordinación y articulación con otros sectores y niveles de gobierno, en torno al recurso hídrico se observaron otras ineficiencias, las cuales son detalladas en el Hallazgo Administrativo 8.

En cuanto a la articulación y coordinación de los PDA con la política de salud ambiental, especialmente con el PDSP, el MVCT⁷² participa con el MSPS en espacios como la Comisión Técnica Nacional Intersectorial para la Salud Ambiental - CONASA y sus mesas técnicas de Calidad de Agua y de Enfermedades Transmitidas por Vectores; y la Comisión Intersectorial de Salud

⁶⁵ Op. Cit.; 354.

⁶⁶ MADS - [Internet: http://www.minambiente.gov.co/images/Articulos-slider-destacados/agendas-ambientales/120614_agenda_amb_intermin_feb_2014_minvivienda.pdf]

⁶⁷ Su objetivo era: “articular la gestión de los Ministerios en los procesos de planificación territorial y gestión ambiental mediante el desarrollo de acciones que fortalezcan el ordenamiento y desarrollo territorial sostenible considerando la conservación y el uso racional de los recursos naturales renovables”

⁶⁸ Decreto 1090 de 2018.

⁶⁹ Ley 373 de 1997.

⁷⁰ Oficio MVCT 2018EE0054202.

⁷¹ Resolución CRA 695 de 2014, artículo 1.

⁷² Oficio MVCT 2018EE0054202.

Pública - CISP; sin embargo, respecto a instrumentos como el Programa Nacional de Agua Potable - PNAP (MSPS, 2016⁷³); se identifican factores que inciden en la salud humana a partir de las condiciones de salud ambiental, sobre las cuales los dos sectores interactúan y se articulan con los ODS en el marco del largo plazo (2015-2030)⁷⁴.

Si bien, el MVCT señala que se presentan “sinergias” intersectoriales, lo que se evidencia son instrumentos por articular, coordinar y desarrollar intersectorialmente. Además, desde la formulación de los PDA en el 2006 se han diseñado instrumentos regulatorios solo a partir de último PND, lo que significa que su implementación no ha sido oportuna. En cuanto a los resultados de la política sectorial de APSB, de medio ambiente y salud⁷⁵; se observa un crecimiento del 2,3% (2009-2016) nacional en el acceso de la población a “métodos de abastecimiento de agua adecuados”⁷⁶; manteniéndose las brechas en el acceso a agua potable⁷⁷.

Los efectos de este hallazgo inciden en el desempeño de los programas de agua potable y saneamiento básico (PAP-PDA), en cuanto a la cobertura, calidad, oportunidad y en el alcance de la prestación del servicio público de agua potable; considerando que los mismos presentan desarrollos instrumentales que son desaprovechados.

Hallazgo Administrativo 7. Asistencia técnica y capacitación del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio

En el Decreto 3200 de 2008⁷⁸ se especificó que el Gestor debería prestar, con el apoyo de la Gerencia Asesora, asistencia a los Municipios y/o Distritos participantes del PDA en los temas relacionados con la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo⁷⁹. La función de asistencia, por parte del Gestor continuó en el Decreto 2246 de 2012⁸⁰. En este último, se precisó el papel del Gobierno Nacional sobre esta materia, al señalar que los recursos de cofinanciación, aportes de inversión regional y de la Nación al sector, son los

⁷³ MSPS – Documento: SA5. Propuesta para el Diseño Conceptual, Metodológico e Instrumental del Programa Nacional de Agua Potable (PNAP) Convenio 519 del 2015; Tabla 2. Coordinación y articulación de competencias (49) [internet: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/SA/propuesta-metodologica-programa-agua-potable.pdf>].

⁷⁴ Resumen ejecutivo. Op. Cit.

⁷⁵ MSPS– Documento: SA5; Situación actual del acceso al agua para consumo humano (86-108).

⁷⁶ DANE;2017. Etapa de Transición de Objetivos de Desarrollo del Milenio -ODM- Relacionados con Objetivos de Desarrollo Sostenible – Agua y Saneamiento [Internet: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/ambientales/indicadores-ambientales-iaii/objetivo-7-de-desarrollo-del-milenio-odm>]

⁷⁷ PNUD;2015. Cómo le fue a Colombia con los Objetivos de Desarrollo del Milenio; ODM 2015 [internet: <http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/articles/2015/09/28/-c-mo-le-fue-a-colombia-con-los-odm-.html>]

⁷⁸ Parágrafo del artículo 13.

⁷⁹ Artículo 12, numeral 13.

⁸⁰ Artículo 14, numeral 17.

apoyos financieros constituidos por las apropiaciones en el Presupuesto General de la Nación en el marco de los PAP-PDA, al igual que la asistencia técnica y los apoyos en especie entregados⁸¹.

En ese contexto, de acuerdo con lo manifestado por los Gestores, la mayoría de los departamentos consultados expresan no haber recibido capacitación alguna por parte del MVCT para la implementación de esquemas regionales en la prestación de los servicios de APSB.

En el caso del departamento del Tolima se precisa que la capacitación recibida enfatiza en la necesidad de reducir brechas regionales y mejorar los esquemas con el propósito de hacer más eficiente la prestación de los servicios públicos en los municipios, pero no ha recibido capacitación para la implementación de esquemas regionales y el resultado ha sido que ningún grupo de municipios del departamento ha implementado un esquema conjunto para la prestación de servicios de acueducto y alcantarillado.

Hay departamentos que manifiestan su disposición para recibir asistencia técnica o capacitación por parte del MVCT, como se evidencia en el Putumayo para la implementación de esquemas regionales en la prestación de los servicios de APSB, pero el Departamento no ha recibido capacitación específica en el tema⁸².

En el caso del departamento del Tolima, aunque: *"la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo del Tolima, ha realizado capacitaciones a los municipios vinculados y entes prestadores de servicios públicos del Departamento en esquemas Regionales y/o Asociativos"*⁸³, el resultado ha sido que ningún grupo de municipios del Departamento ha implementado un esquema conjunto para la prestación de servicios de acueducto y alcantarillado.

No obstante lo informado por el MVCT en su respuesta, en cuanto a la capacitación y asistencia técnica a los gestores, es evidente que el tema de esquemas regionales no fue considerado, tampoco se evidencian las acciones para brindar apoyo a los entes territoriales al respecto.

3.2.2 Hipótesis 1 – Pregunta 2 de auditoría

Pregunta 2: ¿Se han mejorado los procesos de planeación a partir del ordenamiento del recurso hídrico y articulación con los instrumentos sectoriales, de información y de gestión financiera y de proyectos, lo que implica que se hayan

⁸¹ Artículo 20 del Decreto 2246 de 2012.

⁸² Comunicado SPD-PAP-PDA 1316 del 21 de mayo de 2018, página 2.

⁸³ Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo del Tolima S.A. ESP - EDAT. Comunicado 100-08-02. Páginas 7 y 8 del informe remitido por el gestor. 22 de mayo de 2018.

definido planes de mediano y largo plazo, así como programas y proyectos nacionales y regionales e instrumentos que permitan priorizar inversiones en el sector, articulando fuentes de financiación, que contribuyan a avanzar en la sostenibilidad ambiental?

Hallazgo Administrativo 8. Articulación PAP-PDA y Recurso Hídrico

De acuerdo con el PND 2010-2014 “La estructuración y funcionamiento de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento -PDA- previstos en el artículo 91 de la Ley 1151 de 2007, se ajustará de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta las características locales, la capacidad institucional de las entidades territoriales y personas prestadoras de los servicios públicos, y la implementación efectiva de esquemas de regionalización”, y el PND 2014-2018 establece que “Por motivos de interés social y cuando las características técnicas y económicas de los servicios de agua potable y saneamiento básico lo requieran, se podrán implementar esquemas regionales eficientes y sostenibles para la prestación de estos servicios en los municipios, incluyendo sus áreas rurales, a través de áreas de servicio exclusivo, de conformidad con la reglamentación que para tal fin defina el Gobierno Nacional”

No existe una adecuada articulación entre el Programa PAP-PDA con la Política Nacional de Recurso Hídrico que tiene como propósito mejorar la calidad de las fuentes hídricas y minimizar la contaminación del recurso, estableciendo como estrategia la implementación de acciones preventivas y correctivas sobre las problemáticas y particularidades en cada región del país.

Lo anterior se evidencia en el resultado de la encuesta realizada a los alcaldes distritales y municipales, la cual mostró que a pesar de que el 63.72% de los municipios cuentan con permisos de vertimientos por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales, el 54.7% no cuentan con ningún tipo de tratamiento de aguas residuales. Así mismo, para zonas rurales y zonas dispersas en su mayoría se cuenta con sistemas no tradicionales como pozos sépticos y no con sistemas de tratamiento de aguas residuales.

Lo anterior como consecuencia de: i) falta de control y articulación por parte de las entidades; ii) a pesar de existir estudios sobre las zonas de descarga de aguas residuales y el diseño de un plan de inversiones para el tratamiento de las mismas, estos no son suficientes; iii) una infraestructura con deficiencias causadas por su vida útil; iv) deficiencias técnicas y ambientales de los proyectos de APSB presentados por los alcaldes; v) la no concertación con las gobernaciones para avanzar en proyectos regionales y, por último, vi) la falta de continuidad y alta rotación del personal capacitado en el manejo y operación de las plantas de

tratamiento de aguas residuales, lo que conlleva a que algunas se encuentren fuera de operación.

Lo anterior demuestra la ineficiencia en la articulación de políticas dirigidas a la protección de los recursos hídricos, que tienen como efecto que las fuentes hídricas presenten niveles de contaminación altos y que tanto la infraestructura como las plantas de tratamiento de aguas residuales se encuentren fuera de operación y en deterioro por su no uso.

La entidad en su respuesta señala que en el país si existe una articulación entre las políticas ambientales y las del sector de APSB, asociadas a la calidad de las aguas residuales de origen doméstica. De igual manera, expone lo relacionado con el PNGIRH 2010, el Programa de Vertimientos SAVER y Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos – PSMV. No obstante lo anterior, la CGR se refiere es a la falta de articulación entre el PAP – PDA y la Política Nacional de Recurso Hídrico.

Hallazgo Administrativo 9. Armonización de recursos

El documento CONPES 3463 de 2007 Planes Departamentales de Agua y Saneamiento Básico para el manejo empresarial de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo definió los PDA como la estrategia principal para implementar la política sectorial del Gobierno Nacional, establecida en el CONPES 3383 de 2005 “Plan de desarrollo del sector de acueducto y alcantarillado”.

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 establece: “(...) **Los recursos de apoyo de la Nación al sector** y los que aporten las Corporaciones Autónomas Regionales, se ejecutarán en el marco de los planes a que se refiere el presente artículo”. (Subrayado fuera de texto)⁸⁴. Igualmente, establece el monto de los recursos destinados a audiencias públicas de agua potable y saneamiento básico, indicando un monto de 1 billón de pesos que se distribuirá conforme a lo establecido en la misma ley⁸⁵.

En 2008 el Gobierno Nacional dicta normas sobre Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento y establece para los PDA su definición, principios, objetivos, fases, participantes, estructura operativa, requisitos de participación de los actores, normas generales de los recursos de apoyo de la nación, procedimiento para la identificación y selección de proyectos, audiencias públicas consultivas, esquema fiduciario; este último definido como la

⁸⁴ Artículo 91 de la Ley 1151 de 2007

⁸⁵ Artículo 93 ibídem

herramienta que garantiza la eficiencia y sostenibilidad en la utilización de los recursos⁸⁶.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 se estableció continuar con la estrategia de los PDA, realizando un ajuste a estos de conformidad con la reglamentación que se expida⁸⁷; atendiendo a lo anterior se expidió el Decreto 2246 de 2012 “Por el cual se reglamenta el artículo 21 de la Ley 1450 de 2011 y se dictan otras disposiciones”. Mediante este decreto se realizaron ajustes relacionados con la definición del programa, estructura, requisitos de participación de los actores, estructuras operativas y desarrollo del PAP-PDA, instrumentos de planeación, para el manejo de los recursos y los de apoyo financiero de la Nación.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 se decidió continuar con la estrategia de los PDA y en las bases del PND capítulo VI “Movilidad social” Objetivo 5 “Impulsar la planificación, actuación coherente y articulada de los sectores de vivienda, agua potable y saneamiento básico”, se propuso a partir de la evaluación de los PDA un ajuste y fortalecimiento de este Programa, con el fin de asegurar la eficiente planeación, formulación y ejecución de proyectos y la sostenibilidad de las inversiones, en zonas urbanas y rurales⁸⁸, sin embargo, esta modificación a la fecha no se ha presentado.

De acuerdo con lo establecido en la normativa descrita⁸⁹ y con base en la información analizada, derivada de la aplicación de las técnicas de recolección de evidencia enunciadas, en la estrategia del PDA en su primera fase 2008 – 2012 (Decreto 3200 de 2008) y en su segunda fase 2012 – 2017 (Decreto 2246 de 2012), no se estableció para la vinculación de los entes territoriales que tienen capacidad de inversión, una estrategia para definir la proporción de los recursos del SGP-APSB, por tanto quedó a discrecionalidad del municipio el monto de recursos a comprometer como aporte al PDA. Para los municipios que no cuentan con capacidad de inversión de recursos del SGP-APSB (Destinación 100% a financiación de subsidios) en su primera fase, el Programa no estableció un mecanismo o incentivo para su vinculación al PDA, y en su segunda fase el MVCT a través del Decreto 2246 de 2012 estableció que la vinculación de estos municipios se realizaría solo con la suscripción del Convenio de Cooperación y Apoyo Financiero con el Departamento y el Gestor, sin comprometer ni implementar el instrumento para el manejo de los recursos.

Igualmente, el Gobierno Nacional en el artículo 91 de la Ley 1151 de 2007 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010” estableció:

⁸⁶ Decreto 3200 de 2008

⁸⁷ Artículos 21 y 22 de la Ley 1450 de 2011

⁸⁸ Artículo 267 de la Ley 1753 de 2015

⁸⁹ Decreto 3200 de 2008 y Decreto 2246 de 2012

“Los recursos de apoyo de la Nación al sector y los que aporten las Corporaciones Autónomas Regionales, se ejecutarán en el marco de los planes a que se refiere el presente artículo.”(...)

Esta disposición fue retomada en el artículo 21 de la Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014” y el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018”, lo que generó el establecimiento de bolsas de apoyo financiero para el desarrollo de los PAP-PDA, a las cuales los entes territoriales, una vez vinculados, podían acceder, pero dichas bolsas de apoyo no establecieron la utilización del FIA para el manejo de los recursos; por tanto, el MVCT estableció otros planes y/o programas desarticulados y por fuera de los PAP-PDA, generando dispersión de recursos y segmentación de programas, como se evidencia en la respuesta dada por el MVCT según oficio No. 2018EE0013521 de fecha 27 de febrero de 2018, que indicó:

“...En la siguiente tabla se relacionan los programas del sector de agua potable y saneamiento básico, ejecutados en el marco de las estrategias transversales del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un Nuevo País”.

Tabla 2- Estrategias PND 2014-2018

Estrategia	Programa
Movilidad Social	Planes Departamentales de Agua
	Proyectos Estratégicos
	Conexiones Intradomiciliarias
Crecimiento Verde	Programa de Saneamiento de Vertimientos
	Programa de Residuos Sólidos
	Gestión del Riesgo Sectorial
Transformación del Campo	Programa Rural

Fuente: Información suministrada por MVCT

“En la siguiente tabla se reportan los recursos asignados y ejecutados por cada programa durante las vigencias 2014 – 2018. (Millones de Pesos)”.

Tabla 3- Recursos asignados a los Programas establecidos para cada Estrategia

Estrategia	Programa	2014	2015	2016	2017	2018
Movilidad Social	Planes Departamentales de Agua		\$ 3.000	\$ 10.000	\$ 19.482	\$ -
	Proyectos Estratégicos	\$ 195.517	\$ 106.421	\$ 251.118	\$ 282.710	\$ 261.544
	Conexiones Intradomiciliarias	\$ 5.678	\$ 22.246	\$ 15.190	\$ 8.385	\$ 9.800
Crecimiento Verde	Programa de Saneamiento de Vertimientos	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
	Programa de Residuos Sólidos	\$ 4.500	\$ 561	\$ 12.000	\$ 6.000	\$ 3.815
Transformación del Campo	Programa Rural	\$ 66.930	\$ 5.761	\$ 27.004	\$ 34.897	\$ 28.202

Fuente: Información suministrada por MVCT

Tabla 4- Administración de recursos del sector por el FIA (Cifras en millones de pesos)

FUENTE	APORTES AL FIA 2014-2017	RECURSOS SECTOR 2014-2017	%
SGP*	\$ 1.475.417	\$ 5.074.261	29%
SGP Contrato Plan	\$ 2.300		
Regalías	\$ 248.981	\$ 1.107.035	22%
Rec. Nación Contrato Plan	\$ 32.486		
Recursos Nación - Estratégico	\$ 41.184	\$ 446.151	17%
Recursos Nación**	\$ 86.344		
Regalías-SGP Fondo Desarrollo Regional	\$ 15.455	\$ 15.455	100%
Regalías-SGP Fondo Compensación Regional	\$ 112.171	\$ 112.171	100%
Otros Recursos***	\$ 265.997	\$ 265.997	100%
Recursos CAR	\$ 10.043	\$ 10.043	100%
Banco Mundial	\$ 8.478	\$ 8.478	100%
Crédito BID	\$ 14.708	\$ 14.708	100%
TOTAL	\$ 2.313.564	\$ 7.140.643	32%

* No están incluidos los recursos por concepto de subsidios

** Recursos audiencias públicas Decreto 3200 de 2008

*** Recursos aportes entidades territoriales y otras entidades

Fuente: MVCT – FIA

Elaboró: CGR 2018

Al realizar el análisis de los recursos del sector de APSB en la vigencia 2014-2017, se evidencia que del 100% de los recursos que fueron dispuestos para atender el Sector, sólo el 32% de estos se canalizaron y ejecutaron bajo el esquema de manejo de los recursos de los PAP-PDA, a través del FIA, con el cual se pretendía que fuera más eficiente y sostenible el manejo de recursos, en consecuencia, se presenta un bajo desempeño institucional por parte del MVCT frente a la coordinación con los diferentes actores del sector para planear, articular, implementar y ejecutar las diferentes fuentes de recursos, puesto que ha sido el mismo MVCT quien ha desincentivado la utilización del mecanismo articulador y armonizador de los recursos, dado que, del 100% de los recursos que administró el MVCT sólo el 17% fueron manejados y ejecutados a través del FIA.

Por lo anterior, se evidencia que el mecanismo financiero e institucional “FIA” para la administración de los recursos no es la única herramienta de ejecución de los recursos del sector de APSB, esto generado por la existencia de discrecionalidad en la vinculación y compromiso de recursos del SGP-APSB al PAP-PDA por parte de los entes territoriales, lo que demuestra un bajo desempeño en el desarrollo del principio de “articulación integral de recursos” y por tanto del alcance del objetivo de articular y focalizar las diferentes fuentes de financiamiento para la implementación del PAP-PDA.

Así mismo, los gestores de los PAP-PDA y el FIA se convirtieron en ejecutores de pequeños proyectos de impacto local y en pagadores de los recursos de los Entes Territoriales, respectivamente, estrategia que no ha permitido avanzar en la



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

armonización de los recursos, en el establecimiento de esquemas regionales ni en economías de escala que permitan la disminución de los costos en la prestación de los servicios de APSB y a su vez mejoren los indicadores de calidad, continuidad y cobertura. Lo anterior ha generado deficiencias para alcanzar los objetivos del Programa, los compromisos establecidos en los Planes Nacionales de Desarrollo, así como la prestación eficiente de los servicios de APSB.

Del análisis de la información suministrada se evidencia que el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio ha asignado recursos del PGN a programas o planes diferentes a los PAP - PDA, tales como Saneamiento de Vertimientos SAVER, Política de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural, Programa de Conexiones Intradomiciliarias, Política de Residuos Sólidos, ocasionando fragmentación de programas y dispersión de recursos destinados a la política pública de APSB, desvirtuando así los principios bajo los cuales se estableció la estrategia de los PAP-PDA.

Así mismo, por parte del nivel nacional no han existido incentivos ni apoyos financieros para el fortalecimiento de los PAP-PDA que generen en las entidades territoriales la necesidad de alinear sus inversiones con el programa, con el fin de regionalizar los servicios de APSB.

Hallazgo Administrativo 10. Administración y ejecución de recursos del Programa

En cumplimiento de las obligaciones establecidas en el contrato “fiducia mercantil irrevocable de recaudo, administración, garantía y pago para el manejo de los recursos de los PAP – PDA”, el consorcio fiduciario “FIA” como esquema articulador y armonizador de los recursos de APSB, en el periodo 2009 - 2017 ha administrado la suma de \$5,89 billones⁹⁰, de los cuales \$5,31 billones corresponden a aportes de las entidades territoriales, Corporaciones Autónomas Regionales y Presupuesto General de la Nación y \$0,58 billones a rendimientos financieros generados por los recursos administrados.

A continuación se presenta un resumen de la ejecución acumulada de los recursos administrados por el consorcio fiduciario “FIA” en las vigencias 2012 a 2017: *PLA*

⁹⁰ Informe Financiero Segundo Semestre 2017 FIA

Tabla 5- Balance acumulado de los recursos administrados por el FIA Vigencia 2012** – 2017

ESTADO	VIGENCIA 2017		VIGENCIA 2016		VIGENCIA 2015		VIGENCIA 2014		VIGENCIA 2013		VIGENCIA 2012	
	VALOR	%										
RECAUDO*	\$ 5.182.822		\$ 4.613.876		\$ 4.122.945		\$ 3.536.254		\$ 2.870.198		\$ 2.328.380	
RENDIMIENTOS	\$ 526.707	10%	\$ 450.739	10%	\$ 331.654	8%	\$ 250.338	7%	\$ 181.250	6%	\$ 153.168	7%
TOTAL RECURSOS	\$ 5.709.529		\$ 5.064.615		\$ 4.454.599		\$ 3.786.592		\$ 3.051.448		\$ 2.481.548	
RECURSOS SIN CDRS	\$ 1.063.942	19%	\$ 1.132.644	22%	\$ 847.842	19%	\$ 967.157	26%	\$ 837.247	27%	\$ 952.554	38%
CDRS	\$ 4.645.587	81%	\$ 3.931.971	78%	\$ 3.606.757	81%	\$ 2.819.435	74%	\$ 2.214.201	73%	\$ 1.528.994	62%
CONTRATOS	\$ 3.827.395	67%	\$ 3.358.957	66%	\$ 2.997.421	67%	\$ 2.205.264	58%	\$ 1.561.005	51%	\$ 1.074.113	43%
PAGOS	\$ 3.490.344	91%	\$ 3.095.238	92%	\$ 2.559.391	85%	\$ 1.827.834	83%	\$ 1.256.631	81%	\$ 838.548	78%
INVERSION	\$ 2.219.185	39%	\$ 1.969.377	39%	\$ 1.895.208	43%	\$ 1.958.758	52%	\$ 1.794.817	59%	\$ 1.643.000	66%

* La cifra no incluye los recursos por concepto de subsidios y aportes CAR

** No se encontró información detallada de vigencias anteriores a 2012

Fuente: CGR 2018

Tabla 6 - Recursos administrados por el FIA a 31 de diciembre de 2017

FUENTE	RECAUDO
SGP	\$ 2.807.352.142.348
Recursos Nación	\$ 706.425.838.346
Regalías	\$ 932.020.206.643
Otros Recursos	\$ 499.002.886.799
Recurso CAR	\$ 12.179.304.267
Banco Mundial	\$ 8.478.477.013
SGP Contrato Plan	\$ 2.300.000.000
Rec. Nación Contrato Plan	\$ 32.485.978.185
Crédito BID	\$ 14.707.948.118
Regalías - SGP Fondo Desarrollo Regional	\$ 15.454.599.495
Regalías - SGP Fondo de Compensación Regional	\$ 112.170.602.336
Recursos Nación - Estratégico	\$ 41.183.738.064
TOTAL	\$ 5.183.761.721.614

Fuente: MVCT – FIA

Como se puede apreciar en la Tabla 5- Balance acumulado de los recursos administrados por el FIA Vigencia 2012** – 2017, en la vigencia acumulada a 2017, los gestores y entes territoriales tenían solicitados, a través de Certificado de Disponibilidad de Recursos - CDR, el 81% de los recursos disponibles; es decir, se tenían viabilizados proyectos de APSB por valor de \$4,64 billones, pese a contar con recursos por \$5,7 billones. De los \$4,64 billones solicitados en CDR a 2017 los entes territoriales realizaron contratos por valor de \$3,82 billones (82,38%), es decir, que del total de recursos disponibles (\$5,7 billones) los entes territoriales

comprometieron realmente solo el 67% de los recursos, lo que hace inferir que existen inconvenientes en el cierre financiero y/o viabilización de los proyectos por parte del MVCT y los entes territoriales, hecho que puede ser ocasionado por la magnitud de los proyectos o por la existencia de debilidades en el diseño, formulación y presentación de los mismos, lo que obliga a la reformulación de estos y, por consiguiente, demora en la solicitud de los CDR por parte de los entes territoriales.

En la respuesta dada por el MVCT⁹¹ se menciona *“La responsabilidad de los procesos de contratación que se adelantan con cargo a los recursos aportados por los participantes en el marco del PAP-PDA es de los Gestores, de los municipios y prestadores tal como está establecido en el Artículo 2.3.3.1.4.15 del Decreto 1077 de 2015, por lo cual no es responsabilidad del Patrimonio Autónomo FIA realizar la contratación de los recursos”* y *“(…) se ha buscado mediante mecanismos alternativos de ejecución de proyectos establecer un incentivo a la ejecución desde el FIA y aportar en el cierre financiero de proyectos, de modo tal que se pueda dinamizar el desarrollo de las inversiones”*; no obstante, el MVCT no relaciona los mecanismos e incentivos establecidos ni demuestra su efectividad.

De lo anterior se concluye que el FIA, como mecanismo fiduciario para el manejo de los recursos de los PAP – PDA, presenta un desempeño ineficiente, debido a la falta de alternativas formuladas por el MVCT que permitan su consolidación, como el esquema de administración más eficiente y sostenible de los recursos del Sector de APSB.

Hallazgo Administrativo 11. Asignación de recursos financieros para el desarrollo de las políticas estratégicas de APSB a nivel Nacional

Algunas de las limitaciones diagnosticadas en todos los niveles de Gobierno⁹² evidenciaban la existencia de una desarticulación de las diferentes fuentes de recursos y una planificación deficiente, lo que resultaba en inversiones atomizadas, carentes de integralidad y de visión regional.

Con el diseño del programa Planes Departamentales de Agua y Saneamiento para el Manejo Empresarial de estos servicios - PDA⁹³, como estrategia del Estado, se busca acelerar el crecimiento de las coberturas y mejorar la calidad de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo. PDA

⁹¹ Respuesta del MVCT a las observaciones 2018EE0054202 del 13 de julio de 2018

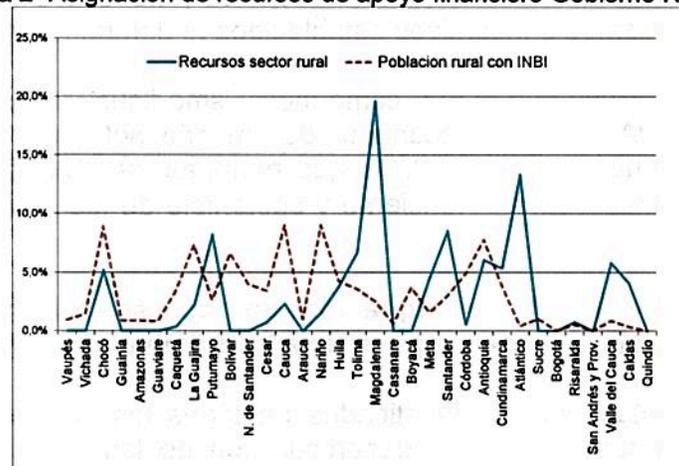
⁹² Conpes 3383 de 2005: Plan De Desarrollo del Sector de Acueducto y Alcantarillado. 10 de octubre de 2005.

⁹³ Con la expedición del Decreto 3200 de 2008. En el Decreto 2246 de 2012 pasó a denominarse “Programa Agua y Saneamiento para la Prosperidad – Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento”.

Sin embargo, en la distribución de recursos financieros para el desarrollo de las políticas estratégicas de APSB a nivel Nacional, en el sector rural⁹⁴, se evidencia una inequidad en su disposición, en la medida que lo entregado a los departamentos del país no guarda una relación con el porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas⁹⁵ calculada en 2011⁹⁶, con las viviendas que aún tenían servicios públicos de APSB inadecuados⁹⁷ (Anexo 6).

Como se resume en la Figura 2- Asignación de recursos de apoyo financiero Gobierno Nacional, la falta de correlación entre el apoyo financiero del Gobierno Central y la población con necesidades básicas insatisfechas - INBI⁹⁸ a atender, condujo a una inadecuada distribución de recursos, afectando, en mayor medida los departamentos que están en la parte baja del ranking⁹⁹ de valoración de su capacidad institucional del DNP y generando un beneficio extra a los departamentos con mejor capacidad institucional y mayores recursos financieros para atender su población vulnerable.

Figura 2- Asignación de recursos de apoyo financiero Gobierno Nacional



Fuente: DANE y MVCT.

⁹⁴ No incluye asignación por otros mecanismos como SGP o Regalías. Corresponde a los recursos por demanda que entrega el MVCT a los departamentos postulantes.

⁹⁵ Se tomó para ello el Índice de Necesidades básicas insatisfechas calculado por el DANE con el total de la población en el país, por cabeceras municipales y el resto (sector rural), según departamento y nacional a 31 de Diciembre de 2011, con base en los resultados del Censo General 2005.

⁹⁶ Año referente y que podría haberse usado para establecer criterios en la distribución de recursos que complementarían los dispuestos en los PDA.

⁹⁷ Este indicador expresa en forma más directa el no acceso a condiciones vitales y sanitarias mínimas. Se distingue, igualmente, la condición de las cabeceras y las del resto. En cabeceras, comprende las viviendas sin sanitario o que careciendo de acueducto se provean de agua en río, nacimiento, carrozanque o de la lluvia. En el resto, dadas las condiciones del medio rural, se incluyen las viviendas que carezcan de sanitario y acueducto y que se aprovisionen de agua en río, nacimiento o de la lluvia (DANE. Necesidades Básicas Insatisfechas, información indicadores simples seleccionados).

⁹⁸ En el componente de servicios, según la clasificación para determinar el INBI. Aunque este componente incluye los servicios

⁹⁹ Evaluación institucional y de resultados del programa "Planes Departamentales de Agua y Saneamiento" – Periodo 2008 – 2013 DNP - INFOMÉTRIKA

Este contraste se evidencia con lo señalado en la Tabla 7 - Asignación de recursos sector rural. De los recursos de apoyo financiero entregados por el Gobierno Nacional para proyectos en el sector rural, el 54% de los recursos se asignaron a sólo cinco departamentos, que en conjunto agrupaban el 17% de la población con los cálculos a partir del NBI en el componente de servicios públicos de APSB inadecuados. En el otro extremo, se evidencia una insuficiente asistencia gubernamental que conduce a que en siete departamentos no se entregaran recursos de apoyo entre 2012 y 2017 y agrupaba el 15,7%.

Tabla 7 - Asignación de recursos sector rural

Departamentos	Recursos sector rural	Distribución para asignación	NBI Rural
Departamentos de mayor asignación			
Magdalena	19,6%	2,6%	14,0%
Atlántico	13,3%	0,4%	7,4%
Putumayo	8,2%	2,6%	26,7%
Tolima	6,7%	3,6%	14,8%
Antioquia	6,1%	7,8%	9,9%
Subtotal	54,0%	17,1%	
Departamentos sin asignación			
Vaupés	0,0%	1,0%	64,0%
Vichada	0,0%	1,5%	61,9%
Guainía	0,0%	0,9%	52,5%
Amazonas	0,0%	0,9%	32,5%
Guaviare	0,0%	0,8%	32,4%
Bolívar	0,0%	6,7%	25,3%
N. de Santander	0,0%	4,0%	24,9%
Subtotal	0,0%	15,7%	

Fuente: Cálculos de la CGR con información del MVCT, DANE y DNP. Ver Anexo 6.3. del presente informe.

Los 200 municipios del país con el mayor índice de NBI¹⁰⁰ en el componente de servicios públicos en APSB se incluyeron en el Anexo 6¹⁰¹. Este grupo contiene una alta proporción de municipios que se ubican en los departamentos de Chocó, Nariño, Arauca, Vaupés, Amazonas y Guainía, los cuales están clasificados con bajo desempeño por el DNP y al no contar con asignación de recursos de apoyo financiero por parte del Gobierno Nacional, no se facilita avanzar en forma efectiva en el incremento de las coberturas en acueducto y alcantarillado en estas localidades.

Para la CGR, en el programa PAP – PDA no se evidencia una estructura institucional adecuada para garantizar que el agua sea asequible a estos grupos socialmente desfavorecidos y en particular en aquellos municipios con mayores deficiencias para acceder a servicios públicos (Tabla 8 -Clasificación de Municipios con alto índice de NBI del componente servicios).

¹⁰⁰ Clasificado por la población total de cada municipio, de la cabecera y del denominado resto (sector rural).

¹⁰¹ A 31 de diciembre de 2011.

Tabla 8 -Clasificación de Municipios con alto índice de NBI del componente servicios

DPTO	MUNICIPIOS			VALORACION INSTITUCIONAL DNP
CHOCO	MEDIO ATRATO	MEDIO BAUDO	ALTO BAUDO	GRUPO 3
	RIOSUCIO (2)	RIO QUITO	ATRATO	
	BOJAYA	CERTEGUI	JURADO	
	ISTMINA	QUIBDO	TADO	
	CARMEN DEL DARIEN	RIO IRO	FRANCISCO PIZARRO	
	UNION PANAMERICANA	BAGADO	CONDOTO	
	EL LITORAL DEL SAN JUAN	NOVITA	EL CANTON DEL SAN PABLO	
	MEDIO SAN JUAN	BAJO BAUDO	NUQUI	
	LLORO	UNGUIA		
CAQUETA	SOLANO	MILAN	SOLITA	GRUPO 4
NARIÑO	CUMBITARA	SANTA BARBARA	LA TOLA	GRUPO 3
	MOSQUERA	EL CHARCO	FRANCISCO PIZARRO	
	EL ROSARIO	BARBACOAS	MAGSÍ	
	ROBERTO PAYAN	OLAYA HERRERA	SAN ANDRES DE TUMACO	
ARAUCA	FORTUL	TAME	ARAUQUITA	GRUPO 2
PUTUMAYO	PUERTO GUZMAN	ORITO	PUERTO CAICEDO	GRUPO 4
	VILLAGARZON	SAN MIGUEL	LEGUIZAMO	
	VALLE DEL GUAMUEZ	PUERTO ASIS		
GUAVIARE	EL RETORNO	SAN JOSE DEL GUAVIARE	CALAMAR	GRUPO 4
VAUPES	CARURU	PACOA (CD)	PAPUNAU (CD)	GRUPO 3
VICHADA	LA PRIMAVERA	CUMARIBO		GRUPO 4
AMAZONAS	EL ENCANTO (CD)	LA VICTORIA (CD)	MIRITI - PARANA (CD)	GRUPO 4
	PUERTO ALEGRIA (CD)	PUERTO SANTANDER (CD)	LA CHORRERA (CD)	
	LA PEDRERA (CD)	PUERTO ARICA (CD)	TARAPACA (CD)	
	PUERTO NARIÑO			
GUAINIA	BARRANCO MINAS (CD)	MAPIRIPANA (CD)	SAN FELIPE (CD)	GRUPO 3
	LA GUADALUPE (CD)	CACAHUAL (CD)	PANA PANA (CD)	
	MORICHAL (CD)	PUERTO COLOMBIA (CD)		
CALDAS	MARMATO			GRUPO 3
Convenciones: INBI componente de servicios inadecuados de 80 a 100 INBI componente de servicios inadecuados de 50 a 80 INBI componente de servicios inadecuados de 30 a 50 				

Fuente: DANE.

La ausencia total de servicios públicos de APSB¹⁰², en muchos de los municipios más desfavorecidos no se atendió con un apoyo financiero decidido por parte del Gobierno Nacional entre 2012 y 2017. Algunos ejemplos ilustran este panorama. Chocó mostraba en 15 municipios el NBI más alto, dado que el total de su población no contaba con acceso a condiciones vitales y sanitarias mínimas; en siete municipios en Guainía y cinco de Amazonas toda la población carecía de soluciones sanitarias de acueducto, alcantarillado y aseo.

En los departamentos de Magdalena y Atlántico se asignaron el 33% de los recursos que por apoyo financiero dispuso el Gobierno Nacional, sin embargo, como se registra en el Anexo 6, la proporción de municipios con población vulnerable es menor a la identificada en los municipios con alto INBI del componente servicios clasificados en la Tabla 8 -Clasificación de Municipios con alto índice de NBI del componente servicios.

¹⁰² Calculado por el DANE en 2011.

En la asignación de recursos provenientes del Gobierno Nacional no es evidente el que se haya considerado esta problemática identificada a partir de necesidades básicas en servicios públicos, dado que se giró en función de la demanda de recursos por proyectos presentados, sin tener en cuenta las regiones con menor población en condiciones vulnerables y con una institucionalidad regional fuerte para autogestionarse y desprotegió aquellas en las que existe una obligación del programa PAP- PDA con grupos sociales vulnerables y una institucionalidad deficiente para liderar esa responsabilidad .

La Entidad en su respuesta manifiesta que la Ley 1151 de 2007, por la cual se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, estableció en el artículo 93 que la distribución de los recursos de inversiones se haría considerando los criterios de equidad regional¹⁰³. Para los efectos se destinó \$1 billón, procedentes de audiencias públicas, estos se distribuirían considerando los criterios ya mencionados. Por otra parte, \$400.000 millones adicionales se destinarían a proyectos que presentaran los entes territoriales, y la distribución se realizó a través del Decreto 3170 de 2008. No obstante los criterios señalados en esta distribución, la CGR observa inequidad en su disposición de acuerdo con el análisis realizado, considerando que departamentos con menos capacidad técnica y administrativa se le asignaron menos recursos.

3.2.3 Hipótesis 1 – Preguntas 3 y 4 de auditoría

Pregunta 3: ¿Se fortaleció la gestión en las zonas rurales mediante programas de asistencia técnica, capacitación y adopción de tecnologías costo-efectivas y sostenibles?

Pregunta 4. ¿Cuáles estrategias ha diseñado el Gobierno Nacional para avanzar decididamente en el incremento sustancial del nivel cobertura en acueducto, alcantarillado y aseo en lo que se denomina como resto municipal o área rural dispersa?

Hallazgo Administrativo 12. Formulación y adopción de un programa rural en los PAP - PDA

La Constitución Política de Colombia define los servicios públicos como inherentes a la finalidad social del Estado e impone a éste el deber de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional¹⁰⁴. En concordancia con este

¹⁰³ Población por atender en acueducto y alcantarillado urbano, Población por atender en acueducto y alcantarillado rural, Población con necesidades básica insatisfecha , Menor capacidad de endeudamiento de los departamentos, Balance de los recursos del SGP y de Regalías

¹⁰⁴ Artículo 365.

mandato, en el Plan Nacional de Desarrollo - PND 2006 – 2010 se estableció, como objetivo fundamental, complementar el crecimiento económico con políticas sociales, económicas y con responsabilidad social. Este objetivo, inherente en todos los niveles de gobierno, apuntaba a la reducción de la pobreza, la sostenibilidad ambiental y la descentralización.

El MVCT tiene dentro de sus competencias las de formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, teniendo en cuenta las condiciones de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico¹⁰⁵.

En ese contexto y de acuerdo con el principio definido en el Decreto 3200 de 2008, que busca una “prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico en zonas urbanas y rurales”¹⁰⁶ los niveles de Gobierno Central¹⁰⁷ y Regional tenían la responsabilidad desde 2007 de formular, adoptar y ejecutar una política pública para el sector rural, en el marco del programa PAP –PDA, con el fin de contar con un instrumento efectivo para atender los “centros poblados y rural disperso” alejados de las zonas urbanas, con soluciones de agua potable y saneamiento básico – APSB.

La ausencia de un instrumento adecuado para atender la población rural y la carencia de recursos asignados dentro del programa PAP- PDA, ha generado que los gobiernos del nivel regional y central no logren avanzar en la implementación de las acciones necesarias para aumentar la población con acceso a APSB en las áreas rurales del país, que implicaría beneficiar al 23,2%¹⁰⁸ (Anexo 3) de la población del país con la provisión de agua potable y saneamiento básico en zonas rurales en condiciones de cobertura, calidad y continuidad.

El Gobierno Nacional¹⁰⁹ en el periodo 2012 – 2017 asignó recursos¹¹⁰ por \$1,8 billones para atender proyectos de APSB en áreas urbanas y \$129.623 millones para las rurales (Anexo 4). En ese sentido, la financiación provista con las políticas estratégicas para zonas rurales implicó contar con sólo el 7% de los recursos de

¹⁰⁵ Artículo 1. Objetivo. Decreto 3571 de 2011, por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio.

¹⁰⁶ (Numeral i), del artículo 2º).

¹⁰⁷ En cabeza del MVCT y en el contexto con lo expresado en el artículo 58 de la Ley 489 de 1998, los ministerios tienen como objetivos primordiales la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo

¹⁰⁸ DANE. Censo General 2005, proyecciones nacionales y departamentales de población 2005-2020.

¹⁰⁹ MVCT, Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico. Presentación sobre Planes Departamentales de Agua – PAP – PDA. Marzo de 2018. Diapositivas 30 y 31.

¹¹⁰ En el periodo 2012 a 2017.

todo el programa PAP – PDA para atender el 23%¹¹¹ de la población que vive en las zonas alejadas de las ciudades.

En este mismo periodo, el MVCT no asignó recursos al 40,6% de los departamentos, en desarrollo de las políticas estratégicas de APSB y en el marco de la armonización integral de los recursos establecida para este Programa (Anexo 4), lo cual evidencia deficiencias en la planeación en todos los niveles de Gobierno y no contribuye a avanzar en forma eficiente en la prestación de los servicios de APSB en las zonas rurales, de conformidad con lo establecido en el principio “Prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico en zonas urbanas y rurales” definido en el Decreto 3200 de 2008.

La población rural no atendida con recurso alguno del MVCT en estos 13 departamentos podría ser de 566.368 habitantes¹¹², que incluye departamentos de la región de la Amazonía y Orinoquía, con un 30% de su población alejada de los centros urbanos. Los Gestores de estas regiones quedaron ubicados en los grupos 3 y 4 del ranking de valoración institucional y no tienen una adecuada capacidad para gestionar este Programa en estas zonas alejadas de nuestro país, situación no atendida por el Gobierno Nacional (Tabla 9)¹¹³.

Tabla 9 - Población rural no atendida con recursos del MVCT

Departamento sin asignación de recursos en el sector rural	Población Dptal / Población Total	Población Rural Dpto / Población Dpto	Población Rural / Población Total	Valoración capacidad institucional
Región Atlántica				
Bolívar	4,4%	22,0%	1,0%	1
San Andrés y Providencia	0,2%	28,0%	0,0%	3
Sucre	1,8%	32,0%	0,6%	1
Región Andina				
Boyacá	2,6%	42,1%	1,1%	3
Caldas	2,0%	27,6%	0,6%	3
Norte de Santander	4,2%	21,0%	0,9%	2
Quindío	1,2%	12,0%	0,1%	2
Región Orinoquía				
Arauca	0,5%	36,2%	0,2%	2
Casanare	0,8%	25,0%	0,2%	4
Región Amazonía				
Amazonas	0,2%	63,2%	0,1%	4
Guainía	0,1%	69,9%	0,1%	3
Guaviare	0,2%	39,8%	0,1%	3
Vaupés	0,1%	60,7%	0,1%	3
Total General	18,1%	36,9%	4,9%	62%

Fuente: CGR con base en información DANE, DNP y MVCT.

¹¹¹ La población rural estimada por el DANE para 2018 podría ser de 11,5 millones habitantes, de un total nacional de 49,8 millones.

¹¹² La población rural estimada por el DANE para 2018 podría ser de 11.538.889 habitantes y la ubicada en estos 13 departamentos correspondería al 4,9% de la población ubicada en las zonas alejadas de las ciudades.

¹¹³ DNP. “Evaluación institucional y de resultados del programa “Planes Departamentales para el manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento” específicamente los sectores de acueducto y alcantarillado, que permita identificar la capacidad institucional de los actores para cumplir con los objetivos del PDA y también el grado de cumplimiento de los objetivos y metas del programa, en el periodo 2008-2013.

El resultado de toda esta problemática es una baja cobertura en la provisión de los servicios de APSB en las regiones que el DANE denomina como “centros poblados y rural disperso” y que corresponde a regiones alejadas de las zonas urbanas, en las cuales se evidencian persistentes déficits en cobertura (Anexo 4). Así, al finalizar 2015 en Acueducto 3,9 millones de hogares en las áreas rurales no contaban con este servicio; en Alcantarillado 8,3 millones de personas no accedieron a una red de saneamiento; y en recolección de basuras no podían acceder a una solución cerca de 7,5 millones de habitantes.

El programa PAP -PDA¹¹⁴, como la estrategia del Estado para acelerar el crecimiento de las coberturas y mejorar la calidad de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, se concentró en contribuir a la solución de las limitaciones diagnosticadas en una evaluación gubernamental¹¹⁵ en las áreas urbanas y no atendió criterios que, desde los lineamientos de política del DNP, buscaban mejorar la provisión de soluciones de agua potable en las áreas rurales.

Con las mediciones realizadas por el DANE para 2015 y en consideración a los resultados ya señalados, son amplias las diferencias frente a las metas establecidas por el Conpes 3383 de 2005¹¹⁶ que buscaban alcanzar al finalizar 2019 una cobertura rural de 82.2% en acueducto (incluidas otras soluciones de abastecimiento) y de 75.2% en alcantarillado (incluidas soluciones individuales).

En todo ello afectó la ausencia de normatividad adecuada para diseñar una planeación de largo plazo de manera articulada entre todos los niveles de Gobierno, es decir que involucrara al Gobierno Nacional, con los departamentos y los municipios que apuntara a la disminución de brechas campo - ciudad.

El diagnóstico del Conpes 3383 de 2005 anticipaba una circunstancia que afectó la estrategia sobre zonas rurales, en la medida en que advertía que: *“Si bien es cierto que se debe prestar atención al desarrollo del sector en las zonas rurales, la provisión de servicios básicos en las zonas urbanas continuará demandando la mayor parte de recursos por el crecimiento de las ciudades”*¹¹⁷. Así, como lo evidencian las cifras ya presentadas, el periodo 2007 – 2017 estuvo orientado básicamente a garantizar la provisión de los servicios en el área urbana sin tener en cuenta las especificidades y particularidades de la zona rural, que requería la estructuración de un programa transversal y en el marco de esquemas de lo diseñado en los Planes Nacionales de Desarrollo, bajo el concepto de ciudades amables y el precepto que busca el cierre de brechas.

¹¹⁴ Con la expedición del Decreto 3200 de 2008.

¹¹⁵ Conpes 3383 de 2005: Plan De Desarrollo del Sector de Acueducto y Alcantarillado. 10 de octubre de 2005.

¹¹⁶ Conpes 3383 de 2005: Plan De Desarrollo del Sector de Acueducto y Alcantarillado. 10 de octubre de 2005.

¹¹⁷ Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3383 de 2005. Página 4.

Con el Conpes 3810 de 2014¹¹⁸ el Gobierno Nacional estructuró los lineamientos de política para el suministro de agua potable y saneamiento básico en las áreas rurales de Colombia, en cumplimiento tardío a lo dispuesto por el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010 -2014¹¹⁹. En esas condiciones, aunque hay un nuevo instrumento con lineamientos para el sector rural y se ha avanzado con la expedición de otros marcos normativos¹²⁰, el camino hasta ahora se recorre frente a lo contemplado en el primer principio definido en el Decreto 3200 de 2008 y lo establecido en el PND 2006-2010.

De acuerdo con la respuesta de la Entidad, se observa que se expidió el Decreto 1898 de 2016¹²¹, con el fin de reglamentar los esquemas diferenciales para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas rurales; el Decreto 890 de 2017¹²² para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural y la Resolución 179 de 2017¹²³ del Ministerio de Agricultura. Al respecto se considera que aunque existe la normatividad que reglamenta los esquemas diferenciales para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas rurales, no se cuenta con un programa idóneo ni con los recursos necesarios para atender el sector rural, dentro del PAP-PDA.

También se observa que la normatividad expedida no permite un diseño de la planeación a largo plazo, pues se limita a reglamentar la construcción de vivienda y la prestación del servicio de APSB en zonas rurales y dispersas.

¹¹⁸ Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3810. "Política para el Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico en la Zona Rural". Bogotá D.C., Julio 3 de 2014.

¹¹⁹ Departamento Nacional de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo, Bases del Plan Nacional de Desarrollo, pág. 310: "Definir una política integral de acueducto, alcantarillado y aseo para el sector rural, que se financie con aportes de la Nación y entidades territoriales, la cual debe estar articulada con las estrategias de vivienda rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural"

¹²⁰ Como el Decreto 1898 de 2016. "Por el cual se adiciona el Título 7, Capítulo 1, a la Parte 3, del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, que reglamenta parcialmente el artículo 18 de la Ley 1753 de 2015, en lo referente a esquemas diferenciales para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas rurales"

¹²¹ Referente a esquemas diferenciales para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas rurales" (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio)

¹²² Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural

¹²³ Por la cual se adopta el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural" (Ministerio de Agricultura)

3.3 OBJETIVO ESPECÍFICO 3(FORTALECIMIENTO EMPRESARIAL Y SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA)

Evaluar el grado de eficiencia y eficacia del MVCT, la CRA y la SSPD en la implementación, el desarrollo y la ejecución del esquema de fortalecimiento empresarial en aspectos como la entrada de operadores especializados para la prestación de los servicios, la consolidación de los existentes o la creación y fortalecimiento de organizaciones comunitarias eficientes, con base en los recursos incorporados en el componente institucional del PAP-PDA.

3.3.1 Hipótesis 1 - Pregunta 1 de auditoría

Hipótesis 1: El esquema de fortalecimiento empresarial ha sido efectivo en aspectos como la entrada de operadores especializados para la prestación de los servicios, la consolidación de los existentes o la creación y fortalecimiento de organizaciones comunitarias eficientes.

Pregunta 1: ¿Qué acciones se han definido y ejecutado por parte del MVCT y el DNP para el fortalecimiento del PDA con sus objetivos encaminados al apoyo del manejo empresarial, la regionalización y la sostenibilidad de las inversiones en las zonas urbanas y rurales, para mejorar la prestación de los servicios de APSB?

Hallazgo Administrativo 13. Asistencia técnica de la Gobernación o los Gestores

El departamento del Valle informa que no se han presentado proyectos, ni solicitudes de las autoridades locales, aunque la Gobernación conoce que algunos estudios y diseños han arrojado la sugerencia de construir obras que impacten de manera regional del tal forma que se aprovechen los recursos; la conclusión del Gestor expresa no hay resultados concretos¹²⁴.

En el departamento de Caldas no hay evidencias que el gestor haya contribuido en el desarrollo de proyectos dirigidos a esquemas de regionalización de los servicios de APSB¹²⁵.

En el departamento del Quindío aunque se han suscrito convenios interinstitucionales con las Empresas Públicas del Quindío, con el fin de apoyar el proceso de regionalización, el resultado hasta el presente informe son tres documentos enfocados a: (a) estudios y diseños de la expansión de líneas de

¹²⁴ Gestor departamento del Valle. Comunicado SN. Cali, 16 de mayo de 2018.

¹²⁵ Gobernación de Caldas. Comunicado SV 0626. Manizales, 21 de mayo de 2018

acueducto hacia el sector rural de los municipios de Circasia y Salento; (b) estudios de la expansión de líneas de acueducto hacia el sector rural de los municipios de Circasia, Salento, La Tebaida, Montenegro y Quimbaya; y (c) del estudio de costos y tarifas para los servicios de acueducto y alcantarillado prestados en los municipios de circasia, Salento, Filandia, Quimbaya, Montenegro, La Tebaida, Pijao, Buenavista y Génova.

El Departamento de Boyacá, a través del Gestor del PDA desarrolla proyectos dirigidos a esquemas de regionalización de los servicios de APSB en el sector del servicio de aseo (recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos en los municipios del departamento)¹²⁶ y sus resultados se entregaron a los municipios del departamento. Actualmente la administración departamental apoya financieramente uno de los productos resultado de la consultoría en mención el cual es el proyecto para los municipios del norte del departamento. En el Municipio de Aguazul, actualmente ACUATODOS S.A. E.S.P., ejecuta un proyecto con una planta que concibió para el manejo integral de los residuos sólidos de los Municipios de Maní, Aguazul, Chámeza, Recetor y Pajarito (en Boyacá).

En el departamento de Putumayo se estructuraron dos proyectos: (a) Una consultoría para la ejecución de estudios y diseño de un sistema integral de acueducto regional del Alto Putumayo (municipios de Santiago, Colón, San Francisco y Sibundoy); y (b) Un estudio de factibilidad y diseño de acueducto regional para el Medio y Bajo Putumayo (municipios de Villagarzón, Puerto Guzmán, Puerto Caicedo y Puerto Asís).

Las propuestas de regionalización de la prestación de los servicios públicos de APSB de iniciativa de los departamentos y gestores no contaron con la voluntad política de las entidades territoriales del orden municipal, ni con la suficiente asistencia técnica del nivel central para su consolidación.

No obstante lo señalado por la Entidad en su respuesta, en cuanto a la responsabilidad de los entes territoriales en la consolidación de los esquemas regionales, es procedente considerar la obligación del Ministerio establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 por cuanto esa Cartera, de manera conjunta con el DNP, debían adelantar acciones orientadas al ajuste y fortalecimiento del PDA con fines de brindar apoyo en el manejo empresarial y promover la regionalización de la prestación de los servicios públicos de APSB. De igual manera, este documento señala que la Nación y los Departamentos promoverán la implementación de mercados regionales, esquemas asociativos de municipios y/o áreas metropolitanas, asociaciones de segundo nivel para la ²⁴

¹²⁶ Mediante el Convenio de Cooperación No. 011 de 2013.

aglomeración de prestadores, así como las redes de asistencia técnica a los municipios.

En la encuesta realizada a las entidades territoriales del orden municipal, se observan deficiencias en la promoción de los esquemas de regionalización y el Ministerio en su respuesta no demuestra las gestiones adelantadas con los municipios para alcanzar este objetivo.

Hallazgo Administrativo 14. Asistencia Técnica a los Municipios

Corresponde al MVCT prestar asistencia técnica a las entidades territoriales, a las autoridades ambientales y a los prestadores de servicios públicos domiciliarios, en el marco de las competencias del sector¹²⁷. Así mismo, debe brindar asistencia técnica a las entidades territoriales en relación con el uso y destinación de los recursos del Sistema General de Participaciones-SGP¹²⁸. De igual manera, deberá diseñar programas de asistencia técnica e instrumentos dirigidos a las entidades territoriales, autoridades ambientales y los prestadores de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo¹²⁹ e incorporar la cultura empresarial en los prestadores de servicios públicos de APSB.

En desarrollo de la encuesta realizada por la Contraloría General de la República entre abril, mayo y junio de 2018 a los municipios y prestadores de los servicios de agua potable y saneamiento básico, se evidenció el desconocimiento por parte de estos sobre los objetivos de los PAP-PDA y de las herramientas del Programa, encontrándose que de los 416 municipios que dieron respuesta a la encuesta, el 66,9% manifiestan que el MVCT no ha brindado una adecuada asistencia técnica. Aunque en la priorización de los recursos el 62% indicaron que cuentan con la asistencia técnica de las instancias de planeación y dirección del PAP-PDA de su departamento.

Por otra parte, la programación para la asistencia técnica brindada por el MVCT no obedece a un estudio de las deficiencias observadas en desarrollo del análisis que debe realizar el MVCT, de acuerdo con sus funciones y obligaciones, sino a la demanda por parte de los Entes Territoriales; además, esta asistencia es puntual y no permanente. Así mismo, el Ministerio en respuesta al requerimiento de la Contraloría General de la República¹³⁰ señala que las capacitaciones están dirigidas principalmente a los Gestores y Departamentos, para que estos realicen la asesoría a los municipios y prestadores; además, el MVCT expresa que realiza asistencia técnica a través de reuniones de seguimiento en los Comités Directivos

¹²⁷ Artículo 2, numeral 16 del Decreto 3571 de 2011

¹²⁸ Artículo 20, numeral 8 del Decreto 3571 de 2011

¹²⁹ Artículo 23, numeral 8 del Decreto 3571 de 2011

¹³⁰ Comunicación del MVCT 2018EE37376 del 18-06-2018. Respuesta requerimiento 4 de la CGR.

en el tema de aprobación de los instrumentos de planeación y señala que en el período 2010 a 2017 se llevaron a cabo 170 talleres para los Gestores y Departamentos; precisa también dicha Cartera que no se cuenta con bases de datos para priorizar la asistencia técnica y capacitación, lo que confirma que se presentan deficiencias en el apoyo técnico que debe brindar a las entidades territoriales.

A lo anterior se suma la alta rotación del personal de los municipios y prestadores, y el alto número de municipios que ostentan categorías que van de la 4 a 6, cuya capacidad institucional y tiempo de respuesta a las necesidades y requerimientos es baja; generando, por un lado, que el conocimiento adquirido no quede de manera permanente en el prestador y, por otro, que las deficiencias institucionales y técnicas no permitan una gestión oportuna y eficiente. Lo anterior conlleva a que parte de los actores fundamentales del Programa no se hayan fortalecido técnicamente para que su accionar se dirija a cumplir con los objetivos del mismo en los procesos de regionalización, armonización de recursos, fortalecimiento y modernización empresarial y garantizar la sostenibilidad del sistema; demostrando la ineficiencia por parte del MVCT en la implementación de acciones que permitan cumplir con los objetivos establecidos.

El MVCT en su comunicación de respuesta se refiere a que se cuenta con una oferta institucional enfocada a varios componentes, entre los cuales está la asistencia técnica. Además, explica que en jornadas de capacitación y diferentes actividades de asistencia técnica ha cumplido con esta obligación; sin embargo, lo señalado por la CGR se dirige a la percepción de los municipios como beneficiarios de esa asistencia técnica, considerando estos entes territoriales que la misma no es adecuada; y a lo observado en cuanto a que esta no obedece a un análisis de necesidades.

Hallazgo Administrativo 15. Indicadores del PAP-PDA

En cuanto al sistema de generación de información administrativa del sector público deberá darse prioridad al diseño, implementación, seguimiento y evaluación de los sistemas de información y a la elaboración de los indicadores de administración pública que sirvan de soporte a los mismos¹³¹.

Corresponde al MVCT formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación de vivienda, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo en el marco de sus competencias.

¹³¹ Artículo 37 – Ley 489 de 1998

agua potable y saneamiento básico, así como los instrumentos normativos para su implementación¹³².

De acuerdo con el artículo 4 del Decreto 1447 de 2010, las entidades territoriales deben proveer como cobertura mínima de agua potable el 91.5% y en alcantarillado el 85.8%¹³³, para efectos de la certificación de las entidades territoriales, expedida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

El PAP-PDA no cuenta con indicadores que permitan medir sus resultados e impacto en la implementación en cada uno de los ejes del programa: Regionalización, Armonización de los recursos y Fortalecimiento Empresarial y Sostenibilidad del Sistema. La información reportada por el MVCT¹³⁴ a la CGR corresponde a la establecida en el aplicativo SINERGIA, con el fin de medir las metas del sector de APSB en general. El programa solo contempla el indicador “Planes de Aseguramiento en Implementación” en SINERGIA.

El MVCT como rector de la política de APSB no ha actuado con eficacia en procura que el Programa tenga los indicadores suficientes y adecuados para medir su desempeño; lo anterior, en consideración a que esta Cartera es la responsable del sector y debe realizar las mediciones que permitan concluir el cumplimiento de los preceptos y metas de la misma.

En la formulación del proyecto de decreto *“Por el cual se subroga el capítulo 1, del título 3, de la parte 3, del libro 2, del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015, con relación a los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento”*, el Gobierno Nacional propone la creación de un modelo de medición de desempeño de los PAP-PDA en cuanto a capacidad institucional y de resultados de los Planes para el Manejo Empresarial de los servicios de Agua y Saneamiento, pero no define en el mismo, el índice, los instrumentos de medición, los indicadores ni los requerimientos de información para el efecto.

En el análisis del anexo aportado por los municipios en desarrollo de la encuesta aplicada por la CGR, se observa que un alto porcentaje de municipios no cumplen con las coberturas mínimas en agua potable y alcantarillado¹³⁵. De igual manera, se evidencia que no se aplica una metodología única para el cálculo de los indicadores de cobertura, por lo tanto, los datos recibidos no reflejan con certeza la realidad del país.

¹³² Artículo 1 – Decreto 3571 de 2011

¹³³ Artículo 4 – Decreto 1447 de 2010

¹³⁴ Comunicación 2018EE13521 del 27 de febrero de 2018

¹³⁵ Decreto 14474 de 2010.

Algunos municipios manifiestan desconocer la información de las áreas rurales y otros reportan el número de usuarios, pero mencionan que no se cuenta con la información completa para la comparación de las variables utilizadas (por ejemplo, población total de la zona). Un alto porcentaje de municipios desconocen la información de las anteriores administraciones.

Esta situación demuestra que, aunque existe la metodología establecida por la SSPD¹³⁶, esta no es aplicada o no es conocida por la totalidad de los municipios del país, no obstante que todos los prestadores están obligados a reportar dicha información.

Como resultado de la información aportada por los municipios se encontró que en el periodo 2010 a 2017 (enero a diciembre de cada año), la cobertura rural y urbana en Acueducto, Alcantarillado y Aseo, se presenta de la siguiente manera: (

Tabla 10 - Cobertura rural servicios de APSB y Tabla 11 - Cobertura urbana servicios de APSB)

Tabla 10 - Cobertura rural servicios de APSB

AÑO	Acueducto	Alcantarillado	Aseo
2010	52,31	16,08	22,44
2011	51,73	16,12	25,35
2012	54,54	16,23	23,33
2013	60,05	24,23	27,73
2014	55,23	18,00	25,17
2015	59,18	19,64	25,53
2016	55,23	20,89	26,74
2017	63,16	24,94	31,31

Fuente: Encuesta municipios-Consolidación y análisis CGR

Tabla 11 - Cobertura urbana servicios de APSB

AÑO	Acueducto	Alcantarillado	Aseo
2010	84,87	80,018	87,73
2011	85,91	82,92	89,22
2012	88,12	82,11	88,35
2013	91,56	86,37	91,88
2014	93,20	86,35	91,00
2015	93,20	87,78	87,78
2016	93,10	87,16	90,78
2017	93,68	88,71	92,84

Fuente: Encuesta municipios-Consolidación y análisis CGR

¹³⁶ Resolución 15115 de 2010 de la SSPD

Por medio de comunicación¹³⁷, el MVCT muestra la cobertura general¹³⁸, en donde señala que según información suministrada por el DNP, tomada de SINERGIA, con corte a 2016, el número de **Personas con acceso a agua potable**¹³⁹ era de 43.181.102, y de acuerdo con la información de la población proyectada por el DANE en el mismo año era de 48.747.708, por lo que con base en esta información la cobertura en agua potable a 2016 era del **89%**. Así mismo, informa en cuanto al indicador de **Personas con Acceso a solución de alcantarillado**, que la población con acceso a este servicio a 2016 era de 41.268.259 que corresponde al **85%**. Es decir, que en términos generales no se cumple con la cobertura mínima en agua potable para la mencionada certificación.

Respecto al indicador **Personas con acceso a agua potable en la zona rural**, reporta un total de 8.238.283; esta última no fue posible compararla por cuanto no se contó con la información de la población rural proyectada a 2016. Lo anterior demuestra un rezago en la cobertura y desactualización de la información.

En la respuesta el MVCT señala que realiza las mediciones de manera global, a partir de las inversiones que impactan al sector. Al respecto la CGR considera que el Ministerio no ha diseñado los indicadores que permitan medir el impacto de las acciones realizadas en el marco del Programa. En cuanto a la medición de desempeño de los PAP-PDA, el MVCT informa que la reglamentación para esta medición se llevará a cabo después de la expedición del proyecto de decreto "Por el cual se subroga el capítulo 1, del título 3, de la parte 3, del libro 2, del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015, con relación a los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento.", lo que demuestra que a la fecha no existen tales indicadores.

3.3.2 Hipótesis 1 - Pregunta 2 de auditoría

Pregunta 2: ¿Los programas de fortalecimiento institucional a las empresas prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento han contribuido a una prestación adecuada y oportuna de los servicios?

Hallazgo Administrativo 16. Capacidad institucional

El documento CONPES 3463 de 12 de marzo de 2007, estableció los lineamientos para la estructuración, la financiación y ejecución de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los servicios de agua y saneamiento, los cuales se constituyeron en la estrategia principal para implementar la política sectorial de

¹³⁷ Oficio MVCT 2018EE013521 del 27-02-2018. Respuesta requerimiento 2 de la CGR (Respuesta punto 3)

¹³⁸ No es exclusiva del PDA.

¹³⁹ Información general (población rural y urbana)

APSB del Gobierno Nacional, resaltando que la estructura institucional del Sector se fundamenta en la separación de las funciones de regulación y control, en cabeza del Gobierno Nacional y la responsabilidad de los municipios de asegurar la prestación eficiente de los servicios. Así mismo, los PAP-PDA se presentan como la estrategia para armonizar los lineamientos de política que se definieron en el documento CONPES 3383 de 2005 “Plan de Desarrollo del Sector de Acueducto y Alcantarillado”¹⁴⁰.

Por su parte, el PND 2006 – 2010 estableció que *“Los recursos que aporte el Gobierno Nacional a la ejecución de los planes departamentales para el manejo empresarial de los servicios de agua y saneamiento estarán condicionados al compromiso por parte de las entidades territoriales, de los recursos del Sistema General de Participaciones y de regalías, así como de los compromisos de transformación empresarial que se deriven del diagnóstico institucional respectivo”*.

“(…) Los recursos de apoyo de la Nación al sector y los que aporten las Corporaciones Autónomas Regionales, se ejecutarán en el marco de los planes a que se refiere el presente artículo”.

En 2012 el Gobierno Nacional realizó ajustes relacionados con las estructuras operativas, fuentes de recursos disponibles para la implementación del PAP-PDA, requisitos de participación de los municipios, procesos de contratación, instrumentos de planeación y funciones del Gestor¹⁴¹.

Dentro de las estructuras operativas de los PAP-PDA se creó el Comité Directivo, que es la instancia encargada de aprobar el ejercicio de planificación y seguimiento para el desarrollo de los PAP-PDA, incorporando un análisis de necesidades, recursos disponibles, metas e indicadores definidos en el nivel departamental por el departamento, el gestor y los municipios y del cual participa un designado del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que podrá ser el Viceministro de Agua y Saneamiento Básico u otro funcionario del nivel directivo. El gestor, por su parte, es el responsable de la gestión, implementación, seguimiento a la ejecución del PAP-PDA y los asuntos relacionados con agua potable y saneamiento básico en el Departamento.

El Programa PAP-PDA no ha generado capacidad institucional, como se proyectó inicialmente, por las siguientes razones: jj

¹⁴⁰ Respuesta MVCT 2018EE0017376 del 8 de marzo de 2018.

¹⁴¹ Decreto 2246 de 2012

- No existe obligación constitucional ni legal por parte de los alcaldes para vincularse a los PAP-PDA, teniendo en cuenta la autonomía administrativa concedida en virtud del principio de descentralización de las entidades territoriales, por lo cual la estrategia parte de un diseño inadecuado al acometer el objetivo de incorporar a todos los municipios del país a los PAP-PDA, sin contar con la voluntad política de los mandatarios locales para vincularse.
- En el Programa no se tuvieron en cuenta las disímiles condiciones geopolíticas, topográficas y las características culturales, sociales, y económicas de cada una de las entidades territoriales. Esta situación trae como consecuencia que hasta 2017 existan municipios sin vincularse al Programa y es exiguo el número de entidades territoriales del orden municipal que participan en esquemas de regionalización.
- Se evidencia dispersión normativa institucional e incongruencia entre la política hídrica y las estrategias diseñadas para la prestación del servicio público de agua potable y saneamiento básico.
- Falta de conciliación entre la regulación de la oferta de agua con el esquema empresarial de aseguramiento de la prestación del servicio de APSB. No hay estrategias definidas ni claras en materia de saneamiento ambiental y la consecuencia es que la oferta hídrica cada vez está más afectada negativamente.
- La normatividad ha estado orientada básicamente a garantizar la provisión de los servicios en el área urbana, ampliando la brecha con la zona rural, lo que ha generado mayor inequidad.
- Ausencia de claridad en el marco normativo actual de la forma como se puede materializar la operación del servicio por parte de los gestores en municipios que no cuentan con operadores especializados y que tienen evidentes problemas para prestar los servicios de APSB, así como en lo referente a la viabilidad económica y financiera de esta operación, dada la reglamentación actual en materia de subsidios que tiene el sector.
- El factor económico no se ha conciliado con el derecho fundamental al acceso al servicio de agua potable y saneamiento básico. En el Programa auditado no están definidos los criterios para establecer hasta dónde deben llegar los precios de sostenibilidad ni se han tenido en cuenta las personas o comunidades sin capacidad de pago para garantizar el derecho al agua.



- Gran parte de las múltiples fallas en la operación del servicio se derivan de las debilidades en la institucionalidad. Se evidencia dispersión de recursos, sistemas, instrumentos y estrategias, sin una entidad articuladora a nivel nacional, que sea responsable institucional directa y que rinda cuentas sobre una efectiva y eficaz coordinación entre todos los actores sectoriales e intersectoriales y de los diferentes niveles y órdenes de la administración.
- Los servicios de APSB no han sido un tema prioritario común y por el contrario está a merced de los intereses partidistas y las estructuras altamente politizadas en detrimento de los intereses generales de la comunidad.
- No hay un esquema de integración ni de articulación en la cadena de valor en términos de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre los diferentes actores que intervienen en el Programa.
- Por la alta politización de las gerencias asesoras, éstas no cumplieron a cabalidad el objeto para el cual fueron contratadas, los diseños realizados por dichas gerencias tuvieron muchas deficiencias y fue necesario reformarlos, algunos diseños no fueron entregados, lo cual produjo retrasos en la ejecución de las obras. Adicionalmente, el desconocimiento de las condiciones locales por parte de los contratistas, así como la estructuración de las cláusulas contractuales básicas y limitadas, con insuficiencia en el alcance de las labores a desempeñar y productos a entregar ocasionaron que no se alcanzaran los objetivos de los proyectos.
- Los PAP-PDA son una forma asociativa sin personería jurídica. El gestor es nombrado por los asociados y su competencia no nace de una ley ni de una ordenanza. El gestor puede ser ordenador del gasto y ejecuta las decisiones del Comité Departamental pero este no es creado por ley y existe un conflicto jurídico entre las competencias de los gestores y la autonomía administrativa de los municipios, lo cual denota deficiencias en el diseño del Programa.
- Se ha desaprovechado la integración de los diferentes niveles de gobierno en los Comités Departamentales, en los que participan los gobernadores, alcaldes en representación de los municipios, un designado del MVCT, un delegado de la autoridad ambiental y un designado del DNP, para verificar desde este Ministerio la adopción de los lineamientos trazados en la formulación de las metas e indicadores de cada uno de los PDA, la adopción de los Planes de Aseguramiento de la Prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, la formulación de los Planes Generales Estratégicos de Inversiones y la articulación con las autoridades ambientales. P.J.

- En 2015 el Gobierno Nacional dejó en cabeza del Gestor de los PAP-PDA¹⁴² la gestión, implementación y seguimiento a la ejecución de los PAP-PDA y la amplia función de desarrollar las acciones necesarias para alcanzar el cumplimiento de los objetivos de la política del sector de agua potable y saneamiento básico, la observancia de los principios y el cumplimiento de los objetivos y metas del PAP-PDA, así como atender los temas a nivel departamental relacionados con el sector de agua potable y saneamiento básico como representante del mandatario departamental. Dicha disposición normativa no tuvo en cuenta que las gobernaciones tienen un papel de coordinación entre el nivel municipal y el nacional y que es a las entidades territoriales de orden local a las que corresponde garantizar la prestación de los servicios de APSB, en el esquema constitucional de descentralización y autonomía administrativa.
- El contrato de Fiducia mercantil irrevocable de recaudo, administración, garantía y pagos para el manejo de los recursos de los Planes Departamentales de Agua suscrito entre el patrimonio autónomo FIA y los departamentos como fideicomitentes directos establece que “el representante legal del FIDEICOMITENTE o del GESTOR de cada PDA será el Ordenador del Gasto, por lo que EL FIDEICOMITENTE informará al CONSORCIO FIDUCIARIO quién será el Ordenador de Gasto y registrará su firma y cumplirá con las demás condiciones exigidas para la autorización de pagos...” . El MVCT informó¹⁴³ a la CGR que “Enmarcado en las funciones del gestor y en lo establecido en el contrato de Fiducia Mercantil, el ordenador del gasto frente al Patrimonio Autónomo es determinado por el departamento, que puede designar al Gestor como ordenador del mismo”; lo cual desestimula la vinculación de los municipios, bajo el entendido que por virtud del artículo 110 del Decreto 111 de 1996, la ordenación del gasto de los recursos del municipio la tienen los alcaldes en consideración a su autonomía presupuestal.
- Los PAP-PDA de segunda generación no se orientaron a fortalecer los procesos de evaluación y viabilización de los proyectos, como tampoco a articular las diferentes alternativas de financiamiento públicas y privadas, como se evidencia en la percepción que tienen los gestores departamentales consultados y los alcaldes encuestados.
- El Gobierno Nacional no cuenta con una agencia especializada que diseñe y programe los megaproyectos de infraestructura de acueducto, alcantarillado y aseo, con la capacidad institucional, científica y técnica para que proponga la construcción de esquemas regionales, con enfoque de economía de escala, a

¹⁴² Decreto 1077 de 2015

¹⁴³ Oficio de respuesta 2018EE0017376 del 8 de marzo de 2018

través de la armonización de las diferentes fuentes de recursos y con la aplicación de tecnologías limpias de última generación, para la sostenibilidad del sistema.

El MVCT, en su respuesta a las observaciones señala que *“Con la implementación de los PAP-PDA se ha desarrollado una institucionalidad regional del sector de APSB en cada uno de los departamentos por medio de la creación de la estructura operativa del Gestor, que es el responsable de los asuntos relacionados con agua potable y saneamiento básico en el departamento, articulador del Programa y tiene entre otras las funciones de ser interlocutor entre los participantes de los PAP-PDA de los niveles municipal, departamental y nacional, así como las Autoridades Ambientales; prestar asistencia a los municipios y/o distritos del departamento en los temas relacionados con la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo; rendir informes al Comité Directivo y preparar, convocar y desarrollar audiencias públicas de rendición de cuentas para el seguimiento a los avances del PAP-PDA. El Gestor también actúa como interlocutor con entidades intersectoriales como las Secretarías de Salud y los Consejos Municipales y Departamentales de Gestión del Riesgo de Desastres. Asimismo, el Gestor elabora los instrumentos de planeación, con los cuales se busca implementar la Política pública en los departamentos y tienen por objetivo plantear soluciones a las problemáticas que presenta el departamento en materia de Aseguramiento de la prestación, Gestión del Riesgo Sectorial y componentes ambiental y social. Estos instrumentos de planeación se construyen de manera articulada con los municipios con base en los Planes de Acción por municipio.*

La CGR ha sustentado a lo largo del presente documento el bajo desempeño en la articulación y coordinación de los diferentes actores, que ha evidenciado la ineficiente e insuficiente capacidad institucional.

Hallazgo Administrativo 17. Asistencia técnica y avance en desempeño institucional de los Gestores PDA

En el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 se precisó que la atención en la provisión de los servicios de APSB se fundamenta en el impulso de una política social focalizada en las regiones y grupos poblacionales más rezagados y vulnerables del país¹⁴⁴. Según lo establecido en el Decreto 2246 de 2012 *“El Gestor: Es el responsable de la gestión, implementación, seguimiento a la ejecución del PAP-PDA y los asuntos relacionados con agua potable y saneamiento básico en el departamento”*¹⁴⁵.

¹⁴⁴ Artículo 1º. de las Ley 1151 de 2007, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

¹⁴⁵ Artículo 5º, numeral 2.

Sin embargo, hay dificultades para avanzar en la ejecución de estas responsabilidades establecidas en la política pública para el sector, dado que en la gestión adelantada por las entidades públicas de carácter nacional y regional se evidencian deficiencias en su proceso de fortalecimiento institucional vinculado con la provisión de estos servicios. En particular, la calificación es baja en 13 de los 32 Gestores de los PAP-PDA (es decir el 41%), según el Departamento Nacional de Planeación – DNP¹⁴⁶ y lo informado por el MVCT¹⁴⁷ (Tabla 12 - Resultados del indicador de capacidad institucional por tipo de gestor PAP-PDA y Anexos 7 y 7.1.).

Tabla 12 - Resultados del indicador de capacidad institucional por tipo de gestor PAP-PDA

Ranking de valoración de la capacidad institucional	Gestor ESP		Gestor		Total	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Grupo 4	10	59%	2	13%	12	38%
Grupo 3	4	24%	3	20%	7	22%
Grupo 2	2	12%	6	40%	8	25%
Grupo 1	1	6%	4	27%	5	16%
Total	17	100%	15	100%	32	100%

Fuente: MVCT. Elaborado a partir del ranking del Indicador Compuesto de Capacidad Institucional del DNP.

Notas: El grupo 1 obtuvo la valoración institucional más baja y el grupo 4 obtuvo la valoración más alta.

De estos 13 departamentos con menor calificación en su capacidad institucional, 8 de ellos están clasificados con categoría 1 y 5 con la 3 (Tabla 13 - Resultados del Indicador Compuesto de Capacidad Institucional por departamento), es decir asociados con departamentos que cuentan con menores fuentes de ingresos corrientes de libre destinación y debilidades para gestionar sus escasas arcas. Son las regiones más vulnerables del territorio nacional y con un alto porcentaje de municipios con población menor a 20.000 habitantes que por el tamaño de su mercado tienen dificultades para gestionar una adecuada provisión de los servicios de APSB.

Tabla 13 - Resultados del Indicador Compuesto de Capacidad Institucional por departamento

Ranking de valoración de la capacidad institucional	Gestores ESP	Gestores Gobernación
Grupo 4	Bolívar, Boyacá, Cauca, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Magdalena, Meta, Risaralda, Sucre	Atlántico, Antioquia
Grupo 3	Arauca, Huila, Tolima, Valle del Cauca	La Guajira, Norte de Santander, Quindío
Grupo 2	Chocó, Santander	Caldas, Guainía, Guaviare, Nariño, San Andrés, Vaupés
Grupo 1	Casanare	Amazonas, Caquetá, Putumayo, Vichada

Fuente: MVCT. Elaborado a partir del ranking del Indicador Compuesto de Capacidad Institucional del DNP.

¹⁴⁶ Departamento Nacional de Planeación.

¹⁴⁷ MVCT, Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico. Presentación sobre Planes Departamentales de Agua – PAP – PDA. Marzo de 2018.

Uno de los factores que contribuye a medir el avance en el desempeño institucional está relacionado con la asistencia técnica de los niveles central y regional para avanzar en el cumplimiento de los objetivos de la política y en la implementación de esquemas de inversión integrales con perspectiva regional. En ese sentido, el cuestionario de la CGR indagó sobre la capacitación recibida por los gestores asociada con esta temática y los resultados no benefician la responsabilidad gubernamental de asistir a los departamentos más vulnerables.

Los Gestores de los departamentos de menor nivel de desempeño como Casanare, Putumayo, Guajira, Vaupés y Vichada revelan ausencia de capacitación en temas relacionados con regionalización.

El Gestor del Meta afirma que: *“si bien se han dado lineamientos de política por parte del MVCT en cuanto a esquemas de regionalización, consideramos se requiere sobre todo para el servicio de aseo una mayor interacción desde la nación hacia las regiones para implementar los diferentes esquemas regionales”*¹⁴⁸

La Administración Temporal del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (AT- APSB), quien actúa como Gestor del PAP – PDA de La Guajira identificó falencias en materia de asistencia técnica para la transferencia de conocimiento, acompañamiento y continuidad a la implementación de esquemas diferenciales asociativos a cargo de la comunidad¹⁴⁹.

En síntesis, dada la responsabilidad social de los gobiernos Nacional y Regional, se evidencian debilidades para apoyar a las regiones más vulnerables y consolidar el modelo de prestación de los servicios de APSB, dificultando un eficaz avance de las metas establecidas en los PAP – PDA, en las condiciones de cobertura, calidad y continuidad.

En todo esto, en criterio de la CGR hay deficiencias administrativas y vinculadas con el componente de aseguramiento sobre los cuales se debe completar lo diseñado para el sector en materia de empresas de servicios públicos – ESP. Persisten dos esquemas con diferencias muy marcadas, en la medida en que los gestores que son ESP presentan esquemas de organización estables con estructuras organizacionales de carácter formal y por el contrario, los gestores que son Gobernación cuentan con grupos internos de trabajo que surgen de manera improvisada para atender necesidades inmediatas o realizar las funciones que se deben desarrollar, sin una estandarización de procesos ni procedimientos, ni identificación de roles dentro de la organización. *Plu*

¹⁴⁸ Empresa de Servicios Públicos del Meta, EDESA S.A. E.S.P. Comunicado 110.921.2018. 23 de mayo de 2018. Página 7.

¹⁴⁹ MVCT. Radicación MVCT – AT – APSB – 402 del 23 de mayo de 2018. Página 18.

Toda esta problemática ha llevado a generar deficiencias en la gestión en 11 departamentos como se evidencia en la Tabla 14 - Efectos de las deficiencias en intervención de los Gobiernos Central y Regional. En todos los departamentos de la región Amazónica la CGR identificó dificultades asociadas con la gestión que adelantan las administraciones de los Gestores, los cuales han sido valorados por el DNP con las de menor capacidad institucional, lo que señala la ausencia de acompañamiento de los diferentes niveles de Gobierno.

Tabla 14 - Efectos de las deficiencias en intervención de los Gobiernos Central y Regional

N°	Depto	Problemática	Población dpto / Población Total	% asignado 2012-2017	Valoración de la capacidad institucional
Región Atlántica					
1	La Guajira	Cuenta con una administración temporal del MVCT a pesar de la calificación de aceptable desempeño institucional.	2,1%	3,7%	2
2	San Andrés y Providencia	Población similar a otros departamentos a los cuales no se les asignaron recursos por parte del MVCT.	0,2%	0,7%	3
Región Pacífica					
3	Chocó	Adecuada asignación de recursos frente a su vulnerabilidad, pero no se refleja en un eficiente desempeño institucional.	1,0%	5,3%	3
Región Orinoquía					
4	Casanare	Para el DNP su desempeño institucional hasta 2015 era deficiente y ha contado con adecuada asignación de recursos.	0,8%	1,1%	4
5	Vichada	No se giraron recursos para APSB por parte del MVCT entre 2012 - 2017, en un departamento con bajo desempeño institucional.	0,2%	0	4
Región Amazonía					
6	Amazonas	El plan maestro de acueducto y alcantarillado de Leticia, no se ha ejecutado. Sólo hasta 2018 el MVCT emitió un concepto favorable para iniciar su ejecución.	0,2%	0,6%	4
7	Caquetá	Para el DNP su desempeño institucional hasta 2015 era deficiente.	1,0%	0,2%	4
8	Guainía	No se giraron recursos para APSB por parte del MVCT entre 2012 - 2017, en departamentos con bajo desempeño	0,1%	0	3
9	Guaviare		0,2%	0	3
10	Putumayo	Reclaman más apoyo para atender asistencia técnica en temas de diseño de PMAA. Hay ausencia de capacitación del MVCT para la implementación de esquemas regionales.	0,7%	2,7%	4
11	Vaupés	No se giraron recursos para APSB por parte del MVCT entre 2012 - 2017, en un departamento con bajo desempeño institucional.	0,1%	0	3
Totales			6,5%	14,3%	

Fuente: Preparado por la CGR con información del DNP, MVCT y respuestas de los Gestores y Gobernadores.

En especial, el Gestor del departamento del Putumayo reclama mayor asistencia técnica para contar con efectivos planes maestros de acueducto y alcantarillado y capacitación que contribuya a implementar esquemas regionales para una efectiva provisión de los servicios de APSB y con la particularidad que el porcentaje de recursos recibidos es alto frente a la población que se considera más vulnerable¹⁵⁰.

¹⁵⁰De acuerdo con cálculos establecidos por la CGR, a partir del indicador de necesidades básicas insatisfechas – INBI.

Un aspecto común para cuatro de los departamentos citados en la Tabla 13 - Resultados del Indicador Compuesto de Capacidad Institucional por departamento es la ausencia de recursos que por apoyo financiero si entregó el Gobierno Nacional a otros, a pesar de su bajo desempeño; situación que por el contrario debió ser un indicativo para asistir a estos departamentos dadas sus deficiencias.

El MVCT en su respuesta menciona que ha brindado asistencia técnica a los entes territoriales a través de reuniones de seguimiento y Comités Directivos para aprobar entre otros los instrumentos de planeación. Además, en la capacitación y asistencia técnica se hace énfasis en los componentes de PAP-PDA y que en los últimos años se han realizado encuentros de gestores. Pero no se refiere a las responsabilidades señaladas en el PND 2006 – 2010 en cuanto a la provisión de los servicios de APSB centrado en las regiones y grupos poblacionales más rezagados y vulnerables.

Hallazgo Administrativo 18. Transformación de Empresas prestadoras de Servicios de Agua Potable y Saneamiento Básico

De acuerdo con la Ley 142 de 1994 pueden prestar servicios públicos en APSB las empresas de Servicios Públicos y las personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas mismas, o como consecuencia o complemento de su actividad principal, los bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos¹⁵¹; las empresas de servicios públicos son sociedades por acciones cuyo objeto es la prestación de los servicios públicos¹⁵². Las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional, cuyos propietarios no deseaban en el momento de entrada de la Ley 142 de 1994, que su capital esté representado en acciones, debían adoptar la forma de empresa industrial y comercial del Estado. Así mismo, las entidades descentralizadas que estuvieren prestando los servicios debían transformarse¹⁵³ y el plazo era de dos (2) años para este caso¹⁵⁴.

En el caso de que la Nación o las entidades territoriales hayan estado prestando directamente un servicio público, deben constituir las empresas de servicios públicos necesarias, dentro del plazo de dieciocho (18) meses¹⁵⁵.

Entre los objetivos del PAP-PDA está promover y consolidar procesos de transformación empresarial y fortalecimiento institucional¹⁵⁶. El MVCT debe

¹⁵¹ Artículo 15 Ley 142 de 1994

¹⁵² Artículo 17 Ley 142 de 1994

¹⁵³ Artículo 180 Ley 142 de 1994

¹⁵⁴ Artículo 17 Ley 142 de 1994

¹⁵⁵ Artículo 182 Ley 142 de 1994

¹⁵⁶ Numeral 4 Artículo 3 Decreto 3200 de 2008

promover la creación y consolidación de esquemas de prestación de los servicios públicos que operen con criterio empresarial¹⁵⁷.

Para concluir esta observación se aplicaron métodos cuantitativos con información tomada de la Encuesta aplicada por la CGR a los municipios entre abril y junio de 2018 e información de la base de datos entregada por la SSPD; de igual manera, se aplicó el método cualitativo con la información analizada de los anexos de la encuesta e información tomada de las respuestas del MVCT.

Del análisis realizado a la base de datos suministrada por la SSPD¹⁵⁸, relacionada con los prestadores de servicios de acueducto, alcantarillado y aseo a nivel nacional, y cruzada con la información del MVCT¹⁵⁹, en donde relaciona los municipios vinculados al PDA, se evidencia que aún existen 293 que continúan como prestadores directos, por lo tanto no se ha consolidado en su totalidad la transformación empresarial de los prestadores vinculados al PAP-PDA, para que la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo operen con criterio empresarial.

De acuerdo con los anexos de las encuestas enviados por los municipios, se reporta como la causa frecuente para no realizar la transformación empresarial la relacionada con la invitación pública a las empresas de servicios públicos, sin respuesta positiva.

El MVCT informa que ha promovido y apoyado financieramente dos proyectos para la creación y consolidación de esquemas de prestación de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo que operan con crédito empresarial: uno en el departamento del Putumayo, que solicitó concepto de viabilidad al proyecto: "Consultoría para realizar las Fases II y III del componente de Aseguramiento de la prestación del servicio de acueducto, alcantarillado y aseo en el Departamento del Putumayo"; donde el MVCT aporta \$1.671.936.992. El otro proyecto corresponde al departamento del Cesar, que solicitó concepto de viabilidad para el proyecto: "Implementación de la fase II del Plan de Aseguramiento de la prestación de los Servicios de agua potable y saneamiento"; en donde los aportes del MVCT fueron de \$4.654.341.201.

Se observa que el MVCT apoya a los entes territoriales a solicitud de estos, y no de acuerdo a un diagnóstico o análisis de los municipios o departamentos que lo requieran, considerando sus deficiencias institucionales. Este hecho demuestra la ineficiencia en la gestión del MVCT para alcanzar la meta de conformación de empresas, dado que hasta ahora los servicios de APSB se prestan, en un alto

¹⁵⁷ Numeral 4 – Artículo 23 – Decreto 3571 de 2011

¹⁵⁸ Comunicación SSPD 20184001003461 del 27 de junio de 2018

¹⁵⁹ Oficio MVCT: 2018EE0017376 del 8-03-2018

porcentaje de municipios, en forma directa, lo cual afecta negativamente la implementación del programa y la efectividad de las metas y objetivos trazados. El Ministerio está llamado a promover y consolidar los esquemas de prestación de servicios para que operen con criterio empresarial.

Al no constituirse como empresa, los prestadores de servicios de agua potable y saneamiento básico continúan dependiendo de la administración municipal, lo que no permite un eficiente manejo comercial e institucional, en razón a los cambios en las administraciones municipales y a las limitaciones administrativas y financieras de los entes Territoriales.

El MVCT en su respuesta señala que: “... la formalización de la transformación empresarial depende de la voluntad política de la administración municipal quien está legitimada para adelantar el trámite tendiente a perfeccionarla...”, y que la transformación resulta de un ejercicio de planificación que realiza el Gestor con los municipios vinculados al PAP-PDA; pero no se debe olvidar que corresponde a los ministerios: coordinar la ejecución de sus planes y programas con las entidades territoriales y prestarles asesoría, cooperación y asistencia técnica¹⁶⁰; además el MVCT tiene entre otras obligaciones promover la creación y consolidación de esquemas de prestación de servicios públicos que operen con criterio empresarial en los términos establecidos en la Ley 142 de 1994¹⁶¹

Hallazgo Administrativo 19. Fortalecimiento Institucional a los municipios vinculados al PDA.

El “Programa Agua y Saneamiento para la Prosperidad Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento PAP-PDA” es un conjunto de estrategias de planeación y coordinación interinstitucional formuladas y ejecutadas con el objeto de lograr la armonización integral de los recursos y la implementación de esquemas eficientes y sostenibles en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de APSB, teniendo en cuenta las características locales, la capacidad institucional de las entidades territoriales y personas prestadoras de los servicios públicos y la implementación efectiva de esquemas de regionalización¹⁶². Uno de los objetivos del PDA es promover y consolidar procesos de transformación empresarial y fortalecimiento institucional¹⁶³.

El MVCT debe proponer los lineamientos de política para incentivar la aplicación de esquemas de gestión empresarial eficiente en la prestación de servicios.

¹⁶⁰ Artículo 59, numeral 5 de la Ley 489 de 1998

¹⁶¹ Artículo 23, numeral 4 – Decreto 3571 de 2011

¹⁶² Artículo 3 Decreto 2246 de 2012

¹⁶³ Artículo 3 Decreto 3200 de 2008

públicos de acueducto, alcantarillado y aseo; además le corresponde promover la creación y consolidación de estructuras de prestación de los servicios públicos que operen con criterio empresarial¹⁶⁴.

Pese a que han trascurrido más de 10 años entre el diseño, establecimiento, implementación y operatividad del PAP-PDA, no se ha logrado el objetivo relacionado con el fortalecimiento institucional, entre los municipios vinculados al Programa. Así mismo, no se evidencian esfuerzos contundentes por parte del MVCT para promover la vinculación de los municipios que no hacen parte de este, con el fin que estos se favorezcan de los recursos y demás beneficios que ofrece el Programa; además, no se visualizan las acciones efectivas para consolidar el fortalecimiento institucional de los municipios para la prestación de los servicios de APSB.

Como resultado de la encuesta se observan deficiencias institucionales que presentan las entidades territoriales del orden municipal, que hacen parte del Programa, teniendo en cuenta que de los 416 municipios, que dieron respuesta a la encuesta, el 83.1% se encuentran vinculados al PAP-PDA, observándose que estos no cuentan con los recursos humanos, técnicos y de información suficiente y adecuada, que permita una debida planeación y ejecución de los proyectos y recursos.

Además, se observa carencia de instrumentos de planeación, talento humano especializado y con estabilidad laboral, que permita procesos permanentes y continuos; así como la deficiente calidad de la información que no permite realizar diagnósticos precisos para tomar acciones y realizar ajustes oportunamente. La deficiencia enunciada se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 15- Porcentaje de municipios con instrumentos de planeación

Instrumentos de Planeación	% de municipios que no cuentan con el instrumento
Manual Operativo	39%
PGEI (Plan general estratégico de inversiones)	58%
PAEI (Plan anual estratégico de inversiones)	53%
PMAA (Plan maestro de acueducto y alcantarillado)	26%
Plan de Aseguramiento de la Prestación	57%
Plan Ambiental	59%
Plan de reducción de riesgos por desabastecimiento de agua	50%

¹⁶⁴ Numeral 3 – Artículo 19 y numeral 4 artículo 23 -Ley 3571 de 2011

Instrumentos de Planeación	% de municipios que no cuentan con el instrumento
No cuentan con estrategia de asistencia técnica en la prestación del servicio de APSB en el Plan de Desarrollo Municipal	31,40%
No se han involucrado de manera permanente en el acompañamiento a las comunidades organizadas que prestan servicios de APSB en su jurisdicción.	30,40%
No cuentan con registro de las comunidades organizadas que prestan los servicios de APSN en su jurisdicción	38,60%
No han realizado diagnóstico participativo que identifiquen las necesidades de APSB en áreas rurales	29,30%
No han generado un sistema de información para efectuar los diagnósticos.	69,80%
No utilizan la base de datos del MVCT como instrumentos para la planificación de sus proyectos	76%
No han realizado evaluaciones para medir la cobertura de APSB de las áreas rurales	51,3%
No han realizado evaluaciones para medir la cobertura de APSB de las áreas urbanas	21,1%

Fuente Anexos Encuesta Municipios- Consolidación y Análisis CGR

Como resultado de la evaluación de la información reportada por los municipios en el anexo de la encuesta, en el cual se solicita, entre otros puntos, indicar los instrumentos diseñados para la sostenibilidad del sistema y el fortalecimiento empresarial, se evidencia de manera general el desconocimiento por parte de estos de los instrumentos enunciados en la tabla anterior, que son de importancia estratégica en la planeación de los recursos y proyectos; sin embargo, 36 municipios de los 268 a los que se les evaluó el anexo¹⁶⁵, reportan que cuentan con alguno de estos instrumentos.

Se consolidó la información agrupándola por sub-componentes del fortalecimiento empresarial y sostenibilidad del sistema, considerando las acciones reportadas por los municipios. Se precisa que algunas entidades territoriales del orden municipal reportan acciones combinadas en más de un sub-componente, como se observa en la siguiente tabla:

¹⁶⁵ 268 municipios enviaron el anexo oportunamente, por lo tanto, se evaluó su contenido

Tabla 16 - Fortalecimiento empresarial y sostenibilidad del sistema por subcomponentes

SUBCOMPONENTE	No. Municipios que reportan acciones	%
COMPONENTE INSTITUCIONAL, DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y COMERCIAL	132	69%
COMPONENTE INSTITUCIONAL, DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y COMERCIAL - COMPONENTE TÉCNICO Y/O INFRAESTRUCTURA	27	14%
COMPONENTE TÉCNICO Y/O INFRAESTRUCTURA	10	5%
INVERSIONES, PRESUPUESTO Y GESTIÓN DE RECURSOS	2	1%
COMPONENTE TÉCNICO Y/O INFRAESTRUCTURA - INVERSIONES, PRESUPUESTO Y GESTIÓN DE RECURSOS	3	2%
COMPONENTE INSTITUCIONAL, DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y COMERCIAL - COMPONENTE AMBIENTAL	7	4%
COMPONENTE INSTITUCIONAL, DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y COMERCIAL - INVERSIONES, PRESUPUESTO Y GESTIÓN DE RECURSOS	5	3%
COMPONENTE AMBIENTAL	3	2%
INVERSIONES, PRESUPUESTO Y GESTIÓN DE RECURSOS	1	1%
TOTAL	190	100%

Fuente Anexos Encuesta Municipios- Consolidación y Análisis CGR

Los Grupos Focales que fueron contactados con ocasión de la presente Auditoría de Desempeño consideran que no se logró el fortalecimiento empresarial propuesto en el Programa, dado que no se robusteció la capacidad institucional ni se consolidaron los instrumentos de planeación de la base del mismo que son los municipios. Lo anterior demuestra ineficiencia por parte del MVCT en la implementación y promoción del Programa, generando que los servicios de APSB no se presten con la adecuada calidad.

La Entidad en su respuesta manifiesta que sí ha fortalecido un número importante de esquemas de prestación en los municipios vinculados al PAP-PDA que se han priorizado en los Planes de Aseguramiento de los respectivos Departamentos, según los reportes de los mismos se han intervenido 834 municipios, además el modelo de prestación previsto en la Ley 142 de 1994 se rige por los principios de libre competencia y libertad de entrada. Así mismo, manifiesta que los municipios han adelantado las invitaciones para la vinculación de empresas, pero sin respuesta positiva en muchos casos.

Informa además, que se trabaja en un instrumento normativo que permita un mayor desarrollo de los Planes de Aseguramiento.

Al respecto la CGR considera que son evidentes las deficiencias que presentan los prestadores de servicios de APSB, lo que demuestra que aún queda una tarea importante por realizar en cuanto al fortalecimiento empresarial.

Hallazgo Administrativo 20. Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado como instrumento técnico

De acuerdo con el numeral 2 del artículo 313 de la Constitución Política, les corresponde a los concejos adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas. En la misma línea, desde la Agenda 2030, para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS, Colombia reafirmó el compromiso conjunto sobre el derecho humano al agua potable y al saneamiento fundado en una planeación de las ciudades y las zonas rurales, lo que implica un uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua.

El Plan Maestro de Acueducto, Alcantarillado y Aseo – PMAAA es un concepto técnico, que se sustenta en la Ley 136 de 1994; la Resolución 1096 de 2000 del Ministerio de Desarrollo Económico, establece la definición de los PMAAA; y también los contempla la Ley 388 de 1997, artículo 130; así como el Decreto 1686 de 2000.

Si bien la resolución 330 de 2017 del MVCT no retoma este concepto, tampoco deroga las disposiciones precitadas y, por otra parte, técnicamente hablando, un PMAAA es un capítulo del POT de todo municipio y distrito, de acuerdo con el artículo 32 de la Ley 388 de 1997. Por ser una responsabilidad de los municipios, y dado que se trata de un criterio técnico, están implícitos en los Planes Sectoriales referidos en el artículo 6 de la Ley 1551 de 2012.

Con el objeto de establecer claridad sobre la existencia, funcionalidad y estado de desarrollo de los PMAA, la CGR practicó una encuesta dirigida a todo el universo de los gestores del PDA, cuyas respuestas permiten evidenciar deficiencias en el nivel departamental y municipal para avanzar en la necesidad técnica de establecer un PMAAA para cada municipio, la cual se corrobora con lo identificado por el MVCT en el SIGEVAS, que a 30 de junio de 2017 reportaba un promedio de 62 proyectos en estado suspendido por cuenta de debilidades técnicas en los mismos. El resultado es que con lo informado por el 78% de los Gestores¹⁶⁶ sólo el 40% de los municipios han implementado o actualizado su PMAAA, como se presenta en la Tabla 17 - Balance de los Planes Maestros de Acueducto, PLA

¹⁶⁶ Divididos entre los Gestores que se transformaron en empresas prestadoras de servicios públicos y los Gestores que aún forman parte de la estructura administrativa de las gobernaciones.

Alcantarillado y Aseo. Aunque con este insumo las administraciones contarían con un instrumento técnico fundamental en el proceso de planificación de cada administración local, desde que se inició la ejecución del programa PAP – PDA no se incorporó como un instrumento que contribuyera a una eficiente prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo - AAA, en la perspectiva del corto, mediano y largo plazo.

Tabla 17 - Balance de los Planes Maestros de Acueducto, Alcantarillado y Aseo

Departamentos	Municipios con PMAAA	Nota	Municipios existentes	% de participac.	M. existentes - M. vinculados
Antioquia	42	(1)	125	33,6%	83
Bolívar	21	(1)	45	46,7%	24
Boyacá	55	(1)	123	44,7%	68
Caldas	0	(1)	27	0,0%	27
Caquetá	0	(1)	16	0,0%	16
Casanare	11	(1)	19	57,9%	8
Cauca	5	(1)	42	11,9%	37
Cesar	24	(1)	25	96,0%	1
Córdoba	23	(1)	30	76,7%	7
Huila	36	(1)	37	97,3%	1
La Guajira	10	(1)	15	66,7%	5
Magdalena	0	(1)	30	0,0%	30
Meta	26	(1)	29	89,7%	3
Nariño	0	(1)	64	0,0%	64
Norte de Santander	23	(1)	40	57,5%	17
Putumayo	3	(1)	13	23,1%	10
Quindío	12	(1)	12	100,0%	-
Risaralda	14	(1)	14	100,0%	-
San Andrés	1	(1)	2	50,0%	1
Sucre	0	(1)	26	0,0%	26
Tolima	19	(1)	47	40,4%	28
Valle	3	(1)	42	7,1%	39
Vaupés	0	(1)	3	0,0%	3
Vichada	1	(1)	4	25,0%	3
Totales	329		830	39,6%	498

Fuente: (1) Información reportada por los Gestores y Gobernadores en la respuesta a cuestionario de la CGR.

En los departamentos de Caldas, Caquetá, Nariño y Vaupés no se ha desarrollado este instrumento técnico y en las respuestas de los Gestores se evidencia ausencia de asistencia técnica y de apoyo institucional para implementar este instrumento.

En el caso del departamento de Caldas, de acuerdo con el reporte del Gestor *“...no se previó desde el inicio la necesidad técnica de Planes Maestros de Acueducto y Alcantarillado para los municipios”*¹⁶⁷.

En el departamento de Caquetá al inicio del PDA se priorizó la elaboración de PMAA, por un diagnóstico que realizó el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial – MAVDT; se entregaron proyectos de acueductos y alcantarillado, por un contrato de estudios y diseños con Acción Social, pero no se elaboraron los PMAAA.

Según lo informado por la dependencia del PAP – PDA de Nariño, se estableció que el municipio de Pasto se encuentra actualizando los Planes Maestros. *“Para los demás municipios se han presentado una serie de proyectos pero no corresponden a las condiciones de estructuración de un Plan Maestro”*¹⁶⁸. En el departamento de Vaupés aunque se ha previsto la necesidad técnica que exista un PMAA, no se cuenta con ninguno¹⁶⁹.

En los departamentos de Cauca y Valle son muy pocos los municipios que cuentan con un PMAA, lo cual no es reflejo de la buena calificación por desempeño institucional emitida por el DNP en estas regiones. En el caso de Cauca, no cuenta con datos precisos e informa sobre proyectos de preinversión en cinco de los 40 municipios. En el Valle se ha previsto la necesidad técnica que exista un plan maestro, pero para los municipios más poblados¹⁷⁰ y, por tanto, sólo existen tres PMAA, lo que evidencia un muy bajo porcentaje de municipios que cuentan con este instrumento en la medida en que el total asciende a 125.

Por último, hay un grupo de departamentos en donde cerca de la mitad de sus municipios han utilizado este instrumento en sus procesos de planeación urbana, evidenciando también deficiencias en la gestión conjunta de las entidades de orden regional y Nacional para impulsar el uso de este mecanismo.

En el departamento de Boyacá el PDA viene implementando desde su creación la formulación y elaboración de estos planes para los municipios vinculados. En el caso de Antioquia, los 67 municipios pertenecientes al PDA cuentan con Plan Maestro al igual que los 10 que conforman el Área Metropolitana; sin embargo, la cobertura corresponde a la mitad de los municipios de ese departamento. En Norte de Santander, en 23 de los 39 municipios se están diseñando planes PDA

¹⁶⁷ Secretaría de Vivienda y Territorio – Gestor del PDA Caldas. Comunicado SV 0626. Manizales, mayo 21 de 2018. Respuesta a la pregunta No. 4 del cuestionario enviado por la CGR, página 4.

¹⁶⁸ Plan Departamental de Aguas – PDA Nariño, Secretaría de Planeación. Comunicado SPD-PDA-CP, 24 de marzo de 2018. Respuesta a la pregunta No. 4 del cuestionario enviado por la CGR. Página 4.

¹⁶⁹ Departamento del Vaupés, Despacho del Gobernador. Comunicado DVG-00257, 29 de mayo de 2018. Páginas 1 y 2.

¹⁷⁰ Informe de Mayo 16 del 2018, remitida por un Profesional Especializado de la dependencia que conoce del tema.

maestros de acueducto y alcantarillado. En Bolívar, de 38 municipios, en 28 existen PMAA y 18 PM de Alcantarillado.

Hay otros resultados que evidencian las debilidades técnicas e institucionales de los Gestores para asistir a los municipios en este tema. En el departamento del Tolima en la mayoría de sus 41 municipios se cuenta con PMAA, pero sólo seis de ellos han diseñado el Plan Maestro de Alcantarillado. En el departamento de La Guajira en 10 de los 15 municipios hay planes maestros.

Otro elemento que se suma a la debilidad sobre la asistencia técnica de las entidades gubernamentales lo constituye lo informado por el departamento del Putumayo que señala: “La necesidad de que cada municipio del departamento de Putumayo cuente con un plan maestro de acueducto y alcantarillado actualizado permite concretar las políticas, estrategias, programas, proyectos y metas relacionados con el sistema de acueducto y alcantarillado de cada municipio. Sin embargo, los recursos con los que cuenta el Departamento son insuficientes para atender a cada municipio y, por ende, se requiere la articulación con las administraciones municipales y las entidades de orden nacional para que contribuyan a la actualización de este importante documento de planificación”¹⁷¹.

En suma, son muy comunes las debilidades institucionales y técnicas que se evidencian por parte de los niveles de Gobierno Nacional y departamental, que no permiten que los Planes Maestros de Acueducto y Alcantarillado se utilicen como un instrumento fundamental en las fases de planeación y ejecución de los programas locales para proveer de soluciones de agua potable y saneamiento básico.

3.3.3 Hipótesis 1 - Pregunta 3 de auditoría

Pregunta 3: ¿Los programas de fortalecimiento empresarial han contribuido a la sostenibilidad del sistema?

Hallazgo Administrativo 21. Sostenibilidad del sistema de los servicios de APSB de los municipios

El Programa PAP-PDA es un conjunto de estrategias de planeación y coordinación interinstitucional formuladas y ejecutadas con el objeto de lograr la armonización integral de los recursos y la implementación de esquemas eficientes y sostenibles en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, teniendo en cuenta las características locales, la capacidad

¹⁷¹ Gobernación del Putumayo, Secretaría de Planeación. Comunicado SPD – PAP – PDA 1316

institucional de las entidades territoriales y personas prestadoras de los servicios públicos y la implementación efectiva de esquemas de regionalización¹⁷².

Entre los principios del PDA están: la solidaridad, sostenibilidad, eficiencia económica y suficiencia financiera¹⁷³.

Es competencia de la Nación en la prestación de los servicios públicos: i) Apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos o a los municipios que hayan asumido la prestación directa, así como a las empresas organizadas con participación de la Nación o de los Departamentos para desarrollar las funciones de su competencia en materia de servicios públicos y a las empresas cuyo capital pertenezca mayoritariamente a una o varias cooperativas o empresas asociativas de naturaleza cooperativa; ii) Velar porque quienes prestan servicios públicos cumplan con las normas para la protección, la conservación o, cuando así se requiera, la recuperación de los recursos naturales o ambientales que sean utilizados en la generación, producción, transporte y disposición final de tales servicios y iii) Prestar directamente cuando los departamentos y municipios no tengan la capacidad suficiente¹⁷⁴.

Corresponde al MVCT prestar asistencia técnica a las entidades territoriales, a las autoridades ambientales y a los prestadores de servicios públicos domiciliarios, en el marco de las competencias del sector¹⁷⁵.

En desarrollo de la encuesta aplicada por la Contraloría General de la República a los municipios, se evidencia que el MVCT no presta asistencia técnica para que se utilicen las herramientas como estudios de la demanda de agua, planes de inversiones para la expansión del sistema basado en estudios y planes de mantenimiento preventivo que tiene el Programa, con el fin de consolidar la sostenibilidad del sistema. Es evidente el desconocimiento por parte de algunos municipios de estos instrumentos. Al respecto, el MVCT no ha realizado la debida promoción de dichas herramientas; igualmente, la asistencia técnica no se ha realizado de manera continua, que genere un proceso de apropiación de los componentes del Programa y de sus beneficios. La siguiente tabla muestra los porcentajes de municipios que no aplican la herramienta:

¹⁷² Artículo 3 – Decreto 2246 de 2012

¹⁷³ Numeral 3, Artículo 2 - Decreto 3200 de 2008

¹⁷⁴ Artículo 8, numerales 8.4, 8.5 y 8.6 – Ley 142 de 1994

¹⁷⁵ Artículo 2, numeral 6 – Decreto 3571 de 2011

Tabla 18 - Instrumentos de planeación

DOCUMENTO	% de Municipios que no cuentan con la herramienta
Estudios de la demanda de agua	63%
Plan de Inversiones para la Expansión del Sistema basado en estudios correspondientes	60%
Programa de Mantenimiento Preventivo	39%

Fuente: Encuesta – Consolidación y Análisis CGR

Por lo anterior, no se tiene la información necesaria para tomar las acciones a que haya lugar, ni se cuenta con una planeación eficiente; lo que genera que se dificulte la sostenibilidad del sistema y demuestra la ineficacia de las acciones del MVCT para cumplir con este objetivo del Programa.

3.3.4 Hipótesis 2, 3 y 4 - Pregunta 1 de auditoría

Hipótesis 2: Las Empresas de Servicios Públicos - ESP de APSB formularon sus PEC-MDE-ESP para atender el manejo de desastres y emergencias asociados a la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo.

Hipótesis 3: Los Concejos Municipales adoptaron mediante el Acuerdo correspondiente, los Planes de Ordenamiento Territorial - POT actualizados, donde acogieron los PEC-MDE-ESP. Dichos Planes surtieron las debidas consultas técnicas a las CAR, en su calidad de autoridad ambiental competente.

Hipótesis 4: Las CAR entregaron oportunamente los insumos necesarios para la actualización de los POT, tanto a los entes territoriales como a los demás actores, entre ellos los Concejos Municipales y las ESP, para la mejor elaboración de los planes y adopción legal de los mismos. En consecuencia, los actores competentes asignaron los recursos necesarios para realizar las actividades e inversiones garantes del cumplimiento de los PEC-MDE-ESP, en el marco de los PAP – PDA.

Pregunta 1: ¿Ha sido efectiva la asistencia técnica del MVCT para promover la incorporación de los PEC-MDE-ESP de los municipios en los POT?

3.3.5 Hipótesis 5 - Preguntas 1 y 2 de auditoría e Hipótesis 6 - Pregunta 1 de auditoría

Hipótesis 5: En la viabilización de los proyectos el MVCT ha implementado mecanismos de verificación en campo para que los proyectos de APSB, en cualquier etapa de su ciclo, cuenten con la debida gestión social, ambiental y predial.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Pregunta 1: ¿Existen mecanismos de coordinación interinstitucional, entre el MVCT y la autoridad ambiental competente para garantizar la incorporación del componente ambiental de los proyectos de APSB?

Pregunta 2: ¿Cómo contribuye el MVCT en la coordinación interinstitucional que permita garantizar el uso prioritario del agua para el consumo humano, en la medida en que los proyectos viabilizados deben contar con la disponibilidad del recurso para operar y ser sostenibles?

Hipótesis 6: El MVCT, la SSPD y la CRA cuentan con un sistema integrado de información que permite gestionar el sector de APSB para regionalizar la prestación del servicio público; priorizar y armonizar recursos; focalizar acciones estratégicas para garantizar la sostenibilidad en términos de cobertura, calidad y continuidad.

Pregunta 1: ¿El MVCT ha utilizado la información del Sistema Único de Información – SUI para el seguimiento y el monitoreo de la política pública y la implementación y ejecución de los PAP-PDA?

Hallazgo Administrativo 22. Sostenibilidad ambiental de los sistemas de APSB y PAP – PDA

La sostenibilidad de los sistemas de abastecimiento de los servicios públicos domiciliarios de APSB está directamente relacionada con la sostenibilidad ambiental, toda vez que la materia prima es el agua y el ecosistema donde se cumple el ciclo hidrológico. Estos principios están contenidos y enlazados progresivamente en el desarrollo normativo ambiental vigente, desde el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993¹⁷⁶, el artículo 8 de la Ley 142 de 1994, numeral 8.5¹⁷⁷; y lo establecido, entre otras normas, en la Ley 373 de 1997¹⁷⁸.

¹⁷⁶ Ley 99 de 1993. "ARTÍCULO 1o. PRINCIPIOS GENERALES AMBIENTALES. La Política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales: (...) 4. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial".

"ARTÍCULO 31. FUNCIONES de las Corporaciones Autónomas Regionales: (...) 9. Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la Ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva; 12) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos, estas funciones comprenden expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos concesiones, autorizaciones y salvoconductos".

¹⁷⁷ Ley 142 de 1994, artículo 8º, numeral 8.5: "es competencia de la nación para la prestación de los servicios públicos, velar porque quienes prestan servicios públicos cumplan con las normas para la protección, la conservación o, cuando así se requiera, la recuperación de los recursos naturales o ambientales que sean utilizados en la generación, producción, transporte y disposición final de tales servicios"

¹⁷⁸ Obligatoriedad de los usuarios del recurso, de contar con un programa para el uso eficiente y ahorro del agua.

Además de su función primordial como autoridad ambiental¹⁷⁹, en materia de agua potable y saneamiento básico, a las CAR les corresponde¹⁸⁰, entre otras: otorgar permisos y concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas; ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, lo cual comprende el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos a las aguas en cualquiera de sus formas, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos; estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos; y promover y ejecutar programas de abastecimiento de agua a las comunidades indígenas y negras tradicionalmente sentadas en el área de su jurisdicción, en coordinación con las autoridades competentes.

El PND 2010 – 2014 - Prosperidad para Todos - Ley 1450 de 2011, en el artículo 3¹⁸¹, determinó que la sostenibilidad ambiental sería una prioridad y una práctica como elemento esencial del bienestar y como principio de equidad con las futuras generaciones. En el artículo 22¹⁸², estableció que las obras de infraestructura del sector de agua potable y saneamiento básico financiadas con recursos de las Corporaciones Autónomas Regionales, podrían ser entregadas como aportes a municipios o a las Empresas de Servicios Públicos que operen estos servicios en el municipio; y que la ejecución de los recursos de destinación específica para el sector de agua potable y saneamiento básico por las Corporaciones Autónomas

¹⁷⁹ Ley 99 de 1993, "Artículo 30: Objeto: Todas las Corporaciones Autónomas Regionales tendrán por objeto la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente".

¹⁸⁰ Artículo 31 de la ley 99 de 1993

¹⁸¹ ARTÍCULO 3o. PROPÓSITOS DEL ESTADO Y EL PUEBLO COLOMBIANO. Durante el cuatrienio 2010-2014 se incorporarán los siguientes ejes transversales en todas las esferas del quehacer nacional con el fin de obtener la Prosperidad para Todos: Una sociedad para la cual la sostenibilidad ambiental, la adaptación al cambio climático, el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones y el desarrollo cultural sean una prioridad y una práctica como elemento esencial del bienestar y como principio de equidad con las futuras generaciones.

¹⁸² ARTÍCULO 22. INVERSIONES DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES EN EL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO. Las obras de infraestructura del sector de agua potable y saneamiento básico financiadas con recursos de las Corporaciones Autónomas Regionales, podrán ser entregadas como aportes a municipios o a las Empresas de Servicios Públicos que operen estos servicios en el municipio, de acuerdo con lo que este determine, bajo la condición de que trata el numeral 87.9 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994 o las normas que la modifiquen o sustituyan.

En ningún caso la entrega de aportes bajo condición por las Corporaciones Autónomas Regionales se constituye como detrimento patrimonial del Estado. Las Corporaciones Autónomas Regionales no podrán exigir contraprestaciones por la entrega de las obras de las que trata este artículo. La ejecución de los recursos de destinación específica para el sector de agua potable y saneamiento básico por las Corporaciones Autónomas Regionales, deberá efectuarse en el marco de los PDA, lo anterior sin perjuicio de las inversiones que puedan realizar las mismas en los municipios de su jurisdicción no vinculados al PDA.

PARÁGRAFO. Las Corporaciones Autónomas Regionales no podrán participar en la composición accionaria, propiedad, administración y operación de un prestador de servicios públicos domiciliarios. El presente párrafo no se aplicará a las Corporaciones Autónomas Regionales que sean accionistas o hayan efectuado sus inversiones con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1151 de 2007.



Regionales, deberían efectuarse en el marco de los PAP-PDA. El artículo 206¹⁸³, ratificó la potestad de las CAR para la definición de las rondas hídricas de los cuerpos de agua.

El artículo 210¹⁸⁴ modificó el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, declaró de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales; dispuso que los departamentos y municipios dedicarían un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de dichas zonas; en tanto que las autoridades ambientales debían definir las áreas prioritarias a ser adquiridas con estos recursos, dejando la administración de aquellas en manos del respectivo distrito o municipio. El artículo 211¹⁸⁵, modificó los párrafos del artículo 42 de la Ley 99 de 1993, en relación con la aplicación de las tasas retributivas y compensatorias y la destinación de los recursos provenientes de estos recaudos.

¹⁸³ ARTÍCULO 206. RONDAS HÍDRICAS. Corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y los Establecimientos Públicos Ambientales efectuar, en el área de su jurisdicción y en el marco de sus competencias, el acotamiento de la faja paralela a los cuerpos de agua a que se refiere el literal d) del artículo 83 del Decreto-ley 2811 de 1974 y el área de protección o conservación aferente, para lo cual deberán realizar los estudios correspondientes, conforme a los criterios que defina el Gobierno Nacional.

¹⁸⁴ ARTÍCULO 210. ADQUISICIÓN DE ÁREAS DE INTERÉS PARA ACUEDUCTOS MUNICIPALES. El artículo 111 de la Ley 99 de 1993 quedará así: "Artículo 111. Adquisición de áreas de interés para acueductos municipales y regionales. Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales. Los departamentos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de dichas zonas o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales. Los recursos de que trata el presente artículo, se destinarán prioritariamente a la adquisición y mantenimiento de las zonas. Las autoridades ambientales definirán las áreas prioritarias a ser adquiridas con estos recursos o dónde se deben implementar los esquemas por pagos de servicios ambientales de acuerdo con la reglamentación que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expida para el efecto. Su administración corresponderá al respectivo distrito o municipio. Los municipios, distritos y departamentos garantizarán la inclusión de los recursos dentro de sus planes de desarrollo y presupuestos anuales respectivos, individualizándose la partida destinada para tal fin.

PARÁGRAFO 1o. Los proyectos de construcción y operación de distritos de riego deberán dedicar un porcentaje no inferior al 1% del valor de la obra a la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos hídricos que los surten de agua. Para los distritos de riego que requieren licencia ambiental, aplicará lo contenido en el párrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993.

PARÁGRAFO 2o. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Institutos de Investigación Científica adscritos y vinculados, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, las Autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos y los establecimientos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002, podrán en el marco de sus competencias, efectuar los aportes técnicos, financieros y operativos requeridos para la consolidación del instrumento de pago por servicios ambientales y el desarrollo de proyectos derivados de este instrumento".

¹⁸⁵ ARTÍCULO 211. TASAS RETRIBUTIVAS Y COMPENSATORIAS. Modifíquese y adiciónense los siguientes párrafos al artículo 42 de la Ley 99 de 1993: "Párrafo 1o. Las tasas retributivas y compensatorias se aplicarán incluso a la contaminación causada por encima de los límites permisibles sin perjuicio de la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar. El cobro de esta tasa no implica bajo ninguna circunstancia la legalización del respectivo vertimiento". PARÁGRAFO 2o. Los recursos provenientes del recaudo de las tasas retributivas se destinarán a proyectos de inversión en descontaminación y monitoreo de la calidad del recurso respectivo. Para cubrir los gastos de implementación y seguimiento de la tasa, la autoridad ambiental competente podrá utilizar hasta el 10% de los recursos recaudados. PARÁGRAFO 3o. Los recursos provenientes del recaudo de las tasas compensatorias se destinarán a la protección y renovación del recurso natural respectivo, teniendo en cuenta las directrices del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o quien haga sus veces. Para cubrir gastos de implementación y seguimiento de la tasa, la autoridad ambiental podrá utilizar hasta el diez por ciento (10%) de los recaudos".

El PND 2014 – 2018 - Ley 1753 de 2015, en el artículo 18¹⁸⁶, agregó la categoría de zonas de difícil acceso y señaló que se definirían esquemas diferenciales para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas rurales, zonas de difícil acceso, áreas de difícil gestión y áreas de prestación, en las cuales por condiciones particulares no puedan alcanzarse los estándares de eficiencia, cobertura y calidad establecidos en la ley. Mediante el artículo 228¹⁸⁷, hizo un ajuste a las tasas retributivas, para los casos de retraso de las obras, dejando en manos de los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Vivienda, Ciudad y Territorio, la reglamentación correspondiente.

El artículo 250¹⁸⁸ creó el Consejo Nacional del Agua, como un organismo coordinador de la gestión integral del recurso hídrico, integrado por el Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado; el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado, quien ejercerá la Secretaría Técnica; el Ministro de Minas y Energía o su delegado; el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado; el Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio o su delegado y el Ministro de Salud y Protección Social o su delegado; cuyas funciones son de coordinación y articulación intersectorial de las políticas, planes y programas para la administración sostenible del recurso hídrico.

El Decreto 0953 de mayo de 2013¹⁸⁹, circunscribió las competencias de las CAR a la responsabilidad técnica de identificar, delimitar y priorizar las áreas de importancia estratégica¹⁹⁰; brindar apoyo técnico a los entes territoriales para seleccionar los predios a adquirir, mantener o favorecer con el pago los servicios

¹⁸⁶ ARTÍCULO 18. CONDICIONES ESPECIALES DE PRESTACIÓN DE SERVICIO EN ZONAS DE DIFÍCIL ACCESO.

Las zonas de difícil acceso de que trata el presente artículo son diferentes de las Zonas Especiales que establece la Ley 812 de 2003, Áreas Rurales de Menor Desarrollo, Zonas de Dificil Gestión y Barrios Subnormales. El Gobierno nacional definirá esquemas diferenciales para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas rurales, zonas de difícil acceso, áreas de difícil gestión y áreas de prestación, en las cuales por condiciones particulares no puedan alcanzarse los estándares de eficiencia, cobertura y calidad establecidos en la ley. La Comisión de Regulación de Agua y Saneamiento Básico (CRA) desarrollará la regulación necesaria para esquemas diferenciales de prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo previstos en el presente artículo.

¹⁸⁷ ARTÍCULO 228. AJUSTE DE LA TASA RETRIBUTIVA. Los Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (PSMV) y el cálculo de factor regional de tasas retributivas se ajustarán a 1 de manera inmediata cuando quiera que existan retrasos en las obras por razones no imputables al prestador del servicio público de alcantarillado. El Gobierno nacional a través de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Vivienda, Ciudad y Territorio reglamentará las condiciones bajo las cuales las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades ambientales verificarán los motivos que dieron lugar al incumplimiento de los PSMV.

¹⁸⁸ ARTÍCULO 250. CONSEJO NACIONAL DEL AGUA. Créase el Consejo Nacional del Agua como un organismo coordinador de la gestión integral del recurso hídrico. El Consejo estará integrado por el Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado quien ejercerá la Secretaría Técnica, el Ministro de Minas y Energía o su delegado, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado, el Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio o su delegado y el Ministro de Salud y Protección Social o su delegado. Podrán asistir al Consejo, en calidad de invitados, personas naturales o jurídicas con el fin de discutir aspectos relevantes en el desarrollo de su objeto. Este Consejo asumirá las funciones de coordinación y articulación intersectorial de las políticas, planes y programas para la administración sostenible del recurso hídrico.

PARÁGRAFO. El Gobierno Nacional reglamentará lo relacionado con el objeto, funciones del Consejo, así como con las herramientas de articulación y coordinación interinstitucional, para ejecutar la política de administración sostenible del recurso hídrico.

¹⁸⁹ Por el cual se reglamenta el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011

¹⁹⁰ Artículo 4. Identificación, delimitación y priorización de las áreas de importancia estratégica.

ambientales¹⁹¹; prestar el apoyo técnico a las entidades territoriales para definir las actividades de mantenimiento que requieren los predios adquiridos¹⁹²; llevar el registro de los esquemas de pago por servicios ambientales financiados¹⁹³; efectuar los aportes técnicos, financieros y operativos requeridos para la consolidación del instrumento de pago por servicios ambientales y el desarrollo de los proyectos derivados del mismo¹⁹⁴; remitir anualmente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible un inventario detallado de los predios adquiridos y de los esquemas de pago por servicios ambientales implementados.

En el marco de los PAP-PDA, los Decretos 3200 de 2008 y 2246 de 2012, establecieron la participación de las CAR en este Programa, así: en el ámbito de la coordinación interinstitucional¹⁹⁵, pueden invertir recursos propios en el mismo¹⁹⁶, siempre y cuando exista previa suscripción de un convenio en términos de lo establecido en el artículo 9¹⁹⁷, en virtud del cual forman parte del Comité Directivo del PAP-PDA¹⁹⁸ y pueden adelantar los procesos de contratación pertinentes¹⁹⁹.

Entre los instrumentos de planeación que deben contener los PAP-PDA, está el Plan Ambiental correspondiente²⁰⁰, cuyas necesidades de inversión deben estar contempladas en el Plan General Estratégico de Inversiones²⁰¹. El Plan Ambiental

¹⁹¹ Artículo 5. Selección de predios.

¹⁹² Artículo 7. Mantenimiento de las áreas de importancia estratégica.

¹⁹³ Artículo 9. Esquemas de pago por servicios ambientales.

¹⁹⁴ Artículo 9. Parágrafo 4.

¹⁹⁵ Artículo 4°. Participación en el PAP-PDA. Son participantes en la coordinación interinstitucional de los PAP, los que se señalan a continuación: ... 5, Las autoridades ambientales con jurisdicción en los municipios y/o distritos ubicados en el territorio del respectivo departamento.

¹⁹⁶ Artículo 6°. Recursos de los PAP-PDA. Los recursos disponibles para la formulación e implementación de los PAP-PDA, podrán provenir, entre otras fuentes, de las siguientes: ... 4. Recursos de las Autoridades Ambientales.

¹⁹⁷ Artículo 9°. Participación de las Autoridades Ambientales en el PAP-PDA. Para efectos de determinar la forma en que se hará efectiva la participación de las autoridades ambientales en el PAP-PDA, estas deberán suscribir un convenio con el Departamento respectivo, precisando las actividades que se comprometen a desarrollar, los recursos que destinarán para cumplir con los compromisos adquiridos, así como los demás aspectos necesarios para asegurar una adecuada articulación de la autoridad ambiental con el PAP-PDA y sus estructuras operativas.

Parágrafo. Las Autoridades Ambientales que hayan suscrito con los respectivos departamentos el Convenio Marco de Vinculación a los Planes Departamentales de Agua, se entenderán participantes de los PAP-PDA.

¹⁹⁸ Artículo 10. Comité Directivo. Es la máxima instancia de decisión y coordinación interinstitucional del PAP-PDA. Se integrará de la siguiente manera: ... 5. Un (1) 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 9 del presente decreto. El delegado de la autoridad ambiental podrá ejercer el derecho al voto cuando en la respectiva sesión se discutan proyectos de saneamiento ambiental que cuenten con financiación de dicha autoridad ambiental.

¹⁹⁹ Artículo 15. Contratación... Las autoridades ambientales podrán adelantar procesos de contratación, en el marco del PAP-PDA, cuando aporten recursos para el respectivo proyecto y se trate de proyectos en el ámbito de sus competencias, previa aprobación del Comité Directivo.

²⁰⁰ Artículo 14. Funciones del Gestor. Son funciones del Gestor: ... 4. Elaborar y concertar con el departamento las propuestas de (...) Plan Ambiental del PAP-PDA, para ser presentados al Comité Directivo y suscribir documento en donde se soporte técnica, económica y legalmente el contenido de los instrumentos de planeación. Dicho documento deberá ser concertado previamente con las entidades territoriales teniendo prueba documental de lo mismo... 13. Adelantar, junto con el Gobernador del respectivo Departamento, el proceso de vinculación de los municipios y/o distritos, autoridades ambientales y demás participantes del PAP-PDA.

²⁰¹ Artículo 17. Instrumentos de Planeación. Cada PAP-PDA deberá contar con los siguientes instrumentos de planeación que contendrán como mínimo los siguientes aspectos para cada uno:... 2. Plan General Estratégico y de Inversiones:... Este plan contendrá como mínimo: 2.1. Componentes del PAP-PDA (infraestructura – aseguramiento de la prestación ambiental).

es un instrumento que define el componente ambiental del PAP-PDA, y tiene por objeto considerar en la planeación y ejecución de los proyectos de prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, los requerimientos ambientales asociados a dichos proyectos, para garantizar su sostenibilidad. La planeación y ejecución de los proyectos de prestación de estos servicios públicos, deberá hacerse considerando la oferta y demanda de recursos naturales renovables disponibles para la prestación de los mismos.

(...) El Plan Ambiental de los PAP - PDA²⁰² debe contener como mínimo:

- El Marco de la planificación ambiental²⁰³.
- El Marco económico y financiero del componente ambiental²⁰⁴.
- Concertación de Obras e Inversiones entre el departamento, el gestor y las Autoridades Ambientales²⁰⁵.

Los instrumentos de planeación implementados en desarrollo de los PDA²⁰⁶ deberán contener los ajustes necesarios y el cierre financiero debe garantizar los recursos necesarios para la ejecución integral de lo establecido en los Instrumentos de Planeación del PAP-PDA.

La CGR considera, que las disposiciones precitadas, en materia de conservación de las áreas estratégicas para el recargue de agua de las fuentes abastecedoras de acueductos, generaron un vacío para el cumplimiento de los principios ambientales de la Nación, en particular el relacionado con: *“La acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. El Estado apoyará e incentivará la conformación de organismos no gubernamentales para la protección ambiental y podrá delegar en ellos algunas de sus funciones”*²⁰⁷. Lo anterior debido a que dejaron sin piso la participación de la

²⁰² El artículo 17 del Decreto 2246 de 2012, entre los instrumentos de planeación de los PAP – PDA, en el numeral 5, define el Plan Ambiental de los PDA

²⁰³ Marco de la planificación ambiental, el cual deberá contemplar como mínimo una caracterización ambiental asociada a los PAP-PDA, requerimientos ambientales para los proyectos de acueducto, alcantarillado y aseo previstos en los PAP-PDA, criterios para la priorización de proyectos de saneamiento, los cuales deben ser articulados a los instrumentos de planificación de cada Autoridad Ambiental, criterios para la priorización de proyectos de conservación así como de gestión del riesgo asociados a la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo de los PAP-PDA

²⁰⁴ Marco económico y financiero del componente ambiental, deberá tener previstas las fuentes de financiación de ley asociadas a este componente de los Entes Territoriales, Autoridades Ambientales cuando estas sean participantes del PAP-PDA, Empresas prestadoras de servicios públicos, exenciones tributarias, recursos de cooperación internacional, mecanismos de crédito y financiación, recursos de banca multilateral, entre otros.

²⁰⁵ Concertación de Obras e Inversiones entre el departamento, el gestor y las Autoridades Ambientales cuando estas sean participantes del PAP-PDA con base en el diagnóstico del sector, la priorización de proyectos y las inversiones disponibles.

²⁰⁶ Parágrafos 1 y 2

²⁰⁷ Ley 99 de 1993, artículo 1 numeral 10

sociedad civil y la posible injerencia del Sistema de Parques Nacionales, como estaba previsto inicialmente en la Ley 99 de 1993.

Por otra parte, si bien se definió la creación del Consejo Nacional del Agua, con el objeto de lograr coordinación y articulación intersectorial de las políticas, planes y programas para la administración sostenible del recurso hídrico, su desarrollo es incipiente y a la fecha no hay logros en el cumplimiento de sus objetivos.

En cuanto a la prioridad del componente ambiental de los proyectos de agua potable y saneamiento básico y la captación de recursos con destino a la protección de las fuentes abastecedoras y receptoras de los mismos, aunque el Decreto 2246 de 2012 corrigió los vacíos generados en el contenido del Decreto 3200 de 2008²⁰⁸, todavía se observa ambigüedad a la hora de reconocer la prelación del componente ambiental en este tipo de proyectos. Dicha ambigüedad se observa en la forma como describe el decreto 2246 de 2012²⁰⁹ el rol de las

²⁰⁸ El Decreto 3200 de 2008 establecía que las CAR podían participar en los PDA mediante la suscripción de convenios en los cuales se señale explícitamente las actividades y recursos a través de los cuales se haría efectiva tal participación, generando posiciones ambiguas, de juez y parte, puesto que contradecía la esencia del deber ser funcional de las CAR en su calidad de autoridades ambientales

²⁰⁹ Artículo 4°. Participación en el PAP-PDA. Son participantes en la coordinación interinstitucional de los PAP, los que se señalan a continuación: 5. Las autoridades ambientales con jurisdicción en los municipios y/o distritos ubicados en el territorio del respectivo departamento. Parágrafo. Podrán tener esta condición, las personas jurídicas de derecho público, privado o mixto, que aporten recursos financieros y/o técnicos y/o humanos, previa aprobación del Comité Directivo.

Artículo 6°. Recursos de los PAP-PDA. Los recursos disponibles para la formulación e implementación de los PAP-PDA, podrán provenir, entre otras fuentes, de las siguientes: 4. Recursos de las Autoridades Ambientales.

Artículo 9°. Participación de las Autoridades Ambientales en el PAP-PDA. Para efectos de determinar la forma en que se hará efectiva la participación de las autoridades ambientales en el PAP-PDA, estas deberán suscribir un convenio con el Departamento respectivo, precisando las actividades que se comprometen a desarrollar, los recursos que destinarán para cumplir con los compromisos adquiridos, así como los demás aspectos necesarios para asegurar una adecuada articulación de la autoridad ambiental con el PAP-PDA y sus estructuras operativas. Parágrafo. Las Autoridades Ambientales que hayan suscrito con los respectivos departamentos el Convenio Marco de Vinculación a los Planes Departamentales de Agua, se entenderán participantes de los PAP-PDA.

Artículo 10. Comité Directivo. Es la máxima instancia de decisión y coordinación interinstitucional del PAP-PDA. Se integrará de la siguiente manera: 5. Un (1) 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 9 del presente decreto. El delegado de la autoridad ambiental podrá ejercer el derecho al voto cuando en la respectiva sesión se discutan proyectos de saneamiento ambiental que cuenten con financiación de dicha autoridad ambiental.

Artículo 13. Funciones del Comité Directivo. Son funciones del Comité Directivo: 5. Aprobar, con base en el convenio suscrito entre la autoridad ambiental participante y el Departamento respectivo, la propuesta presentada sobre los esquemas de trabajo y articulación de dicha autoridad ambiental con los demás participantes del PAP-PDA, así como las modificaciones a dichos esquemas que resulten necesarios. Esta propuesta deberá concertarse con el Gestor.

Artículo 14. Funciones del Gestor. Son funciones del Gestor: 13. Adelantar, junto con el Gobernador del respectivo Departamento, el proceso de vinculación de los municipios y/o distritos, autoridades ambientales y demás participantes del PAP-PDA.

Artículo 15. Contratación. Las autoridades ambientales podrán adelantar procesos de contratación, en el marco del PAP-PDA, cuando aporten recursos para el respectivo proyecto, cuando se trate de proyectos en el ámbito de sus competencias, previa aprobación del Comité Directivo.

Artículo 17. Instrumentos de Planeación. 5. Plan Ambiental: Es un instrumento que define el componente ambiental del PAP-PDA, y tiene por objeto considerar en la planeación y ejecución de los proyectos de prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, los requerimientos ambientales asociados a dichos proyectos, para garantizar su sostenibilidad. La planeación y ejecución de los proyectos de prestación de estos servicios públicos, deberá hacerse considerando la oferta y demanda de recursos naturales renovables disponibles para la prestación de los mismos. Deberá contener mínimo: 5.1. Marco de la planificación ambiental, el cual deberá contemplar como mínimo una caracterización ambiental asociada a los PAP-PDA, requerimientos ambientales para los proyectos de acueducto, alcantarillado y aseo previstos en los PAP-PDA, criterios para la priorización de proyectos de saneamiento, los cuales deben ser articulados a los

autoridades ambientales, no es explícito respecto a la necesidad técnica del diagnóstico ambiental sectorial que, por las características propias, debe ser previo a cualquier otra actividad. El principal producto de este diagnóstico ambiental sectorial debe referirse a la vida útil de las fuentes de agua, abastecedoras y receptoras y de los ecosistemas previstos para la construcción de sistemas de tratamiento de residuos líquidos y sólidos que integran los sistemas de APSB, vida útil de la cual se desprenden las necesidades de intervención planificada para garantizar la sostenibilidad del recurso hídrico.

En su respuesta a la observación de la CGR, el MVCT²¹⁰ exhibe una claridad conceptual que no se evidencia en los Decretos en comento. El Decreto 2246 de 2012, no hace referencia a la articulación de políticas, ni a la elaboración previa de un diagnóstico ambiental sectorial. Por el contrario, si bien en el artículo 6 dispone que las autoridades ambientales forman parte de la coordinación interinstitucional de los PDA, el artículo 9 dispone la necesidad de que, mediante convenio suscrito con el departamento respectivo, se señalen las actividades y recursos con que van a participar las CAR.

Tal como el MVCT lo dice, a pesar de las disposiciones referentes a la concertación ambiental previstas en el Decreto 2246 de 2012, el mismo no fue consecuente con ellas y emitió la resolución 379 de 2012, donde, en lugar de exigir el licenciamiento ambiental de los proyectos en el marco del Decreto en mención, y a partir de la concertación ambiental establecida, se limitó a exigir constancia del inicio del trámite de licencias y permisos ambientales entre los requisitos de viabilización de proyectos.

instrumentos de planificación de cada Autoridad Ambiental, criterios para la priorización de proyectos de conservación así como de gestión del riesgo asociados a la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo de los PAP-PDA. 5.2. Marco económico y financiero del componente ambiental, deberá tener previstas las fuentes de financiación de ley asociadas a este componente de los Entes Territoriales, Autoridades Ambientales cuando estas sean participantes del PAP-PDA, Empresas prestadoras de servicios públicos, exenciones tributarias, recursos de cooperación internacional, mecanismos de crédito y financiación, recursos de banca multilateral, entre otros. 5.3. Concertación de Obras e Inversiones entre el departamento, el gestor y las Autoridades Ambientales cuando estas sean participantes del PAP-PDA con base en el diagnóstico del sector, la priorización de proyectos y las inversiones disponibles. Parágrafo 1°. Los instrumentos de planeación implementados en desarrollo de los Planes Departamentales de Agua de que trata el Decreto número 3200 de 2008, deberán ajustarse en lo que corresponda de acuerdo con lo establecido en este decreto. Parágrafo 2°. Dentro del cierre financiero en el marco del PAP-PDA, se deben garantizar los recursos necesarios para la ejecución integral de lo establecido en los Instrumentos de Planeación del PAP-PDA de que trata el presente artículo.

²¹⁰ La respuesta del MVCT respecto a la participación de las CAR en los PDA señala que de acuerdo con el Decreto 2246 de 2012 la Autoridad Ambiental es participante en la coordinación interinstitucional de los PAP-PDA, y para determinar la forma en que se hace efectiva su participación, ésta debe suscribir un convenio con el Departamento respectivo con el fin de asegurar la adecuada articulación de las políticas ambientales que desarrolla como autoridad ambiental con el PAP-PDA. Igualmente afirma que en ese marco se elabora un Documento diagnóstico, tomando como línea base la información de las autoridades ambientales, particularizando la información relacionada con el sector, como es el caso de fuentes abastecedoras de acueductos, ordenación del territorio, fuentes receptoras de vertimientos y estado actual de los mínimos ambientales sectoriales, etc. Y finalmente asegura que una vez elaborada la propuesta del plan de obras e inversiones del componente ambiental, se debe realizar la concertación de éstas entre el Departamento, el Gestor del PAP – PDA y las Autoridades Ambientales, con base en el diagnóstico del sector, la priorización de proyectos y las inversiones disponibles.

Lo anterior se corrigió parcialmente cuatro años más tarde, con la expedición de la Resolución 1063 del 30 de diciembre de 2016, por cuanto, como se observa, esta nueva disposición no hace alusión a la concertación ambiental prevista en el Decreto 2246 de 2012, persistiendo el riesgo que los proyectos que vaya a viabilizar el MVCT tengan deficiencias en cuanto a la concertación ambiental y se repita²¹¹ la necesidad de suspender proyectos por falencias de carácter técnico-ambiental.

En consecuencia, de los 32 PAP-PDA, 17 cuentan con convenios suscritos con las CAR, cuyo objeto, obligaciones y productos no hacen alusión al Diagnóstico Ambiental Sectorial ni a la necesidad que el mismo sea previo a las subsiguientes actividades de los PAP-PDA. De estos 17 convenios suscritos, únicamente en 7 casos se han presentado proyectos ante el Comité Directivo del PAP-PDA, con lo cual persiste el riesgo que a la hora de volver realidad un proyecto de APSB, no sea técnicamente viable como consecuencia de la falta del recurso natural. No obstante lo anterior, desde sus planes de acción, en cumplimiento de sus funciones, las Corporaciones han hecho entrega²¹² de los insumos técnicos a los municipios, en los componentes de educación ambiental, gestión del riesgo de desastres, planificación ambiental del territorio, pero en el marco de la Ley 388 de 1997. Estos insumos así entregados no forman necesariamente el sistema de información sectorial que se requiere para evaluar periódicamente el sector de APSB y disponer de datos confiables en el marco de los ODS.

Adicionalmente, tanto los planes de desarrollo como los decretos reglamentarios del PAP-PDA desconocen que las CAR, gracias a su jurisdicción regional²¹³, están en condiciones de aportar propuestas de regionalización en torno a las cuencas y microcuencas hidrográficas y otros ecosistemas, que facilitarían la reorganización territorial asociada a la eficiencia en la prestación de los servicios públicos de APSB, y que no refirían con la división política preexistente, sino, por el contrario, facilitarían esquemas asociativos, a partir de la ordenación ambiental del territorio, el ordenamiento de cuencas hidrográficas, el ordenamiento de áreas especiales o ecosistema estratégicos, entre otros.

²¹¹ Esta falencia se evidencia en la cantidad de proyectos suspendidos a causa de la ausencia de los permisos y licencias ambientales que registra el SIGEVAS. A 30 de junio de 2017, se encontraban 19 proyectos suspendidos por falta de permisos y licencias ambientales, todos ellos dentro de los correspondientes PAA-PDA, radicados en el SIGEVAS entre 2012 y 2015.

²¹² Según respuestas de la encuesta realizada por la CGR a las CAR

²¹³ Por definición y de acuerdo con lo establecido en el Artículo 23 de la Ley 99 de 1993, las CAR se conformaron en virtud de atributos geográficos y ecosistémicos: "Naturaleza Jurídica. Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente. Exceptuase del régimen jurídico aplicable por esta Ley a las Corporaciones Autónomas Regionales, la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, creada por el artículo 331 de la Constitución Nacional, cuyo régimen especial lo establecerá la ley."

Otro vacío del marco jurídico de los PAP-PDA en materia ambiental es desconocer la función de las CAR de: *“Adelantar en coordinación con las autoridades de las comunidades indígenas y con las autoridades de las tierras habitadas tradicionalmente por comunidades negras, a que se refiere la Ley 70 de 1993, programas y proyectos de desarrollo sostenible y de manejo, aprovechamiento, uso y conservación de los recursos naturales renovables y del medio ambiente”*²¹⁴. Ignorar esta norma al concebir instrumentos sectoriales ha incidido en el bajo nivel de atención por parte de las entidades del sector, de las obligaciones en materia de protección a la población más vulnerable y a la población rural, como se establece en la Constitución Política de 1991²¹⁵ y en la Ley 142 de 1994²¹⁶, puesto que no han aprovechado la cercanía de las CAR a estos territorios y comunidades y no han suscrito acuerdos de ninguna naturaleza con estas entidades; por el contrario, a través de las normas emitidas en el marco del PAP-PDA, entre otras, los gobiernos dispusieron que aquellas debían hacer entrega de las obras que hayan construido en ejercicio de esta función, a los municipios o las empresas prestadoras de servicios públicos de APSB²¹⁷.

En cuanto a la ejecución de La Ley 373 de 1997²¹⁸, complementaria de la Ley 142 de 1994 y de la Ley 99 de 1993 en materia de uso del recurso hídrico, según la

²¹⁴ Numeral 28 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993

²¹⁵ ARTICULO366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

²¹⁶ Artículo 1o. Ámbito de aplicación de la ley. Esta Ley se aplica a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural; a las actividades que realicen las personas prestadoras de servicios públicos de que trata el artículo 15 de la presente Ley, y a las actividades complementarias definidas en el Capítulo II del presente título y a los otros servicios previstos en normas especiales de esta Ley. Artículo 4o. Servicios Públicos Esenciales. Para los efectos de la correcta aplicación del inciso primero del artículo 56 de la Constitución Política de Colombia, todos los servicios públicos, de que trata la presente Ley, se considerarán servicios públicos esenciales. Artículo 160. Prioridades en la aplicación de las normas. Cuando la Comisión de regulación de agua potable y saneamiento, y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios apliquen las normas de su competencia, lo harán dando prioridad al objetivo de mantener y extender la cobertura de esos servicios, particularmente en las zonas rurales, municipios pequeños y áreas urbanas de los estratos 1 y 2; y de tal manera que, sin renunciar a los objetivos de obtener mejoras en la eficiencia, competencia y calidad, éstos se logren sin sacrificio de la cobertura. Artículo 162. Funciones del Ministerio de Desarrollo, y del Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable. El Ministerio de Desarrollo, a través del Vice-Ministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, ejercerá las siguientes funciones, además de las competencias definidas para los Ministerios en esta Ley, en relación con los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo urbano, y además todas aquellas que las complementen. 162.5. Diseñar y promover programas especiales de agua potable y saneamiento básico, para el sector rural, en coordinación con las entidades nacionales y seccionales.

²¹⁷ Artículo 22 de la Ley 1450 de 2011

²¹⁸ La Ley 373 de 1997, complementaria de la Ley 142 de 1994 y de la Ley 99 de 1993 en materia de uso del recurso hídrico, dispuso la obligación a las empresas que utilizan el recurso hídrico, de establecer y aplicar programas de ahorro y uso eficiente del agua - PAUEA y, a las CAR, la definición de los aspectos que deban contener dichos programas, la aprobación de la implantación y ejecución de los mismos, llevar su registro, consolidarlo, enviar un informe anual consolidado de los PAUEA al MADS, y de su cumplimiento; además las CAR deben fijar las metas de ahorro y uso eficiente del agua; conjuntamente con la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA, las autoridades ambientales, de acuerdo con sus competencias, deben establecer consumos básicos en función de los usos del agua, desincentivar los consumos máximos de cada usuario y establecer los procedimientos, las tarifas y las medidas a tomar para aquellos consumidores que sobrepasen el consumo máximo fijado. Las autoridades ambientales deben definir los mecanismos que incentiven el uso eficiente y ahorro del agua, y desestimulen su uso ineficiente. Para definir la viabilidad del otorgamiento de las concesiones de aguas subterráneas, las autoridades ambientales deben realizar los estudios

cual los usuarios de este recurso deben contar con los respectivos Planes de Ahorro y Uso Eficiente del Agua – PAUEA, subsiste la necesidad de reglamentarla y armonizarla con algunas de las normas de regulación y ambientales existentes, debido a:

Uno de los recursos de las autoridades ambientales regionales es la **Subcuenta de Inversiones Ambientales para Protección del Recurso Hídrico**, la cual está integrada por los recursos provenientes de los desincentivos económicos establecidos por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico -CRA-, en desarrollo del artículo 7° de la Ley 373 de 1997, en los casos en que se presente disminución en los niveles de precipitación ocasionados por fenómenos de variabilidad climática, con base en la información que para el efecto divulgue el IDEAM.

La generación de información ambiental relacionada con el recurso hídrico proveniente de la aplicación de la Ley 373 de 1997 contenida en los Planes de Ahorro y Uso Eficiente del Agua²¹⁹ para el caso de sistemas de APSB, que en la época de emisión de esta Ley, la entidad receptora de estos datos era el Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable del Ministerio de Desarrollo, cuyas funciones hoy son del resorte del MVCT, a través del Viceministerio de Agua y Saneamiento. Si bien los datos son reportados al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y al IDEAM, las escalas de trabajo de estas dos instancias son diferentes en cuanto al nivel de detalle requerido en materia de fuentes abastecedoras de acueductos, lo cual requiere de una forma de articulación entre los dos ministerios, MVCT y MADS, tal que sea posible consultar estos datos cuando fuere necesario, por ejemplo, al viabilizar proyectos que van a ser cofinanciados por el MVCT, o a la hora de atender contingencias por desastres naturales o de cambio climático que afecten el sector.

Actualmente son las CAR quienes requieren y reciben, en cumplimiento de las funciones asignadas, los correspondientes PAUEA, provenientes de las entidades y/o empresas prestadoras de los servicios de acueducto y alcantarillado en el área de su jurisdicción; y según lo expresado a través de

hidrogeológicos, y adelantar las acciones de protección de las correspondientes zonas de recarga. De otra parte, la ley 373 de 1997 también dispuso la obligación, por parte de las empresas prestadoras de los servicios de APSB, la información mínima necesaria para mantener actualizado anualmente el inventario sanitario nacional, y enviarse a las CAR y al Ministerio del ramo.

²¹⁹ Ley 373 de 1997, artículo 1: PROGRAMA PARA EL USO EFICIENTE Y AHORRO DEL AGUA. Todo plan ambiental regional y municipal debe incorporar obligatoriamente un programa para el uso eficiente y ahorro del agua. Se entiende por programa para el uso eficiente y ahorro de agua el conjunto de proyectos y acciones que deben elaborar y adoptar las entidades encargadas de la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado, riego y drenaje, producción hidroeléctrica y demás usuarios del recurso hídrico. Las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades ambientales encargadas del manejo, protección y control del recurso hídrico en su respectiva jurisdicción, aprobarán la implantación y ejecución de dichos programas en coordinación con otras corporaciones autónomas que compartan las fuentes que abastecen los diferentes usos.

la encuesta practicada por la CGR a las CAR, el MVCT ha requerido este tipo de datos en mesas de trabajo convocadas esporádicamente por este Ministerio, cuando bien podría existir un enlace para la captura sistematizada de esta información.

De otra parte, se encuentra vigente el Decreto 1323 de 2007, "Por el cual se crea el Sistema de Información del Recurso Hídrico -SIRH-" en cuyo artículo 10 señala los deberes de los titulares de licencias, permisos y concesiones en el SIRH, en los términos del artículo 23 del Decreto-Ley 2811 de 1974, los titulares de licencias, permisos o concesiones que autorizan el uso del recurso hídrico, están obligados a recopilar y a suministrar sin costo alguno la información sobre la utilización del mismo a las Autoridades Ambientales competentes. De acuerdo a lo anterior, es claro que son los beneficiarios de las licencias, concesiones y permisos de uso del recurso hídrico quienes deben capturar la información y reportarla a las CAR. El Decreto 1323 no hace relación ni armonización con la ley 373 de 1997, creando confusión al determinar las competencias en cuanto a la captura y reporte de la información.

Un aspecto relevante de la encuesta realizada por la CGR radica en que todos los programas para uso eficiente y ahorro del agua revisados en su momento, incluyen actividades y recursos para el componente educativo necesario y previsto en el artículo 12 de la Ley 373 de 1997. Esta es una fortaleza que el MVCT no ha aprovechado para cumplir su función de asistencia técnica y capacitación a los entes territoriales en los aspectos que corresponden al sector de APSB.

En la misma medida, 19 Corporaciones han desarrollado el componente técnico necesario para la adquisición²²⁰ de las áreas de influencia de las zonas de páramo, bosques de niebla, nacimientos acuíferos y de estrellas fluviales, objeto de protección prioritaria²²¹. Esta gestión de las CAR no está armonizada con lo ordenado en el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, reglamentado mediante el decreto 0953 de 2013.

Así las cosas, persisten vacíos normativos, de arreglo institucional y de sistemas de información que no permiten el mejor desempeño en el componente ambiental de la política pública de APSB destinada a ejecutarse a través de los PAP-PDA, especialmente en la disponibilidad de elementos de evaluación sectorial necesarios y suficientes para cumplir el mandato constitucional y legal de una cobertura universal de este servicio, en términos de eficiencia y eficacia en su

²²⁰ Por parte de las Corporaciones o de los entes territoriales

²²¹ Ley 373 de 1997. Artículo 16

prestación, que además de esencial está amparado en normas internacionales asumidas por Colombia en el marco de los ODS.

3.3.6 Hipótesis 6 - Pregunta 2 de auditoría

Pregunta 2: ¿Los sistemas de información del MVCT (SINAS, SIASAR, SIGEVAS, SUI, GESPROY SGR, SIEE) cuentan con módulos que permitan su interoperabilidad para el manejo de la información del sector de APSB?

Hallazgo Administrativo 23. Sistemas de información

El sector de APSB cuenta entre otros, con los siguientes sistemas de información: i) Sistema Único de Información – SUI, que es administrado por la SSPD, en el cual las empresas prestadoras y entidades territoriales reportan información del sector de servicios públicos domiciliarios del país, que permite a las entidades del Gobierno evaluar la prestación de los servicios públicos; ii) Sistema de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Básico – SINAS, creado por el artículo 57 de la Ley 1537 de 2012, con el fin de garantizar un planificado desarrollo territorial en materia de infraestructura de APSB; iii) Sistema de Información de Agua y Saneamiento Rural – SIASAR, el cual es un sistema con información básica sobre los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento rural existente en el país con una herramienta de información georreferenciada, con datos sobre comunidades, sistemas, proveedores de servicios y prestadores de asistencia técnica diseñado para captura de datos, seguimiento, análisis y toma de decisiones; iv) Sistema de Información para la Gestión y Control de Programas de Agua y Saneamiento Básico – SIGEVAS, que está basado en herramientas informáticas para la gestión y control de los proyectos que conforman los diferentes programas del sector de agua potable y saneamiento básico²²²; y v) Otros como el Sistema de Información para la Evaluación de la Eficacia - SIEE; Sistema de Información de la Vigilancia de la Calidad del Agua para Consumo Humano – SIVICAP; Sistema de Gestión y Monitoreo a la Ejecución de Proyectos SGR - GESPROY SGR; Sistema de información del Fondo de Inversiones en Agua – FIA; Sistema de Información del Recurso Hídrico del IDEAM; Sistema de gestión de proyectos (GEOTEC) de FONADE.

En la evaluación realizada en la Auditoría de Desempeño, la CGR evidencia que aún no se cuenta con un sistema adecuado de información sectorial, que articule toda la información del sector, lo cual impide contar con información adecuada, necesaria, oportuna y con calidad que soporte los procesos de planeación, ejecución, regulación, vigilancia y toma de decisión sectorial, así como un adecuado monitoreo y control sobre el Programa, y que permita brindar a la

²²² Respuesta 2017ER0130277 del 29 de diciembre de 2017

ciudadanía y a todos los actores del sector, información confiable y consolidada. Si bien el MVCT tiene implementado el SINAS, aún falta por desarrollarse otras funcionalidades e integrarse con otros sistemas de información o bases de datos de las demás entidades públicas que se relacionan directa o indirectamente con el sector de APSB, como el Sistema de Información de Agua y Saneamiento Rural – SIASAR, el Sistema de Información del Recurso Hídrico del IDEAM y el Sistema de gestión de proyectos (GEOTEC) de FONADE, entre otros.

No todos los prestadores del servicio público de agua potable y saneamiento reportan información al SUI y no todos se encuentran en el sistema lo que implica que la información se encuentra desactualizada e incompleta, dado que de un año a otro desaparecen suscriptores, se realizan sub-reportes por parte de los prestadores de servicios públicos que no se encuentran legalizadas. Todo esto impide contar con un inventario confiable de prestadores y con la información necesaria para contribuir a la formulación de políticas públicas y a la toma de decisiones.

Por otra parte, se evidencian deficiencias en las estadísticas reportadas que no dan cuenta de la realidad sobre cobertura, calidad y continuidad de la prestación del servicio de APSB;

También se presenta ausencia de bases de datos confiables, así como falta de una métrica técnica y científica que establezca los índices de accesibilidad a acueducto, alcantarillado y aseo; disponibilidad y calidad del agua como derecho fundamental.

Inexistencia de mediciones porcentuales sobre aguas residuales y aguas tratadas. Falta de indicadores de resultado sobre cobertura, calidad, continuidad e impacto sanitario en la prestación del servicio, en términos de suficiencia, salubridad, aceptabilidad, accesibilidad física, económica y disponibilidad. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio solo entregó a este Órgano de Control la hoja de vida de los indicadores asociados a los procesos de Gestión de Proyectos, Formulación de Políticas e Instrumentación Normativa y Promoción y Acompañamiento, que hacen parte del Sistema Integrado de Gestión y los establecidos para el sector en el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados SINERGIA²²³. Lo anterior evidencia que la Entidad no cuenta con una línea base de la política pública de APSB ni con indicadores de desempeño, de proceso, de gestión, de resultados e impactos, como tampoco tableros de control, series históricas, mediciones y comparaciones de la ejecución de recursos en las vigencias auditadas, con el fin de realizar un monitoreo a los programas que desarrollan las estrategias de los dos últimos Planes de Desarrollo.

²²³ Respuesta del MVCT 2017EE0116653 del 28 de diciembre de 2017

La CGR solicitó al MVCT la base de datos con las cuales el MVCT prioriza la realización de la asistencia técnica y las capacitaciones impartidas, así como las intervenciones en materia de agua potable y saneamiento básico. Con oficio 2018EE0037376 del 25 de mayo de 2018 el MVCT respondió: *"Es importante precisar que no se cuenta con una base de municipios con la cual este Viceministerio priorice la realización de asistencias técnicas y capacitaciones, considerando que estas se realizan a los 32 departamentos, conforme las necesidades identificadas en cada una de las dependencias y lo manifestado por los Gestores y departamentos a través de las solicitudes puntuales que ellos presentan y son atendidas por las diferentes áreas del Viceministerio.*

Asimismo, se tiene que el Ministerio cuenta con una amplia oferta institucional a la cual los municipios, distritos y departamentos pueden acceder, teniendo en cuenta sus características propias y diversidad de necesidades.

En el mismo sentido, es preciso acotar que ya sea directa o indirectamente, el Viceministerio brinda asistencia técnica a cada municipio con el cual ha suscrito convenios para cualquier tipo de inversión y/o desarrollo de los programas enunciados anteriormente".

La mayoría de municipios no han construido una línea base de la situación actual que conduzca a la formulación de los planes de acceso dirigidos a optimizar las condiciones de suministro de estos servicios públicos en su territorio²²⁴. El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio se limita a la información que le reportan los gestores departamentales y no cuenta con su propia base de datos. No existen reportes locales sobre el avance y mejoramiento de la calidad del agua.

Hallazgo Administrativo 24. Sistema de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Básico – SINAS

La ley 1537 de 2012, en su artículo 57 crea en el MVCT el sistema SINAS²²⁵. De acuerdo a lo dispuesto, el MVCT pone en funcionamiento el sistema SINAS como

²²⁴ Diagnóstico con 18 debilidades registradas en la Guía de Planeación Municipal para el Aseguramiento de los servicios de agua potable y saneamiento básico en zonas rurales.

²²⁵ "Artículo 57. Sistema de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Básico SINAS. Para efectos de garantizar un planificado desarrollo territorial en materia de infraestructura de agua potable y saneamiento básico, créase dentro de la estructura operativa del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio el Sistema de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Básico - SINAS, cuyo objeto es planear, definir, sistematizar, priorizar, viabilizar, implementar, y monitorear, bajo criterios técnicos de optimización de resultados, eficiencia en la aplicación de recursos, cumplimiento de metas sectoriales y transparencia, la mejor estructura de ejecución anual y proyección quinquenal de proyectos de conformidad con las políticas, planes, y programas que el Ministerio defina. Por lo tanto, dentro de estos criterios el SINAS apoyará la estructuración del presupuesto sectorial anual de inversión y monitoreará la ejecución del mismo, produciendo los informes periódicos sectoriales donde se califique a nivel proyecto y agregados departamental y nacional, entre otros, el avance en ejecución física, los problemas detectados, las soluciones implementadas, el cumplimiento de las metas, la efectividad interna en el trámite, y se efectúen las propuestas de ajuste que sean requeridas."

un sistema de acceso web que apoyará la estructuración del presupuesto sectorial anual de inversión y monitoreará la ejecución del mismo, y permitirá además realizar consultas sobre indicadores, iniciativas, proyectos e inversiones del sector de agua potable y saneamiento básico. Tiene como fuentes de información los sistemas SUI²²⁶ y el SIGEVAS²²⁷ con los cuales interactúa mediante Web Services, y con los sistemas GESPROY²²⁸, SIEE²²⁹ y SIVICAP²³⁰ desde los cuales realiza cargue manual de archivos en formato Excel.

No obstante, es de resaltar que la reglamentación de la creación del sistema se estableció desde 2012, y solo hasta julio de 2017 entró en funcionamiento. Además, según lo que indica el MVCT en sus presentaciones, aún faltan por implementar otras funcionalidades en el sistema, pendientes por desarrollar en una segunda y tercera fase que incluyen: radicación y seguimiento en línea de proyectos; integración con otros sistemas de información; sistematización del proceso de priorización de inversiones y viabilización de proyectos; creación de otros módulos (gestión del riesgo y residuos sólidos); registro de información de los planes rectores. Adicionalmente, falta integración con otros sistemas de información del sector de APSB, como el Sistema de Información de Agua y Saneamiento Rural – SIASAR, Sistema de Información del Recurso Hídrico del IDEAM, Sistema de gestión de proyectos (GEOTEC) de FONADE, entre otros.

Lo anterior, repercute en que durante estos últimos años no se haya tenido la información consolidada y oportuna como un insumo que contribuya en el proceso de planeación del desarrollo territorial en materia de agua potable y saneamiento básico, así como servir de herramienta para un óptimo monitoreo de la ejecución de proyectos, inversión de recursos y cumplimiento de metas, además que contribuya en la toma de decisiones correctivas que se requieran oportunamente.

El MCVT en su respuesta manifiesta que la tardía implementación del SINAS, obedece a que la Entidad inicia su funcionamiento en 2011 y debió realizarse primero un ejercicio ordenado de planeación dentro de esta. Sin embargo, como se evidencia, hasta Julio de 2013 se diseñó el Plan Estratégico de Tecnología Informática y Comunicaciones del Ministerio, y el SINAS se puso en funcionamiento cinco años después de expedirse su reglamentación. Es de tener en cuenta, que pese al tiempo transcurrido, la planeación realizada, y los recursos

²²⁶ Sistema Único de Información - SUI. Sistema administrado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

²²⁷ Sistema de Gestión de Información del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico

²²⁸ Sistema de Gestión y Monitoreo a la Ejecución de Proyectos - SGR

²²⁹ Sistema de Información para la Evaluación de la Eficacia - DNP

²³⁰ Sistema de Información de la Vigilancia de la Calidad del Agua para Consumo Humano - Instituto Nacional de Salud



invertidos, el sistema aún tiene pendiente la implementación de otras funcionalidades y la integración con otros sistemas de información del sector. *pa*

4. CONCLUSIONES

I. COMPONENTE INSTITUCIONAL

El programa PAP-PDA no cuenta con una estructura de planeación adecuada, como quiera que la política pública de agua potable y saneamiento básico no fue construida con la metodología del marco lógico, y los planes y programas del orden departamental y municipal no están alienados, de tal manera que exista una coherencia en la implementación y ejecución de las estrategias incorporadas en los Planes Nacionales de Desarrollo 2010-2014, 2014-2018.

La planeación de largo plazo no articula los diferentes niveles de gobierno, ni existe una orientación del orden nacional ni regional sobre el enfoque de sostenibilidad y operatividad del sistema en los municipios. Se evidencia desarticulación entre el plan sectorial y la planeación estratégica de las entidades involucradas en la implementación y ejecución del Programa PAP-PDA.

El 54% de los municipios encuestados no conocen los componentes del Programa ni los instrumentos de planeación que este contiene. Los PGEI no están estructurados a partir de necesidades concretas, se formulan con partidas globales.

Las estrategias formuladas en el Programa son discontinuas y desatienden los propósitos iniciales del programa PAP-PDA, dado que los componentes se dispersaron en diferentes programas denominados actualmente estratégicos, vertimientos, residuos sólidos, sector rural, entre otros.

Se carece de una estructura institucional eficiente para la articulación interministerial y sectorial, con el fin de ejercer una cohesión ordenada entre los actores que intervienen en la política pública de agua potable y saneamiento básico, así como de los programas implementados por éstos, y con los objetivos ambientales y de salud (humana, pública y ambiental), relacionados con los ODM y ODS.

II. ESQUEMAS DE REGIONALIZACIÓN

El Gobierno Nacional no ha formulado una política clara dirigida a la promoción e implementación de los esquemas regionales para: aumentar el número de usuarios servidos bajo la gestión de un solo operador, para obtener las economías de escala directas propias de los servicios de agua y saneamiento; generar menor costo medido por habitante; mejorar el acceso a proveedores, mercado de capitales y respaldo técnico ante condiciones adversas.

No existe una adecuada articulación entre el programa PAP-PDA y la Política Nacional de Recurso Hídrico, que tiene como propósito mejorar la calidad y minimizar la contaminación del recurso, estableciendo como estrategia la

implementación de acciones preventivas y correctivas sobre las problemáticas y particularidades en cada región del país.

Existen múltiples barreras para la implementación de esquemas de regionalización debido a la dificultad para lograr acuerdos entre los municipios vecinos o la falta de recursos necesarios para la transformación de los esquemas de prestación del servicio, así como la ausencia de personal capacitado en las tareas de estructuración, elaboración de los términos técnicos, legales, laborales, financieros, ambientales e institucionales que se requieren para los esquemas de regionalización.

La asistencia técnica no tuvo el desarrollo necesario ni suficiente para apoyar las propuestas de regionalización de la prestación de los servicios públicos de APSB de iniciativa de los departamentos y gestores, en la medida en que el MVCT no diseñó una estrategia integral de apoyo institucional a las entidades territoriales del orden municipal para incentivar su vinculación a los esquemas de regionalización.

III. ARMONIZACIÓN DE RECURSOS

En la implementación y ejecución del Programa no se logró la integralidad ni la armonización de recursos en atención a los pilares fundamentales, como tampoco la efectiva y eficaz ejecución del Plan Estratégico de Inversiones. En la implementación de la política no se articularon las diferentes fuentes de recursos disponibles, con el fin de garantizar un mejor control de las inversiones en el sector ni se ejecutaron las obras de acuerdo con la planeación integral con visión regional prevista en el Programa. En los resultados evaluados se observa baja ejecución del orden del 67% de los recursos girados al FIA.

IV. FORTALECIMIENTO EMPRESARIAL Y SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA

En la implementación del Programa no se ha dado la relevancia por parte de los actores sobre el Aseguramiento de la prestación del servicio en el sector y en la ejecución de los PAP-PDA este aspecto está relegado. Ausencia de un modelo empresarial moderno y sostenible, dado que la infraestructura es obsoleta y defectuosa en muchos municipios, que no está acorde con las necesidades actuales. Falta de mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura existente y ausencia de modelos de sostenimiento de las inversiones. Lo anterior de acuerdo con lo evidenciado en los diagnósticos presentados por los municipios encuestados.

El RAS como metodología de reconocido valor técnico, para el diseño, construcción, puesta en marcha, operación, mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura relacionada con los servicios públicos de acueducto, alcantarillado



y aseo, no es de obligatorio cumplimiento para todos los alcaldes del país, que tienen la responsabilidad constitucional de garantizar la prestación efectiva de estos servicios públicos; en consecuencia, se aumenta el riesgo de diseño y ejecución de proyectos con deficiencias técnicas en su formulación.

Existe un excesivo número de empresas prestadoras de servicios públicos de agua potable y saneamiento básico que no tienen capacidad institucional ni de ingeniería de alto nivel, lo que incide en la falta de cobertura, calidad y continuidad.

De acuerdo con las evidencias obtenidas de la encuesta y grupos focales, la CGR observó alta rotación del nivel directivo, falta de capacitación del personal nuevo, pérdida de la memoria institucional y de la gestión del conocimiento, intromisión política partidista y politización en la administración territorial, aspectos que han generado proyectos insuficientes e ineficientes, dado que se abandonan o no se ejecutan las iniciativas de las anteriores administraciones, lo que ocasiona pérdida de las inversiones y discontinuidad en la prestación del servicio.

Insuficiente asistencia técnica operativa permanente por parte del MVCT a los municipios para promover procesos de regionalización, armonización de recursos, fortalecimiento y modernización empresarial y garantizar la sostenibilidad del sistema. La asistencia técnica que brindan el MVCT y los gestores se caracteriza por estar sujeta a la demanda que hagan los municipios o prestadores y se limita a la entrega de manuales operativos cuando se ejecutan obras.

De acuerdo con la encuesta aplicada por la CGR, el 48% de los municipios encuestados ejecuta recursos para proyectos de inversión en el sector de APSB por fuera de los PAP-PDA dado que no tienen una buena percepción del Programa o desconocen los beneficios que este ofrece, dada la ausencia de promoción por parte del MVCT.

V. SISTEMAS DE INFORMACIÓN

La CGR encontró falta de integración de la información proveniente de los actores que intervienen en la implementación del Programa. Se evidencia que aún no se cuenta con un sistema adecuado que articule toda la información del sector, lo cual impide contar con datos confiables y actualizados que permitan una adecuada, necesaria y oportuna planeación, ejecución, regulación, vigilancia sectorial, así como un adecuado monitoreo y control sobre el Programa, y brindar a la ciudadanía información confiable y consolidada.

Si bien el MVCT tiene en funcionamiento la fase I del SINAS, se evidencia su tardía implementación dado que comenzó a operar solo hasta julio de 2017, pese a que la reglamentación de su creación se estableció desde 2012. Es de tener en

cuenta, que no obstante el tiempo transcurrido, la planeación realizada y los recursos invertidos en el sistema aún le falta por implementar otras funcionalidades, pendientes por desarrollar en una segunda y tercera fase. Adicionalmente, falta aún integración con otros sistemas de información o bases de datos de las demás entidades públicas que se relacionan directa o indirectamente con el sector de APSB, como el Sistema de Información de Agua y Saneamiento Rural – SIASAR, Sistema de Información del Recurso Hídrico del IDEAM, Sistema de gestión de proyectos (GEOTEC) de FONADE, entre otros.

Es importante resaltar que el Ministerio implementó Web Services²³¹ para transferir información entre el SINAS y los sistemas SUI y SIGEVAS, los cuales presentan notificación de cumplimiento del dominio semántico Lenguaje Común de Intercambio de Información, expedida por el MinTIC, de acuerdo con los soportes entregados por el MVCT.

Por otra parte en relación con el Directorio de servicios de intercambio de información²³² del MinTIC, la CGR comunicó observación por su no publicación, en atención a lo indicado, en el Marco de Interoperabilidad establecido en la Estrategia de Gobierno en línea²³³ y al Marco de Referencia de Arquitectura TI Colombia en su lineamiento “LI-INF.08 - Publicación de los servicios de intercambio de Componentes de información”.

Sin embargo, posterior a la comunicación de observaciones la CGR realizó una nueva consulta el 25 de Julio de 2018 en el directorio, evidenciándose que ya se encuentran publicados dichos servicios, contribuyendo así a incentivar que las entidades puedan estar más conectadas y operen de manera articulada, permita la reducción de costos en el intercambio de la información, y aporte facilidades a los usuarios y entidades para encontrar que servicios de información ofrecen las entidades del estado, para que puedan llegar a consumirla y generar conocimiento, investigación y soluciones e ideas innovadoras, entre otros.

²³¹ Tecnología que utiliza un conjunto de protocolos y estándares que sirven para intercambiar datos entre aplicaciones.

²³² <http://lenguaje.mintic.gov.co/directorio-de-servicios-de-intercambio-de-informacion>

²³³ http://lenguaje.mintic.gov.co/sites/default/files/archivos/marco_de_interoperabilidad_gel.pdf

5. APÉNDICES Y ANEXOS

Anexo 1

Indicadores Globales para el seguimiento a los ODS Fuente: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Indicadores_Globales_ODS_oficial.pdf

OBJETIVO	INDICADOR
Objetivo 1 Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo	
De aquí a 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación	1.4.1 Proporción de la población que vive en hogares con acceso a servicios básicos
Objetivo 3 Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades	
De aquí a 2030, poner fin a las epidemias del SIDA, la tuberculosis, la malaria y las enfermedades tropicales desatendidas y combatir la hepatitis, las enfermedades transmitidas por el agua y otras enfermedades transmisibles	3.3.1 Número de nuevas infecciones por el VIH por cada 1.000 habitantes no infectados (por grupo de edad, sexo y sectores clave de la población)
	3.3.2 Incidencia de la tuberculosis por cada 1.000 personas al año
	3.3.3 Casos incidentes de malaria por cada 1.000 personas al año
	3.3.4 Número de nuevas infecciones de la hepatitis B por cada 100.000 habitantes en un año determinado
	3.3.5 Número de personas que requieren intervenciones contra enfermedades tropicales desatendidas
De aquí a 2030, reducir considerablemente el número de muertes y enfermedades causadas por productos químicos peligrosos y por la contaminación del aire, el agua y el suelo.	3.9.2 Tasa de mortalidad atribuida a la insalubridad del agua, el saneamiento inseguro y la falta de higiene
Objetivo 4 Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos	
De aquí a 2030, asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible	4.7.1 Grado en el que (i) la educación para la ciudadanía global y (ii) la educación para el desarrollo sostenible, incluida la igualdad de género y los derechos humanos, son integrados en todos los niveles en (a) las políticas nacionales de educación (b) los planes de estudio (c) la formación del profesorado y (d) la evaluación de los alumnos
Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos	4.8.1 Porcentaje de escuelas con acceso a: a) electricidad; b) internet con fines pedagógicos; c) computadoras con fines pedagógicos; d) infraestructura y materiales adaptados a los estudiantes con discapacidad; e) instalaciones de saneamiento básicas segregadas por sexo; y f) instalaciones básicas para lavarse las manos (según las definiciones de Agua, Saneamiento e Higiene para Todos (WASH))

pld

Objetivo 6 Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos

6.1	De aquí a 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos	6.1.1	Porcentaje de la población que dispone de servicios de suministro de agua potable gestionados de manera segura
6.2	De aquí a 2030, lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad	6.2.1	Porcentaje de la población que utiliza servicios de saneamiento gestionados de manera segura, incluida una instalación para lavarse las manos con agua y jabón
6.3	De aquí a 2030, mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial	6.3.1	Porcentaje de aguas residuales tratadas de manera segura
6.4	De aquí a 2030, mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial	6.3.2	Porcentaje de meses de agua de buena calidad
6.5	De aquí a 2030, implementar la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza, según proceda	6.4.1	Cambio en la eficiencia del uso del agua con el tiempo
6.6	Proporción de la superficie de la cuenca transfronteriza con arreglos operacionales para cooperación relacionada con el agua	6.4.2	Nivel de estrés hídrico: extracción de agua dulce como proporción de los recursos de agua dulce disponibles
6.7	De aquí a 2030, ampliar la cooperación internacional y el apoyo prestado a los países en desarrollo para la creación de capacidad en actividades y programas relativos al agua y el saneamiento, como los de captación de agua, desalinización, uso eficiente de los recursos hídricos, tratamiento de aguas residuales, reciclado y tecnologías de reutilización	6.5.1	Grado de aplicación de la ordenación integrada de los recursos hídricos (0-100)
6.8	Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento	6.5.2	Proporción de la superficie de la cuenca transfronteriza con arreglos operacionales para cooperación relacionada con el agua
		6.6.1	Porcentaje del cambio en la extensión de los ecosistemas relacionados con el agua a lo largo del tiempo
		6.a.1	Volumen de la asistencia oficial para el desarrollo destinada al agua y al saneamiento que forma parte de un plan de gastos coordinados del gobierno
		6.b.1	Porcentaje de dependencias administrativas locales con políticas y procedimientos operacionales establecidos para la participación de las comunidades locales en la ordenación del agua y el saneamiento

Objetivo 11 Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles

11.1	De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales	11.1.1	Proporción de la población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos improvisados o viviendas inadecuadas
11.5	De aquí a 2030, reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad	11.5.2	Pérdidas económicas directas por desastre en relación con el PIB mundial, incluyendo los daños por desastre a la infraestructura crítica y la interrupción de los servicios básicos
11.6	De aquí a 2030, reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo	11.6.1	Porcentaje de residuos sólidos urbanos recolectados periódicamente con descarga final adecuada con respecto al total de los desechos generados por la ciudad
11.b	De aquí a 2020, aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles	11.b.1	Proporción de los gobiernos locales que adoptan e implementan estrategias locales para la reducción del riesgo de desastres en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030

Objetivo 12 Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles

12.5	De aquí a 2030, reducir considerablemente la generación de desechos mediante actividades de prevención, reducción, reciclado y reutilización	12.5.1	Tasa nacional de reciclado, toneladas de material reciclado
------	--	--------	---

Objetivo 13 Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos

13.1	Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países	13.1.1	Número de países con estrategias nacionales y locales para la reducción del riesgo de desastres
------	--	--------	---

Objetivo 15 Proteger, restaurar y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad

15.1	De aquí a 2020, asegurar la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce y sus servicios, en particular los bosques, los humedales, las montañas y las zonas áridas, en consonancia con las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales	15.1.2	Proporción de sitios importantes para la biodiversidad terrestre y de agua dulce que están cubiertos por las áreas protegidas, por tipo de ecosistema
------	---	--------	---

PJA

Anexo 1.1. PDA Antioquia - Municipios no vinculados

Abriaquí	Concepción	La Estrella	Santo Domingo
Angostura	Copacabana	La Unión	Sopetrán
Anorí	Dabeiba	Marinilla	Támesis
Apartadó	Ebéjico	Medellín	Tarazá
Armenia	El Carmen de Viboral	Montebello	Tarso
Barbosa	El Peñol	Mutatá	Toledo
Bello	El Retiro	Olaya	Turbo
Belmira	Enterríos	Peque	Valdivia
Betania	Envigado	Rionegro	Valparaíso
Caldas	Girardota	Sabaneta	Venecia
Caramanta	Granada	San Carlos	Yalí
Carepa	Guadalupe	San Jerónimo	Yarumal
Chigorodó	Guarne	San Pedro de Urabá	Yondo
Ciudad Bolívar	Guatapé	San Pedro los Milagros	
Cocomá	Itagüí	San Vicente	

Anexo 1.2. Boyacá municipios no vinculados al PAP - PDA

ARCABUCO	GAMEZA	PISBA	SUTAMARCHAN
BERBEO	GUATEQUE	SANTA MARIA	TIBANA
CERINZA	JENESANO	SATIVANORTE	TIBASOSA
CHITA	LA CAPILLA	SATIVASUR	TUNUNGUA
CHIVATA	LA VICTORIA	SIACHOQUE	TUNJA
COPER	MONGUA	SOCHA	VIRACACHA
CUITIVA	MONQUIRA	SOMONDOCO	
FLORESTA	PANQUEBA	SUSACON	

Anexo 1.3. Santander: Municipios no vinculados al PAP -PDA

Abrego	Sardinata	El Tarra	Teorama
Chitagá	Salazar de las Palmas	Gramalote	San Calixto
Cucutilla	Bucarasica	La Playa	Ragonvalia
Ocaña	Convención	Mutiscua	

Fuente: Información reportada por los Gestores y Gobernadores en el país en la respuesta a cuestionario de la CGR.

Anexo 2

Municipios vinculados y no vinculados al PAP - PDA según cuestionario de la CGR a Gestores y Gobernadores [1]										
No.	Gestor	Municipios existentes	Vinculados al PDA	No vinculados al PDA	% de Particip	Municipios no vinculados				
1	Antioquia	125	67	58	54%	Anexo 1.1.				
2	Boívar	45	41	4	91%	Cartagallo	Cartagena	Hatillo de Loba	Margarita	
3	Boyacá	123	93	30	76%	Anexo 1.2.				
4	Caldas	27	27	0	100%					
5	Caquetá	16	16	0	100%					
6	Casanare	19	19	0	100%					
7	Cauca	42	38	4	90%	Almaguer	Caldono	Corinto	Sucre	
8	Cesar	25	20	5	80%	Aguachica	Becerril	Manauare	San Martín	Valledupar
9	Córdoba	30	29	1	97%	San José de Uré				
10	Huila	37	36	1	97%	Eliás				
11	La Guajira	15	12	3	80%	Distracción	Hato Nuevo	Urumita		
12	Magdalena	30	26	4	87%	El Banco	Remolino	Santa Ana	San Zenón	
13	Meta	29	28	1	97%	Castilla la Nueva				
14	Nariño	64	56	8	88%					
15	Norte de Santander	40	25	15	63%	Anexo 1.3.				
16	Putumayo	13	13	0	100%					
17	Quindío	12	12	0	100%					
18	Risaralda	14	11	3	79%	Dosquebradas	La Ceila	La Virginia		
19	San Andrés	2	2	0	100%					
20	Sucre	26	22	4	85%	Betulia	Corozal	Coveñas	San Pedro	
21	Tolima	47	42	5	89%	Carmen de Apicalá	Chaparral	Dolores	Lérida	Melgar
22	Valle	42	42	0	100%					
23	Vaupés	3	3	0	100%					
24	Vichada	4	4	0	100%					
Subtotales		830	684	146	82%					

Fuentes:

[1] Información reportada por los Gestores y Gobernadores en el país en la respuesta a cuestionario de la CGR.

Anexo 3.

Población de los departamentos de Colombia (est. 2018) [1]

N°	Departamento	Valores absolutos			Valores relativos		
		Población Cabecera	Población Resto	Población Total	Población Cabecera / Población Total	Población Resto / Población Total	Población dpto / Población Total
1	Amazonas	29.009	49.821	78.830	36,8%	63,2%	0,2%
2	Antioquia	5.262.172	1.428.858	6.691.030	78,6%	21,4%	13,4%
3	Arauca	172.650	98.058	270.708	63,8%	36,2%	0,5%
4	Atlántico	2.438.533	107.391	2.545.924	95,8%	4,2%	5,1%
5	Bogotá	8.164.178	16.869	8.181.047	99,8%	0,2%	16,4%
6	Bolívar	1.693.659	477.621	2.171.280	78,0%	22,0%	4,4%
7	Boyacá	742.812	539.251	1.282.063	57,9%	42,1%	2,6%
8	Caldas	719.730	274.136	993.866	72,4%	27,6%	2,0%
9	Caquetá	300.012	196.229	496.241	60,5%	39,5%	1,0%
10	Casanare	281.548	93.701	375.249	75,0%	25,0%	0,8%
11	Cauca	567.393	848.540	1.415.933	40,1%	59,9%	2,8%
12	Cesar	805.262	260.411	1.065.673	75,6%	24,4%	2,1%
13	Chocó	253.058	262.087	515.145	49,1%	50,9%	1,0%
14	Córdoba	950.107	838.400	1.788.507	53,1%	46,9%	3,6%
15	Cundinamarca	1.906.623	897.615	2.804.238	68,0%	32,0%	5,6%
16	Guainía	13.090	30.356	43.446	30,1%	69,9%	0,1%
17	Guaviare	69.723	46.106	115.829	60,2%	39,8%	0,2%
18	Huila	714.664	482.417	1.197.081	59,7%	40,3%	2,4%
19	La Guajira	570.399	469.758	1.040.157	54,8%	45,2%	2,1%
20	Magdalena	967.669	331.022	1.298.691	74,5%	25,5%	2,6%
21	Meta	775.636	241.065	1.016.701	76,3%	23,7%	2,0%
22	Nariño	907.590	901.526	1.809.116	50,2%	49,8%	3,6%
23	Norte de Santander	1.099.363	291.876	1.391.239	79,0%	21,0%	2,8%
24	Putumayo	179.323	179.573	358.896	50,0%	50,0%	0,7%
25	Quindío	506.254	68.756	575.010	88,0%	12,0%	1,2%
26	Risaralda	761.658	206.109	967.767	78,7%	21,3%	1,9%
27	San Andrés y Providencia	56.487	21.926	78.413	72,0%	28,0%	0,2%
28	Santander	1.587.972	502.867	2.090.839	75,9%	24,1%	4,2%
29	Sucre	596.651	280.406	877.057	68,0%	32,0%	1,8%
30	Tolima	980.694	439.253	1.419.947	69,1%	30,9%	2,8%
31	Valle del Cauca	4.169.553	586.560	4.756.113	87,7%	12,3%	9,5%
32	Vaupés	17.679	27.249	44.928	39,3%	60,7%	0,1%
33	Vichada	34.200	43.076	77.276	44,3%	55,7%	0,2%
	Colombia	38.295.351	11.538.889	49.834.240	76,8%	23,2%	100,0%

Fuentes: [1] Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Censo General 2005, proyecciones nacionales y departamentales de población 2005-2020.

Anexo 4.

Apoyo financiero para el desarrollo de las políticas estratégicas de APSB a nivel Nacional

Millones de Pesos

Departamento	Recursos sector urbano	Recursos sector rural	No de veces recursos: Urbano / Rural	Departamento	Recursos sector urbano	Recursos sector rural	No de veces recursos: Urbano / Rural
Región Atlántica				Región Pacífica			
Atlántico	127.270	17.260	7	Cauca	78.516	3.025	26
Bolívar	143.509	-	-	Chocó	96.469	6.743	14
Cesar	34.671	977	35	Nariño	112.359	2.050	55
Córdoba	132.562	731	181	Valle del Cauca	120.665	7.573	16
Guajira	66.442	2.880	23	Región Orinoquía			
Magdalena	96.287	25.420	4	Arauca	9.139	-	-
San Andrés y Providencia	13.477	-	-	Casanare	19.937	-	-
Sucre	75.627	-	-	Meta	15.267	5.919	3
Región Andina				Vichada	-	-	-
Antioquia	104.538	7.875	13	Región Amazonía			
Boyacá	66.540	-	-	Amazonas	9.995	-	-
Caldas	49.662	5.251	9	Caquetá	3.079	479	6
Cundinamarca	85.005	6.960	12	Guainía	-	-	-
Huila	35.972	4.992	7	Guaviare	-	-	-
Norte de Santander	54.766	-	-	Putumayo	49.393	10.688	5
Quindío	34.549	-	-	Vaupés	-	-	-
Risaralda	8.978	1.021	9	Totales	1.804.611	129.623	14
Santander	122.077	11.084	11				
Tolima	37.860	8.693	4				

Fuente: MVCT, Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico. Presentación sobre Planes Departamentales de Agua – PAP – PDA. Marzo de 2018.

Anexo 4.1

Apoyo financiero para el desarrollo de las políticas estratégicas de APSB a nivel Nacional

Millones de Pesos

Departamento	No. Proyectos	2012-2017	Participación	Costo promedio proyecto
Región Atlántica				
Atlántico	19	127.270	7,1%	6.698
Bolívar	8	143.509	8,0%	17.939
Cesar	14	34.671	1,9%	2.477
Córdoba	16	132.562	7,3%	8.285
Guajira	13	66.442	3,7%	5.111
Magdalena	26	96.287	5,3%	3.703
San Andrés y Providencia	2	13.477	0,7%	6.739
Sucre	11	75.627	4,2%	6.875
Región Andina				
Antioquia	24	104.538	5,8%	4.356
Boyacá	6	66.540	3,7%	11.090
Caldas	14	49.662	2,8%	3.547
Cundinamarca	16	85.005	4,7%	5.313
Huila	13	35.972	2,0%	2.767
Norte de Santander	8	54.766	3,0%	6.846
Quindío	11	34.549	1,9%	3.141
Risaralda	3	8.978	0,5%	2.993
Santander	28	122.077	6,8%	4.360
Tolima	12	37.860	2,1%	3.155
Región Pacífica				
Cauca	15	78.516	4,4%	5.234
Chocó	14	96.469	5,3%	6.891
Nariño	28	112.359	6,2%	4.013
Valle del Cauca	15	120.665	6,7%	8.044
Región Orinoquia				
Arauca	1	9.139	0,5%	9.139
Casanare	1	19.937	1,1%	19.937
Meta	4	15.267	0,8%	3.817
Vichada	0	0	0,0%	0
Región Amazonía				
Amazonas	5	9.995	0,6%	1.999
Caquetá	2	3.079	0,2%	1.540
Guainía	0	0	0,0%	0
Guaviare	0	0	0,0%	0
Putumayo	8	49.393	2,7%	6.174
Vaupés	0	0	0,0%	0
Totales	337	1.804.611	100,0%	5.356

Fuente: MVCT.

Anexo 5
HOGARES (%) POR ACCESO A SERVICIOS PÚBLICOS, SEGÚN REGIÓN Y ÁREA

2015

REGIÓN	ÁREA	TOTAL HOGARES	COBERTURAS			DEFICIT		
			ACUEDUCTO	ALCANTARIL LADO	RECOLECCIÓN DE BASURAS	ACUEDUCTO	ALCANTARIL LADO	RECOLECCIÓN DE BASURAS
		%			TOTAL PERSONAS			
TOTAL NACIONAL	TOTAL	14.101	89,9	77,0	82,3	4.828	10.995	8.461
	CABECERA	11.126	97,6	93,1	97,3	905	2.602	1.018
	CENTROS POBLADOS Y RURAL DISPERSO	2.974	61,2	16,8	26,1	3.912	8.388	7.450
ATLÁNTICA	TOTAL	2.667	84,2	59,2	69,5	1.428	3.689	2.758
	CABECERA	1.989	94,1	76,6	87,1	398	1.578	870
	CENTROS POBLADOS Y RURAL DISPERSO	678	55,2	8,1	18,0	1.030	2.112	1.885
ORIENTAL	TOTAL	2.555	85,9	75,5	77,8	1.221	2.122	1.923
	CABECERA	1.840	97,8	98,8	99,8	137	75	12
	CENTROS POBLADOS Y RURAL DISPERSO	715	55,1	15,5	21,1	1.088	2.048	1.912
CENTRAL	TOTAL	1.741	88,2	78,0	82,1	696	1.298	1.056
	CABECERA	1.277	99,6	96,7	99,5	17	143	22
	CENTROS POBLADOS Y RURAL DISPERSO	465	56,7	26,9	34,4	683	1.152	1.034
PACÍFICA (Sin incluir Valle)	TOTAL	1.051	82,7	45,2	53,6	616	1.952	1.653
	CABECERA	504	90,3	81,0	96,9	166	325	53
	CENTROS POBLADOS Y RURAL DISPERSO	547	75,7	12,2	13,7	451	1.628	1.600
BOGOTÁ	TOTAL	2.490	99,9	99,6	99,9	8	34	8
	CABECERA	2.490	99,9	99,6	99,9	8	34	8
ANTIOQUIA	TOTAL	1.928	91,2	79,4	87,9	575	1.346	791
	CABECERA	1.535	99,1	95,3	100,0	47	245	0
	CENTROS POBLADOS Y RURAL DISPERSO	393	60,4	17,3	40,7	528	1.102	790
VALLE DEL CAUCA	TOTAL	1.427	96,5	90,5	94,3	169	460	276
	CABECERA	1.251	99,2	97,2	99,0	34	119	42
	CENTROS POBLADOS Y RURAL DISPERSO	176	77,5	42,2	60,8	134	345	234
SAN ANDRÉS Y	TOTAL	17	37,7	34,9	100,0	36	38	0
	CABECERA	17	37,7	34,9	100,0	36	38	0
ORINOQUÍA - AMAZONÍA	TOTAL	224	92,8	94,5	98,9	55	42	8
	CABECERA	224	92,8	94,5	98,9	55	42	8

Fuente: DANE, Encuesta de Calidad de Vida y cálculos CGR.

Phd

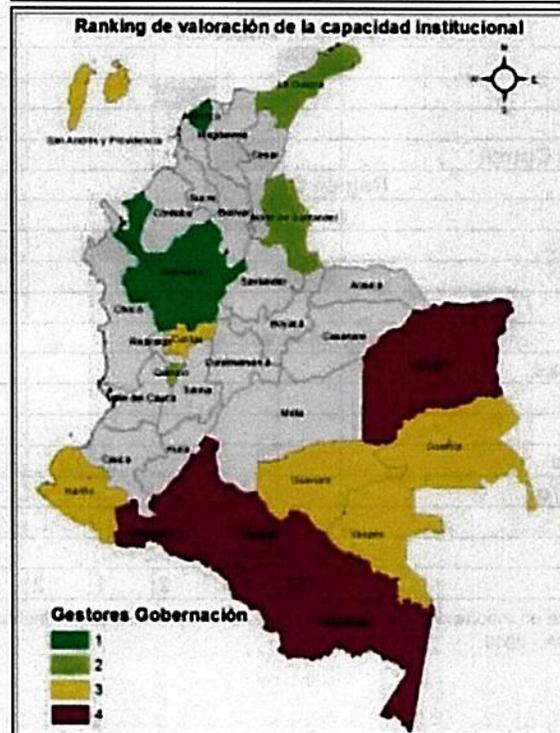
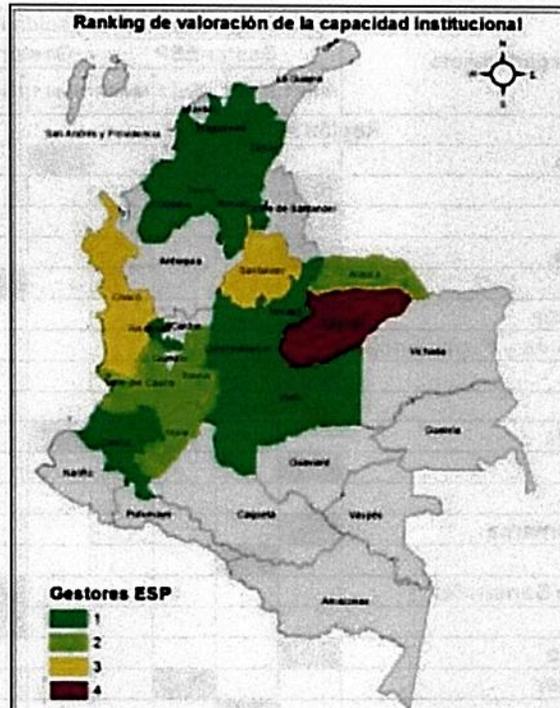
Anexo 6.

Distribución del apoyo financiero para el desarrollo de las políticas estratégicas de APSB a nivel departamental (%) vs INBI (% población)

Departamento	Recursos sector urbano	INBI Cabecera	Recursos sector rural	INBI Resto	Recursos Urbano + Rurales	INBI Total
Región Atlántica						
Atlántico	7,1%	9,37	13,3%	7,45	7,5%	9,28
Bolívar	8,0%	21,91	0,0%	25,30	7,4%	22,70
Cesar	1,9%	5,83	0,8%	23,96	1,8%	11,03
Córdoba	7,3%	11,11	0,6%	10,64	6,9%	10,81
Guajira	3,7%	16,71	2,2%	28,45	3,6%	22,36
Magdalena	5,3%	17,18	19,6%	13,99	6,3%	16,19
San Andrés y Providencia	0,7%	41,77	0,0%	3,19	0,7%	30,91
Sucre	4,2%	16,79	0,0%	6,78	3,9%	13,18
Región Andina						
Antioquia	5,8%	2,48	6,1%	9,95	5,8%	4,15
Boyacá	3,7%	1,20	0,0%	12,54	3,4%	6,61
Caldas	2,8%	1,07	0,0%	2,42	2,6%	1,45
Cundinamarca	4,7%	1,78	5,4%	7,86	4,8%	3,91
Huila	2,0%	2,64	3,9%	16,03	2,1%	8,00
Norte de Santander	3,0%	2,71	0,0%	24,91	2,8%	7,55
Quindío	1,9%	1,17	0,0%	0,33	1,8%	1,06
Risaralda	0,5%	0,73	0,8%	4,81	0,5%	1,68
Santander	6,8%	2,18	8,6%	10,92	6,9%	4,48
Tolima	2,1%	1,43	6,7%	14,84	2,4%	5,79
Región Pacífica						
Cauca	4,4%	8,18	2,3%	19,28	4,2%	14,76
Chocó	5,3%	79,42	5,2%	61,83	5,3%	71,13
Nariño	6,2%	9,08	1,6%	18,17	5,9%	13,92
Valle del Cauca	6,7%	2,18	5,8%	2,75	6,6%	2,26
Región Orinoquia						
Arauca	0,5%	2,72	0,0%	18,79	0,5%	4,66
Casanare	1,1%	2,52	0,0%	12,78	1,0%	5,61
Meta	0,8%	1,86	4,6%	11,99	1,1%	3,80
Vichada	0,0%	6,46	0,0%	61,95	0,0%	39,14
Región Amazonia						
Amazonas	0,6%	7,67	0,0%	32,50	0,5%	19,48
Caquetá	0,2%	2,86	0,4%	31,96	0,2%	12,19
Guainía	0,0%	22,81	0,0%	52,54	0,0%	35,34
Guaviare	0,0%	0,94	0,0%	32,42	0,0%	7,58
Putumayo	2,7%	6,45	8,2%	26,67	3,1%	16,18
Vaupés	0,0%	12,12	0,0%	64,00	0,0%	27,82
Totales	100,0%	5,01	100,0%	14,82	100,0%	7,36

Fuente: MVCT, Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico. Presentación sobre Planes Departamentales de Agua - PAF - PDA. Marzo de 2018. DANE, Necesidades Básicas Insatisfechas - INBI, por total, cabecera y resto, según departamento y nacional a 31 de Diciembre de 2011.

Anexo 7. Evaluación capacidad institucional de los departamentos



Anexo 7.1. Valoración de la capacidad institucional de los PDA

Orden alfabético	Departamento	Ranking valoración capacidad institucional							
		Gestor ESP				Gestor Gobernación			
		Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4
Región Atlántica									
1	Atlántico					■			
2	Bolívar	■							
3	Cesar	■							
4	Córdoba	■							
5	Guajira						■		
6	Magdalena	■							
7	San Andrés y Providencia								■
8	Sucre	■							
Región Andina									
9	Antioquia					■			
10	Boyacá	■							
11	Caldas								■
12	Cundinamarca	■							
13	Huila			■					
14	Norte de Santander						■		
15	Quindío								
16	Risaralda	■							
17	Santander			■					
18	Tolima			■					
Región Pacífica									
19	Cauca	■							
20	Chocó			■					
21	Nariño								■
22	Valle del Cauca			■					
Región Orinoquía									
23	Arauca			■					
24	Casanare					■			
25	Meta	■							
26	Vichada								■
Región Amazonía									
27	Amazonas								■
28	Caquetá								■
29	Guainía							■	
30	Guaviare							■	
31	Putumayo							■	
32	Vaupés							■	
Todo el país									
32	Total	10	4	2	1	2	3	6	4

Fuente: CGR con base en reporte del MVCT e informe del DNP de la Evaluación Institucional y de Resultados de los PDA - 2015.



Anexo 7.2. Población no atendida a partir del INBI – Componente Servicios

	Población Rural	Población Rural	Recursos sector rural	Recursos sector rural	INBI Rural	Población rural con INBI		Distribución para asignación	Ranking valoración capacidad institucional
	[1]	[2] = P/PT	[3] = R/RT	[4] %R/RT	[5] = % poblac con INBI (Comp Serv)	[6] = [2] * [5]	[7] = [1] * [5]	[8] Pr INBI /PT INBI	
Vaupés	27.249	0,24%	-	0,0%	64,0%	0,15%	17.438	0,96%	3
Vichada	43.076	0,37%	-	0,0%	61,9%	0,23%	26.685	1,47%	4
Chocó	262.087	2,27%	6.743	5,2%	61,8%	1,40%	162.048	8,93%	3
Guainía	30.356	0,26%	-	0,0%	52,5%	0,14%	15.950	0,88%	3
Amazonas	49.821	0,43%	-	0,0%	32,5%	0,14%	16.190	0,89%	4
Guaviare	46.106	0,40%	-	0,0%	32,4%	0,13%	14.949	0,82%	3
Caquetá	196.229	1,70%	479	0,4%	32,0%	0,54%	62.716	3,46%	4
La Guajira	469.758	4,07%	2.880	2,2%	28,4%	1,16%	133.637	7,36%	2
Putumayo	179.573	1,56%	10.688	8,2%	26,7%	0,42%	47.897	2,64%	4
Bolívar	477.621	4,14%	-	0,0%	25,3%	1,05%	120.824	6,66%	1
Norte de Santander	291.876	2,53%	-	0,0%	24,9%	0,63%	72.707	4,01%	2
Cesar	260.411	2,26%	977	0,8%	24,0%	0,54%	62.395	3,44%	1
Cauca	848.540	7,35%	3.025	2,3%	19,3%	1,42%	163.598	9,01%	1
Arauca	98.058	0,85%	-	0,0%	18,8%	0,16%	18.422	1,02%	2
Nariño	901.526	7,81%	2.050	1,6%	18,2%	1,42%	163.765	9,02%	3
Huila	482.417	4,18%	4.992	3,9%	16,0%	0,67%	77.347	4,26%	2
Tolima	439.253	3,81%	8.693	6,7%	14,8%	0,56%	65.186	3,59%	2
Magdalena	331.022	2,87%	25.420	19,6%	14,0%	0,40%	46.313	2,55%	1
Casanare	93.701	0,81%	-	0,0%	12,8%	0,10%	11.978	0,66%	4
Boyacá	539.251	4,67%	-	0,0%	12,5%	0,59%	67.602	3,72%	1
Meta	241.065	2,09%	5.919	4,6%	12,0%	0,25%	28.902	1,59%	1
Santander	502.867	4,36%	11.084	8,6%	10,9%	0,48%	54.937	3,03%	3
Córdoba	838.400	7,27%	731	0,6%	10,6%	0,77%	89.173	4,91%	1
Antioquia	1.428.858	12,38%	7.875	6,1%	9,9%	1,23%	142.166	7,83%	1
Cundinamarca	897.615	7,78%	6.960	5,4%	7,9%	0,61%	70.541	3,89%	1
Atlántico	107.391	0,93%	17.260	13,3%	7,4%	0,07%	7.996	0,44%	1
Sucre	280.406	2,43%	-	0,0%	6,8%	0,16%	19.015	1,05%	1
Bogotá	16.869	0,15%	-	0,0%	5,4%	0,01%	908	0,05%	S.C.
Risaralda	206.109	1,79%	1.021	0,8%	4,8%	0,09%	9.906	0,55%	1
San Andrés y Providencia	21.926	0,19%	-	0,0%	3,2%	0,01%	699	0,04%	3
Valle del Cauca	586.560	5,08%	7.573	5,8%	2,7%	0,14%	16.109	0,89%	2
Caldas	274.136	2,38%	5.251	4,1%	2,4%	0,06%	6.631	0,37%	3
Quindío	68.756	0,60%	-	0,0%	0,3%	0,00%	224	0,01%	2
Totales	11.538.889	100,00%	129.623	100,0%		15,73%	1.814.852	100,0%	N.A.

Handwritten signature

Anexo 8

RESULTADOS CENSO GENERAL 2005

Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI, por total, cabecera y resto, según municipio y nacional a 31 de Diciembre de 2011.

Colombia

Código Dpto	Nombre Departamento	Código Municipio	Nombre Municipio	Comp Serv Cabeera	Comp Serv Resto	Comp Serv Cabeera Total
05	ANTIOQUIA	134	CAMPAMENTO	100,00	100,00	100,00
18	CAQUETA	758	SOLANO	100,00	100,00	100,00
19	CAUCA	050	ARGELIA	100,00	100,00	100,00
19	CAUCA	533	PIAMONTE	100,00	100,00	100,00
27	CHOCO	425	MEDIO ATRATO	100,00	100,00	100,00
27	CHOCO	430	MEDIO BAUDO	100,00	100,00	100,00
41	HUILA	078	BARAYA	100,00	100,00	100,00
50	META	330	MESETAS	100,00	100,00	100,00
50	META	350	LA MACARENA	100,00	100,00	100,00
50	META	450	PUERTO CONCORDIA	100,00	100,00	100,00
50	META	590	PUERTO RICO	100,00	100,00	100,00
52	NARIÑO	233	CUMBITARA	100,00	100,00	100,00
52	NARIÑO	696	SANTA BARBARA	100,00	100,00	100,00
73	TOLIMA	043	ANZOATEGUI	100,00	100,00	100,00
81	ARAUCA	300	FORTUL	100,00	100,00	100,00
81	ARAUCA	794	TAME	100,00	100,00	100,00
86	PUTUMAYO	571	PUERTO GUZMAN	100,00	100,00	100,00
95	GUAVARE	025	EL RETORNO	100,00	100,00	100,00
97	VAUPES	161	CARURU	100,00		100,00
99	VICHADA	524	LA PRIMAVERA	100,00	100,00	100,00
50	META	325	MAPIRIPAN		100,00	100,00
91	AMAZONAS	263	EL ENCANTO (CD)		100,00	100,00
91	AMAZONAS	430	LA VICTORIA (CD)			100,00
91	AMAZONAS	460	MIRITI - PARANA (CD)		100,00	100,00
91	AMAZONAS	530	PUERTO ALEGRIA (CD)		100,00	100,00
91	AMAZONAS	669	PUERTO SANTANDER (CD)		100,00	100,00
94	GUAINIA	343	BARRANCO MINAS (CD)		100,00	100,00
94	GUAINIA	663	MAPIRIPANA (CD)			100,00
94	GUAINIA	883	SAN FELIPE (CD)		100,00	100,00
94	GUAINIA	885	LA GUADALUPE (CD)		100,00	100,00
94	GUAINIA	886	CACAHUAL (CD)		100,00	100,00
94	GUAINIA	887	PANA PANA (CD)			100,00
94	GUAINIA	888	MORICHAL (CD)			100,00
97	VAUPES	511	PACOA (CD)			100,00
97	VAUPES	777	PAPUNAU (CD)		100,00	100,00
81	ARAUCA	065	ARAQUITA	2,71	100,00	2,67
27	CHOCO	025	ALTO BAUDO	99,87	93,48	94,89
27	CHOCO	615	RIOSUCIO ⁽²⁾	99,67	45,09	59,73
13	BOLIVAR	683	SANTA ROSA	99,26	46,18	82,45
27	CHOCO	600	RIO QUITO	99,25	91,87	98,50
52	NARIÑO	390	LA TOLA	98,67	53,25	84,21
05	ANTIOQUIA	475	MURINDO	98,23	90,89	92,91
27	CHOCO	050	ATRATO	97,50	63,31	74,69
19	CAUCA	318	GUAPI	97,40	53,68	78,93
52	NARIÑO	473	MOSQUERA	97,07	72,33	80,31
41	HUILA	006	ACEVEDO	96,91	28,86	40,72
13	BOLIVAR	655	SAN JACINTO DEL CAUCA	96,48	61,40	69,80

Fuente: DANE. , Censo General 2005.

RESULTADOS CENSO GENERAL 2005

Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI, por total, cabecera y resto, según municipio y nacional Colombia

Código Dpto	Nombre Departamento	Código Municipio	Nombre Municipio	Comp Serv Cabecera	Comp Serv Resto	Comp Serv Cabecera Total
27	CHOCO	099	BOJAYA	96,13	85,11	91,04
13	BOLIVAR	244	EL CARMEN DE BOLIVAR	95,10	29,47	78,72
13	BOLIVAR	654	SAN JACINTO	92,87	29,22	87,17
27	CHOCO	160	CERTEGUI	92,50	73,49	83,89
27	CHOCO	372	JURADO	91,93	62,88	75,64
27	CHOCO	361	ISTMINA	90,97	47,71	81,16
27	CHOCO	001	QUIBDO	89,87	70,27	88,24
27	CHOCO	787	TADO	87,94	73,68	82,88
94	GUAINIA	884	PUERTO COLOMBIA (CD)		87,92	87,92
27	CHOCO	150	CARMEN DEL DARIEN	86,87	88,23	87,90
52	NARIÑO	250	EL CHARCO	83,11	56,79	63,75
13	BOLIVAR	873	VILLANUEVA	82,97	15,72	75,56
27	CHOCO	580	RIO IRO	81,20	69,66	71,56
08	ATLANTICO	141	CANDELARIA	76,79	2,96	57,19
17	CALDAS	442	MARMATO	72,10	2,45	12,04
99	VICHADA	773	CUMARIBO	4,08	72,23	59,48
47	MAGDALENA	460	NUEVA GRANADA	70,71	12,94	35,57
52	NARIÑO	520	FRANCISCO PIZARRO	68,55	44,44	55,79
27	CHOCO	810	UNION PANAMERICANA	66,78	29,56	43,67
27	CHOCO	073	BAGADO	62,92	83,87	77,89
27	CHOCO	205	CONDOTO	61,62	37,69	54,56
15	BOYACA	232	CHQUIZA	58,59	6,03	6,91
13	BOLIVAR	440	MARGARITA	58,55	9,32	17,82
47	MAGDALENA	541	PEDRAZA	56,59	14,45	26,88
70	SUCRE	221	COVEÑAS	56,38	2,26	17,23
13	BOLIVAR	433	MAHATES	56,17	5,80	25,00
47	MAGDALENA	570	PUEBLOVIEJO	55,92	5,69	22,71
70	SUCRE	233	EL ROBLE	55,18	1,06	24,34
13	BOLIVAR	140	CALAMAR	54,43	50,16	52,50
13	BOLIVAR	222	CLEMENCIA	53,43	11,98	44,08
13	BOLIVAR	657	SAN JUAN NEPOMUCENO	52,98	41,93	50,04
19	CAUCA	809	TIMBIQUI	51,82	58,02	57,10
13	BOLIVAR	580	REGIDOR	51,50	12,51	29,13
27	CHOCO	250	EL LITORAL DEL SAN JUAN	50,78	63,96	62,07
27	CHOCO	491	NOVITA	48,09	69,06	61,93
08	ATLANTICO	137	CAMPO DE LA CRUZ	47,42	16,16	43,13
47	MAGDALENA	960	ZAPAYAN	47,31	17,87	28,86
19	CAUCA	418	LOPEZ	47,10	19,31	28,36
05	ANTIOQUIA	873	VIGIA DEL FUERTE	46,70	69,87	60,83
27	CHOCO	135	EL CANTON DEL SAN PABLO	46,53	35,57	40,15
91	AMAZONAS	407	LA PEDRERA (CD)		45,49	45,49
18	CAQUETA	785	SOLITA	7,02	45,12	30,00
52	NARIÑO	256	EL ROSARIO	43,96	25,33	31,28
13	BOLIVAR	052	ARJONA	43,90	11,49	36,94
52	NARIÑO	079	BARBACOAS	43,63	74,78	62,49
18	CAQUETA	460	MILAN	9,85	43,58	37,79
13	BOLIVAR	838	TURBANA	43,33	8,06	39,38
86	PUTUMAYO	320	ORITO	13,06	43,24	30,09

Fuente: DANE. , Censo General 2005.

RESULTADOS CENSO GENERAL 2005

Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI, por total, cabecera y resto, según municipio y nacional Colombia

Código Dpto	Nombre Departamento	Código Municipio	Nombre Municipio	Comp Serv Cabecera	Comp Serv Resto	Comp Serv Cabecera Total
52	NARIÑO	427	MAGSI	42,90	87,35	76,78
88	SAN ANDRES	001	SAN ANDRES	42,77	2,55	32,35
08	ATLANTICO	606	REPELON	42,54	13,29	32,88
13	BOLIVAR	062	ARROYOHONDO	42,24	2,76	26,48
47	MAGDALENA	205	CONCORDIA	42,03	7,23	21,02
47	MAGDALENA	745	SITIONUEVO	41,56	42,56	42,07
13	BOLIVAR	894	ZAMBRANO	41,34	15,46	40,23
91	AMAZONAS	536	PUERTO ARICA (CD)		40,88	40,88
19	CAUCA	455	MIRANDA	40,64	8,84	31,45
23	CORDOBA	464	MOMIL	40,56	0,54	25,72
52	NARIÑO	621	ROBERTO PAYAN	40,40	54,68	53,98
47	MAGDALENA	258	EL PIÑON	40,02	5,94	17,76
13	BOLIVAR	647	SAN ESTANISLAO	39,60	5,43	29,67
47	MAGDALENA	053	ARACATACA	39,15	21,70	31,65
23	CORDOBA	672	SAN ANTERO	39,13	0,88	21,93
08	ATLANTICO	675	SANTA LUCIA	38,62	9,39	35,55
68	SANTANDER	370	JORDAN	38,60	8,55	10,06
13	BOLIVAR	442	MARIA LA BAJA	38,43	9,47	20,91
13	BOLIVAR	810	TIQUISIO	38,28	56,71	52,27
27	CHOCO	450	MEDIO SAN JUAN	37,94	47,10	44,02
08	ATLANTICO	436	MANATI	37,33	25,77	36,15
47	MAGDALENA	545	PIÑO DEL CARMEN	37,22	1,19	17,60
52	NARIÑO	490	OLAYA HERRERA	26,28	37,06	35,76
47	MAGDALENA	170	CHIBOLO	37,02	36,56	36,85
70	SUCRE	713	SAN ONOFRE	36,93	11,74	21,17
47	MAGDALENA	161	CERRO SAN ANTONIO	36,75	20,47	29,07
13	BOLIVAR	836	TURBACO	36,55	10,66	34,40
47	MAGDALENA	030	ALGARROBO	36,47	9,85	26,73
05	ANTIOQUIA	837	TURBO	36,21	24,07	28,79
95	GUAVARE	001	SAN JOSE DEL GUAVARE	0,17	35,83	4,48
13	BOLIVAR	760	SOPLAVIENTO	34,74	9,26	34,24
13	BOLIVAR	549	PINILLOS	34,58	58,61	55,99
27	CHOCO	077	BAJO BAUDO	34,33	72,79	67,06
70	SUCRE	265	GUARANDA	34,32	9,95	19,12
91	AMAZONAS	798	TARAPACA (CD)		34,28	34,28
13	BOLIVAR	074	BARRANCO DE LOBA	34,04	36,48	35,67
95	GUAVARE	015	CALAMAR	3,19	33,74	9,40
13	BOLIVAR	268	EL PEÑON	33,76	47,03	42,36
86	PUTUMAYO	569	PUERTO CAICEDO	2,79	33,36	24,76
05	ANTIOQUIA	495	NECHI	33,20	27,53	30,93
47	MAGDALENA	720	SANTA BARBARA DE PINTO	32,94	17,58	26,19
13	BOLIVAR	673	SANTA CATALINA	32,68	18,34	23,55
20	CESAR	250	EL PASO	32,43	3,81	9,06
20	CESAR	787	TAMALAMEQUE	32,42	3,78	14,48
52	NARIÑO	835	SAN ANDRES DE TUMACO	31,92	30,17	31,10
13	BOLIVAR	248	EL GUAMO	31,91	3,93	18,73
20	CESAR	383	LA GLORIA	31,82	15,93	22,28
44	LA GUAJIRA	560	MANAURE	31,46	10,99	18,95

Fuente: DANE. , Censo General 2005.

RESULTADOS CENSO GENERAL 2005

Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI, por total, cabecera y resto, según municipio y nacional Colombia

Código Dpto	Nombre Departamento	Código Municipio	Nombre Municipio	Comp Serv Cabecera	Comp Serv Resto	Comp Serv Cabecera Total
47	MAGDALENA	605	REMOLINO	31,35	5,20	23,09
70	SUCRE	124	CAIMTO	31,16	7,33	13,65
13	BOLMAR	300	HATILLO DE LOBA	30,53	36,14	34,78
86	PUTUMAYO	885	VILLAGARZON	5,29	30,74	17,61
27	CHOCO	495	NUQUI	30,47	35,63	34,09
91	AMAZONAS	405	LA CHORRERA (CD)		29,55	29,55
86	PUTUMAYO	757	SAN MIGUEL	2,72	29,01	23,23
95	GUAVIARE	200	MIRAFLORES	12,45	29,38	25,37
47	MAGDALENA	555	PLATO	28,89	25,62	28,01
44	LA GUAJIRA	430	MAICAO	27,66	3,72	18,58
70	SUCRE	230	CHALAN	27,58	0,22	17,93
23	CORDOBA	168	CHIMA ⁽⁹⁾	27,48	9,19	12,96
05	ANTIOQUIA	659	SAN JUAN DE URABA	27,46	15,22	19,08
86	PUTUMAYO	573	LEGUIZAMO	13,61	27,40	17,49
68	SANTANDER	121	CABRERA	27,31	3,48	9,39
27	CHOCO	413	LLORO	26,21	74,91	61,65
27	CHOCO	800	UNGUIA	26,20	46,00	39,99
05	ANTIOQUIA	790	TARAZA	25,96	14,37	21,48
86	PUTUMAYO	865	VALLE DEL GUAMJEZ	4,88	25,67	17,71
86	PUTUMAYO	568	PUERTO ASIS	3,08	25,71	12,04
23	CORDOBA	678	SAN CARLOS	26,57	5,02	9,16
08	ATLANTICO	549	PIOJO	26,32	10,49	18,30
20	CESAR	175	CHIMCHAGUA	25,60	3,72	11,78
70	SUCRE	678	SAN BENITO ABAD	25,35	12,53	15,63
13	BOLMAR	030	ALTOS DEL ROSARIO	25,00	31,71	28,19
23	CORDOBA	419	LOS CORDOBAS	24,97	6,49	9,93
70	SUCRE	771	SUCRE	24,54	13,83	16,53
47	MAGDALENA	798	TENERIFE	24,46	6,91	14,96
13	BOLMAR	458	MONTECRISTO	24,14	48,16	32,43
13	BOLMAR	006	ACHI	24,12	54,50	49,26
23	CORDOBA	500	MOÑITOS	24,12	11,50	14,39
13	BOLMAR	780	TALAGUA NUEVO	23,81	14,40	18,77
05	ANTIOQUIA	480	MUTATA	23,78	40,83	33,22
08	ATLANTICO	296	GALAPA	23,53	10,51	22,19
70	SUCRE	418	LOS PALMITOS	23,52	3,27	12,85
47	MAGDALENA	058	ARIGUANI	23,33	18,66	21,43
13	BOLMAR	188	CICUCO	23,03	18,07	21,30
23	CORDOBA	300	COTORRA	22,97	6,91	10,57
94	GUAINIA	001	INIRIDA	22,81	47,19	30,27
47	MAGDALENA	288	FUNDACION	22,71	54,01	26,42
70	SUCRE	400	LA UNION	22,68	0,02	11,33
13	BOLMAR	667	SAN MARTIN DE LOBA	22,32	36,88	30,71
23	CORDOBA	574	PUERTO ESCONDIDO	22,10	10,12	12,02
44	LA GUAJIRA	847	URIBIA	22,04	50,59	49,36
08	ATLANTICO	685	SANTO TOMAS	21,43	12,78	21,01
13	BOLMAR	490	NOROSI ⁽¹⁾	20,83	46,20	39,42
44	LA GUAJIRA	090	DIBULLA	20,76	36,54	34,31
91	AMAZONAS	540	PUERTO NARIÑO	20,15	38,00	33,32

Fuente: DANE. , Censo General 2005.

Notas:

1. Definición de Índice Necesidades Básicas Insatisfechas (INBI)²³⁴

Es el porcentaje de personas vs. hogares sobre la población total vs. total de hogares que tiene al menos una necesidad básica insatisfecha (NBI). En Colombia, se tienen en cuenta las siguientes NBI: viviendas con hacinamiento crítico, con condiciones físicas impropias para el alojamiento humano, servicios inadecuados, alta dependencia económica o niños en edad escolar que no asisten a la escuela.

Mide algunas dimensiones de la pobreza estructural. Su importancia se establece dado que es una medida de pobreza que considera varias dimensiones de ésta, en contraste a indicadores como la línea de pobreza; pues relaciona el bienestar de un hogar no en términos de su capacidad de consumo (pobreza de acuerdo al ingreso) sino en términos de algunos elementos críticos de la canasta de servicios de vivienda, o servicios educativos que efectivamente consume.

De acuerdo con la tabla siguiente, se puede ver que el porcentaje de personas con al menos una necesidad básica insatisfecha en Colombia ha disminuido desde 1973, ha pasado de 70.5% en ese año a 27.6% en 2005. Así mismo, el porcentaje de personas en condiciones de miseria ha pasado de 44.9% en el 1973 a 10.6% en 2005. También ha pasado de 31% de personas viviendo en hogares en los cuales al menos un niño entre 6 y 12 años no asistía a un centro de educación formal, a 3.6 %.

Gráfico 1:
Porcentaje de población con NBI, con dos o más NBI y por tipo de NBI
Total nacional Censos 1973-1985-1993-2005

NBI - %personas	Censo			
	1973	1985	1993	2005
Personas con NBI	70,5	43,2	35,8	27,6
Dos o más NBI	44,9	21,4	14,9	10,6
Vivienda Inadecuada	31,2	12,9	11,6	10,4
Servicios públicos inadecuados	30,3	20,9	10,5	7,4
Hacinamiento crítico	34,3	19,0	15,4	11,0
Inasistencia Escolar	31,0	11,2	8,0	3,6
Alta dependencia económica	29,0	13,3	12,8	11,2

Fuente: DANE.

²³⁴ <http://www.icesi.edu.co/cienfi/images/stories/pdf/glosario/necesidades-basicas-insatisfechas.pdf>

APÉNDICE 1

CRITERIOS INTERNACIONALES

En concordancia con las metas señaladas, el Comité del PI-DESC de las Naciones Unidas, emitió la Observación General 15²³⁵ OG-15-CPI-DESC, en la cual consagra el derecho humano al agua, enmarcado en los siguientes conceptos:

a) **La disponibilidad.** El abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo²³⁶ y suficiente para los usos personales y domésticos. Esos usos comprenden normalmente el consumo, el saneamiento, la colada, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica. La cantidad de agua disponible para cada persona debería corresponder a las directrices de la OMS. Así como las necesidades de agua adicionales en razón de la salud, el clima y las condiciones de trabajo.

b) **La calidad.** El agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre, y por lo tanto, no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas²³⁷. Además, el agua debería tener un color, un olor y un sabor aceptables para cada uso personal o doméstico.

c) **La accesibilidad.** El agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles para todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:

Accesibilidad física. El agua y las instalaciones y servicios de agua deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población. Debe poderse acceder a un suministro de agua suficiente, salubre y aceptable en cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo o en sus cercanías inmediatas. Todos los servicios e instalaciones de agua deben ser de calidad suficiente y culturalmente adecuados, y deben tener en cuenta las necesidades relativas al género, el ciclo vital y la intimidad. La seguridad física no debe verse amenazada durante el acceso a los servicios e instalaciones de agua.

Accesibilidad económica. El agua y los servicios e instalaciones de agua deben estar al alcance de todos. Los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben

²³⁵ https://www.escri-net.org/es/recursos/observacion-general-no-15-derecho-al-agua-articulos-11-y-12-del-pacto-internacional#_ednref11

²³⁶ Continuo" significa que la periodicidad del suministro de agua es suficiente para los usos personales y domésticos.

²³⁷ Los Estados Partes deben asumir las Guías para la calidad del agua potable, segunda edición, vols. 1 a 3 (Ginebra, 1993) de la OMS, cuyo objetivo es "servir de base para la elaboración de normas nacionales que, debidamente aplicadas, aseguren la inocuidad del agua mediante la eliminación o la reducción a una concentración mínima de los componentes peligrosos para la salud".

comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos reconocidos en el Pacto.

No discriminación. *El agua y los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho, incluso a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos.*

Acceso a la información. *La accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua.*

El 28 de julio de 2010, a través de la disposición A/Resolución 64/292, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció explícitamente el derecho humano al agua y al saneamiento, bajo los siguientes atributos²³⁸ de suficiencia, continuidad, salubridad, aceptabilidad, accesibilidad física y disponibilidad (Ver Apéndice 2).

Suficiente: Los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento para cada persona deben ser **continuos y suficientes** para el uso personal y doméstico. Según la OMS, son necesarios entre **50 y 100 litros** de agua por persona al día para garantizar que se cubren las necesidades básicas y que no surjan grandes amenazas para la salud.

Salubre: El agua que necesita una persona tanto para su uso personal como doméstico debe ser salubre, es decir, estar **libre de micro-organismos, sustancias químicas y amenazas radiológicas** que constituyan un peligro para la salud. Las medidas sobre seguridad del agua potable vienen normalmente definidas por estándares nacionales y/o locales. Las **Guías para la calidad del agua potable de la OMS** proporcionan la base para el desarrollo de esos estándares nacionales que, adecuadamente ejecutados, garantizarán la seguridad del agua potable. Todas las personas tienen derecho a un saneamiento seguro y adecuado. Las instalaciones deben situarse donde pueda salvaguardarse la seguridad física de las personas. Garantizar un saneamiento seguro también requiere una educación y promoción sustancial en materia de higiene.

Aceptable: El agua debe presentar un **color, olor y sabor** aceptable para el uso personal o doméstico. [...] Todas las instalaciones y los servicios de agua y saneamiento deben [...] ser adecuados y sensibles a las necesidades **culturales, de género, del ciclo vital y de privacidad**. Un saneamiento culturalmente aceptable debe garantizar la no discriminación e incluir a los grupos más vulnerables y marginados²³⁹.

²³⁸ <https://www.escri-net.org/es/recursos/observacion-general-no-15-derecho-al-agua-articulos-11-y-12-del-pacto-internacional>

²³⁹ Esto incluye abordar asuntos tales como la construcción de letrinas separadas para hombres y mujeres que garanticen la privacidad y la dignidad.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Físicamente accesible: Todas las personas tienen derecho a unos servicios de agua y saneamiento físicamente accesibles, que se encuentren dentro o en las inmediaciones de su hogar, su lugar de trabajo o las instituciones educativas o de salud. Unos ajustes relativamente pequeños a los servicios de agua y saneamiento pueden garantizar que las necesidades de las personas con discapacidad, los ancianos, las mujeres y los niños sean tenidas en cuenta, mejorando así la dignidad, la salud y sobre todo la calidad de vida de todo el mundo. Según la OMS, la fuente de agua debe encontrarse a menos de **1.000 metros** del hogar y el tiempo de recogida no debe superar los **30 minutos**.

Asequible: Las instalaciones y servicios de agua y saneamiento deben estar disponibles y ser asequibles para todo el mundo, incluso para los más pobres. Los costes de los servicios de agua y saneamiento no deberían superar el **5%** de los ingresos del hogar, asumiendo así que estos servicios no afectan a la capacidad de las personas para adquirir otros productos y servicios esenciales, incluidos alimentos, vivienda, servicios de salud y educación.

APENDICE 2

OBJETIVO GENERAL				
Evaluar el desempeño institucional del MVCT, CRA, la SSPD y el FIA, en cuanto a la planeación, articulación, diseño, implementación, ejecución, coordinación, seguimiento y monitoreo de los PAP-PDA en el período 2010-2017, en los principios de regionalización del servicio, armonización de recursos, fortalecimiento empresarial y sostenibilidad del sistema, de acuerdo con los criterios de eficacia, eficiencia, economía y equidad.				
HIPÓTESIS GENERAL				
El desempeño institucional del MVCT, CRA, SSPD y FIA, como los principales actores del sector de APSB, ha sido efectivo, lo que ha permitido mejorar la prestación del servicio, aumentando la cobertura, calidad y continuidad, a través de la implementación de la regionalización del servicio, armonización de los recursos; fortalecimiento empresarial y sostenibilidad del sistema				
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	HIPOTESIS	CONFIRMACIÓN / NEGACIÓN DE HIPOTESIS	PREGUNTAS	CONFIRMACIÓN / NEGACIÓN DE PREGUNTAS
1) Evaluar el desempeño institucional del MVCT, la CRA y la SSPD en el diseño, planeación estructuración, articulación e implementación de esquemas de inversión integrales con perspectiva regional, a partir de un componente de preinversión con cofinanciación de la Nación y de los compromisos establecidos en los planes generales estratégicos de inversión de los PAP-PDA en el período 2010-2017, de acuerdo con los criterios de eficacia, eficiencia, economía y equidad.	1.1) El desempeño en la implementación de planes de inversión integrales con perspectiva regional ha sido eficiente, por la existencia de un adecuado diseño de política y por contar con instrumentos regulatorios orientados a mejorar los indicadores de calidad, continuidad y cobertura en la prestación de los servicios de APSB en el marco de los compromisos que debieron establecerse en los PAP-PDA, que incluye la atención de las zonas no nucleadas y rurales.	No ha sido eficiente si se tiene en cuenta que tan solo se cuenta con un (1) mercado regional declarado por parte de la CRA, sin embargo el MVCT enuncia en sus respuestas a la CGR la existencia de tres (3) Mercados regionales creados, fomentados y consolidados a partir del PAP-PDA, sin que estos hayan sido declarados bajo la reglamentación de la CRA. Por otra parte, se presentan deficiencias en la formulación del	1.1.1) ¿Existe una instrumentación del diseño de política pública que permita contar con una metodología que contribuya al aprovechamiento de economías de escala, para la implementación de los mercados regionales, dada la existencia de densidad poblacional en ciertas áreas de prestación del servicio incluyendo sus áreas rurales, a través de zonas de servicio exclusivo? 1.1.2) ¿Se han implementado los instrumentos regulatorios necesarios con el fin de establecer los costos regionales para servicios de acueducto y alcantarillado? 1.1.3) ¿El MVCT en coordinación con las gobernaciones ha promovido la implementación de mercados regionales, esquemas asociativos de municipios y de segundo nivel para aglomeración de prestadores, así como redes de asistencia a municipios o prestadores y aquellos que se requieran para apoyar el desarrollo de esta estrategia?	Hallazgo Administrativo 1. Formulación de un programa para el sector de agua potable y saneamiento básico – APSB. Hallazgo Administrativo 2. Deficiencias institucionales en la implementación del Programa PAP - PDA para el sector de agua potable y saneamiento básico – APSB. Hallazgo Administrativo 3. Instancias y herramientas de planeación. Hallazgo Administrativo 4. Implementación Esquemas Mercados Regionales Hallazgo Administrativo 5. Promoción e Implementación Esquema – Mercados Regionales
2) Evaluar el grado de eficiencia y economía en el desempeño institucional del MVCT y el FIA en la coordinación con los diferentes actores para planear, articular, implementar, ejecutar, realizar seguimientos y monitorear la asignación y usos de las fuentes de recursos previstos para el Programa PAP –PDA, con el fin de contribuir al crecimiento de las coberturas y mejorar la calidad de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, en el período 2010 – 2017.	2.1) El desempeño institucional del MVCT y el FIA en la coordinación con los diferentes actores ha sido eficiente para planear, articular, implementar, ejecutar, realizar seguimientos y monitorear las diferentes fuentes de recursos y mecanismos de planificación previstos, para acelerar el crecimiento de las coberturas de acueducto, alcantarillado y aseo, y contribuir a disminuir los rezagos en la provisión de servicios públicos esenciales en las regiones de menor integración, con los principales circuitos económicos y núcleos de desarrollo y en el sector rural, para avanzar en la senda propuesta por los planes nacionales de desarrollo 2010-2014 y 2014-2018.	El desempeño institucional del MVCT en la coordinación con los diferentes actores no ha sido eficiente para planear, articular, implementar, ejecutar, realizar seguimientos y monitorear las diferentes fuentes de recursos y mecanismos de planificación previstos, por cuanto no se evidencia acciones efectivas en la coordinación de las diferentes entidades que intervienen en la Política, y en la armonización de los recursos de la diferentes fuentes del PAP-PDA	2.1.1) ¿Qué grado de eficiencia se evidencia en la coordinación interinstitucional en cada nivel y entre diferentes niveles de gobierno para planear, articular, implementar, ejecutar, realizar seguimientos y monitorear los PAP -PDA? 2.1.2) ¿Se han mejorado los procesos de planeación a partir del ordenamiento del recurso hídrico y articulación con los instrumentos sectoriales, de información y de gestión financiera y de proyectos, lo que implica que se hayan definido planes de mediano y largo plazo, así como programas y proyectos nacionales y regionales e instrumentos que permitan priorizar inversiones en el sector, articulando fuentes de financiación, que contribuyan a avanzar en la sostenibilidad ambiental? 2.1.3) ¿Se fortaleció la gestión en las zonas rurales mediante programas de asistencia técnica, capacitación y adopción de tecnologías costo-efectivas y sostenibles? 2.1.4) ¿Cuáles estrategias ha diseñado el Gobierno Nacional para avanzar decididamente en el incremento sustancial del nivel cobertura en acueducto, alcantarillado y aseo en lo que se denomina como resto municipal o área rural dispersa ?	Hallazgo Administrativo 6. Coordinación y articulación entre los PAP-PDA y las políticas sectoriales de ambiente y salud Hallazgo Administrativo 7. Oferta de capacitación técnica del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio Hallazgo Administrativo 8. Articulación PAP-PDA y Recurso Hídrico Hallazgo Administrativo 9. Armonización de recursos Administración y ejecución de recursos del Programa Hallazgo Administrativo 10. Administración y ejecución de recursos del Programa Hallazgo Administrativo 11. Asignación de recursos financieros para el desarrollo de las políticas estratégicas de APSB a nivel Nacional Hallazgo Administrativo 12. Formulación y adopción de un programa rural en los PAP - PDA

<p>3) Evaluar el grado de eficiencia y eficacia del MVCT, la CRA y la SSPD en la implementación, el desarrollo y la ejecución del esquema de fortalecimiento empresarial en aspectos como la entrada de operadores especializados para la prestación de los servicios, la consolidación de los existentes o la creación y fortalecimiento de organizaciones comunitarias eficientes, con base en los recursos incorporados en el componente institucional del PAP-PDA.</p>	<p>3.1) El esquema de fortalecimiento empresarial ha sido efectivo en aspectos como la entrada de operadores especializados para la prestación de los servicios, la consolidación de los existentes o la creación y fortalecimiento de organizaciones comunitarias eficientes.</p>	<p>El desempeño del MVCT como actor principal del sector de APSB, no ha sido efectivo, ni eficiente; por cuanto no se ha brindado una adecuada asistencia técnica a los municipios, el programa no cuenta con indicadores propios, no se ha logrado en su totalidad de la transformación de los prestadores de servicios de APSB, pese al tiempo transcurrido entre el diseño implementación y operatividad del sistema no se ha logrado el fortalecimiento.</p>	<p>3.1.1) ¿Qué acciones se han definido y ejecutado por parte del MVCT y el DNP para el fortalecimiento del PDA con sus objetivos encaminados al apoyo del manejo empresarial, la regionalización y la sostenibilidad de las inversiones en zonas urbanas y rurales, para mejorar la prestación de los servicios de APSB?</p>	<p>Hallazgo Administrativo 13. Asistencia técnica de la Gobernación o los Gestores Hallazgo Administrativo 14. Asistencia Técnica a los Municipios Hallazgo Administrativo 15. Indicadores del PAP-PDA</p>
	<p>3.2) Las Empresas de Servicios Públicos - ESP de APSB formularon sus PEC-MDE-ESP para atender el manejo de desastres y emergencias asociados a la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo.</p>	<p>Las disposiciones, en materia de conservación de las áreas estratégicas para el recargue de agua de las fuentes abastecedoras de acueductos, generaron un vacío para el cumplimiento de los principios ambientales de la nación según la cual "La acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. Puesto que dejaron sin piso la participación de la sociedad civil y la posible injerencia del Sistema de Parques Nacionales, como estaba previsto inicialmente en la Ley 99 de 1993.</p>	<p>3.1.2) ¿Los programas de fortalecimiento institucional a las empresas prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento han contribuido a una prestación adecuada y oportuna de los servicios?</p>	<p>Hallazgo Administrativo 16. Capacidad institucional Hallazgo Administrativo 17. Asistencia técnica y avance en desempeño institucional de los Gestores PDA Hallazgo Administrativo 18. Transformación de Empresas prestadoras de Servicios de Agua Potable y Saneamiento Básico Hallazgo Administrativo 19. Fortalecimiento Institucional a los municipios vinculados al PDA. Hallazgo Administrativo 20. Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado como instrumento técnico</p>
	<p>3.3) Los Concejos Municipales adoptaron mediante el Acuerdo correspondiente, los Planes de Ordenamiento Territorial - POT actualizados, donde acogieron los PEC-MDE-ESP. Dichos planes surtieron las debidas consultas técnicas a las CAR, en su calidad de autoridad ambiental competente.</p>	<p>¿Ha sido efectiva la asistencia técnica del MVCT para promover la incorporación de los PEC-MDE-ESP de los municipios en los POT?</p>	<p>3.1.3) ¿Los programas de fortalecimiento empresarial han contribuido a la sostenibilidad del sistema?</p>	<p>Hallazgo Administrativo 21. Sostenibilidad del sistema de los servicios de APSB de los municipios</p>
	<p>3.4) Las CAR entregaron oportunamente los insumos necesarios para la actualización de los POT, tanto a los entes territoriales como a los demás actores, entre ellos los Concejos Municipales y las ESP, para la mejor elaboración de los planes y adopción legal de los mismos. En consecuencia, los actores competentes asignaron los recursos necesarios para realizar las actividades e inversiones garantes del cumplimiento de los PEC-MDE-ESP</p>	<p>Hallazgo Administrativo 22. Sostenibilidad ambiental de los sistemas de APSB y PAP - PDA</p>	<p>3.5.1) ¿Existen mecanismos de coordinación interinstitucional, entre el MVCT y la autoridad ambiental competente para garantizar la incorporación del componente ambiental de los proyectos de APSB?</p>	
	<p>3.5) En la viabilización de los proyectos el MVCT ha implementado mecanismos de verificación en campo para que los proyectos de APSB, en cualquier etapa de su ciclo, cuenten con la debida gestión social, ambiental y predial.</p>	<p>3.5.2) ¿Cómo contribuye el MVCT en la coordinación interinstitucional que permita garantizar el uso prioritario del agua para el consumo humano, en la medida en que los proyectos viabilizados deben contar con la disponibilidad del recurso para operar y ser sostenibles?</p>	<p>3.6.1) ¿El MVCT ha utilizado la información del Sistema Único de Información - SUI para el seguimiento y el monitoreo de la política pública y la implementación y ejecución de los PAP-PDA?</p>	
	<p>3.6) El MVCT, la SSPD y la CRA cuentan con un sistema integrado de información que permite gestionar el sector de APSB para regionalizar la prestación del servicio público; priorizar y armonizar recursos; focalizar acciones estratégicas para garantizar la sostenibilidad en términos de cobertura, calidad y continuidad.</p>	<p>3.6.2) ¿Los sistemas de información del MVCT (SINAS, SIASAR, SIGEVAS, SUI, GESPROY SGR, SIEE) cuentan con módulos que permitan su interoperabilidad para el manejo de la información del sector de APSB?</p>	<p>Hallazgo Administrativo 23. Sistemas de Información Hallazgo Administrativo 24. Sistema de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Básico - SINAS</p>	



NATIONAL CONTRACT ADMINISTRATION ASSOCIATION
INCORPORATED

<p>1. The contract is a contract for the purchase of goods and services.</p>	<p>2. The contract is a contract for the purchase of goods and services.</p>	<p>3. The contract is a contract for the purchase of goods and services.</p>
<p>4. The contract is a contract for the purchase of goods and services.</p>	<p>5. The contract is a contract for the purchase of goods and services.</p>	<p>6. The contract is a contract for the purchase of goods and services.</p>
<p>7. The contract is a contract for the purchase of goods and services.</p>	<p>8. The contract is a contract for the purchase of goods and services.</p>	<p>9. The contract is a contract for the purchase of goods and services.</p>
<p>10. The contract is a contract for the purchase of goods and services.</p>	<p>11. The contract is a contract for the purchase of goods and services.</p>	<p>12. The contract is a contract for the purchase of goods and services.</p>
<p>13. The contract is a contract for the purchase of goods and services.</p>	<p>14. The contract is a contract for the purchase of goods and services.</p>	<p>15. The contract is a contract for the purchase of goods and services.</p>
<p>16. The contract is a contract for the purchase of goods and services.</p>	<p>17. The contract is a contract for the purchase of goods and services.</p>	<p>18. The contract is a contract for the purchase of goods and services.</p>