



INFORME DE AUDITORÍA A POLÍTICAS PÚBLICAS

POLÍTICA PÚBLICA: VIVIENDA Y CIUDADES AMABLES PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014 “PROSPERIDAD PARA TODOS” 2010-2013

**CGR – CDIFYTCEYDR No. 023
13 de Junio de 2014**



INFORME DE AUDITORÍA A POLÍTICAS PÚBLICAS VIVIENDA Y CIUDADES AMABLES

Contralora General	MARIA SANDRA MORELLI RICO
Vicecontralora	LIGIA HELENA BORRERO RESTREPO
Contralor Delegado para el Sector Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Territorial.	SEBASTIAN CARBONO BARRIOS
Director de Estudios Sectoriales	JOSE ANTONIO COVO TORRES
Director de Vigilancia Fiscal	LEON BALMORE AGUINAGA BORJA
Responsable de Auditoría	SERGIO LUIS DUARTE LOBO
Auditores Equipo de Trabajo	ANA MARIA CUAYAL MUÑOZ
	OLGA DEL PILAR ANDRADE MEDINA
	SANDRA MARCELA DUARTE ACERO
	SANDRA LILIANA ARENAS PÉREZ
	MILENA DEL PILAR RAMOS MESA



GILBERTO DE JESÚS BARRADA

AGUDELO

ALFONSO RICARDO BECERRA ALARCON

JOSÉ ROBINSON GÓMEZ TREJOS

JOSÉ NOEL BARRAGAN CALDERÓN

GERMAN VARGAS ALVARADO



TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
DICTAMEN	6
1.1 ALCANCE	7
1.2 DICTAMEN.....	8
1.3 RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	8
1.4 PLAN DE MEJORAMIENTO	9
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA A LA POLÍTICA PÚBLICA DE FORTALECIMIENTO DE LA OFERTA Y DEMANDA DE VIVIENDA – COMPONENTE VIVIENDA	10
2.1 SÍNTESIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA EVALUADA	11
2.1.1 Información general de la política	14
2.1.2 Actores	18
2.2 RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA.....	21
2.2.1 Cumplimiento de metas y análisis de los indicadores definidos para la Política Pública	21
2.2.2 Gestión y Resultados de la Política Pública	27
2.2.3 Pronunciamiento sobre Derechos y Fines fundamentales del Estado relacionados con la Política Pública evaluada.....	34
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA A LA POLÍTICA PÚBLICA DE FORTALECIMIENTO DE LA OFERTA Y DEMANDA DE VIVIENDA - COMPONENTE APSB	39
3.1 SÍNTESIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA EVALUADA.....	39
3.1.1 Información general de la política componente de Agua Potable y Saneamiento Básico.....	63
3.1.2 Actores en el sector Agua Potable y Saneamiento Básico	79
3.2 RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA.....	82
3.2.1 Cumplimiento de metas y análisis de los indicadores definidos para la Política Pública	88
3.2.2 Gestión y Resultados de la Política Pública	101
3.2.3 Pronunciamiento sobre Derechos y Fines fundamentales del Estado relacionados con la Política Pública evaluada.....	164



4.	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA A LA POLÍTICA PÚBLICA INSTRUMENTOS PARA MEJORAR LA SOSTENIBILIDAD DE LOS SISTEMAS DE MOVILIDAD URBANA	166
4.1	SÍNTESIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA EVALUADA	166
4.1.1	Información general de la política componente de Movilidad Urbana 170	
4.1.2	Actores en el sector Movilidad Urbana	184
4.2	RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA....	186
4.2.1	Cumplimiento de metas y análisis de los indicadores definidos para la Política Pública	186
4.2.2	Gestión y Resultados de la Política Pública	205
4.2.3	Pronunciamiento sobre Derechos y Fines fundamentales del Estado relacionados con la Política Pública de Movilidad Urbana	207
5.	ANEXOS	209



Doctores
CECILIA ÁLVAREZ-CORREA GLEN
Ministra
Ministerio de Transporte
LUIS FELIPE HENAO CARDONA
Ministro
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
Representantes Legales
Ciudad

La Contraloría General de la República – CGR, en cumplimiento del artículo 119 de la Constitución Política y con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la citada Carta, en pro de la defensa de los intereses patrimoniales del Estado, practicó Auditoría a los resultados de la Administración en el desarrollo de la Política Pública “Vivienda y Ciudades Amables” y los “*lineamientos estratégicos Fortalecimiento de la Oferta y Demanda de Vivienda*” e “*Instrumentos para mejorar la sostenibilidad de los Sistemas de Movilidad Urbana*”, contenida en el Plan Nacional de Desarrollo “*Prosperidad para Todos*” 2010-2014, a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: economía, eficiencia y eficacia, con que se ha realizado la inversión y disposición de los recursos públicos para la protección de los derechos fundamentales de los colombianos, en el marco de un Estado Social de Derecho y en cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

La información sobre la cual efectuó el análisis la CGR es responsabilidad del Gobierno Nacional y que fue dispuesta a través de los canales oficiales y públicos y de los ofrecidos por cada una de las entidades involucradas en la gestión de la Política Pública. La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga el dictamen sobre la Política Pública evaluada.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas, compatibles con las Normas Internacionales de Auditoría – (NIA’S) y con políticas y procedimientos prescritos por la Contraloría General de la República. La auditoría proporciona una base razonable para expresar el dictamen.

Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados con base en la información suministrada y en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos



del aplicativo Sistema Integrado para el Control de Auditorías (SICA) y en los demás archivos de gestión de este Órgano de Control.

Las conclusiones y hallazgos se dieron a conocer oportunamente a las entidades dentro del desarrollo de la auditoría; las respuestas recibidas fueron analizadas y consideradas para el presente informe.

1.1 ALCANCE

La auditoría a que se refiere el presente informe se realizó sobre la política pública de Vivienda y Ciudades Amables contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para Todos”, considerando como rector de la misma el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. La estrategia de ejecución no contempló la opción de transversalidad, en cuyo caso habría sido necesario involucrar varias Contralorías Delegadas Sectoriales. En cambio, se optó por realizar un ejercicio desde esta Contraloría Delegada, que tuvo a bien incluir en su equipo funcionarios de las dos Direcciones y del Despacho, una funcionaria de la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario y un funcionario de la Contraloría Delegada para Regalías.

No se realizaron pruebas de campo, sino que se recolectó la información procedente de anteriores ejercicios auditores y se requirió información a los sujetos actores de la política pública en evaluación.

Se evaluaron las vigencias 2011 a 2013, sin descontar que para algunos temas específicos fue necesario revisar vigencias anteriores, debido a la estructura de las bases de datos elaboradas por los actores de la política pública.

La cobertura se refiere a todo el territorio nacional, debido a que la política pública así debe diseñarse. No obstante, se señalan algunos casos específicos, asociados precisamente a la orientación de la política misma.

En el desarrollo de la auditoría se presentaron las siguientes limitaciones que afectaron el alcance del trabajo:

- La disponibilidad de la información al interior de los actores de la política.

Las respuestas parciales a los cuestionarios e información enviados por la CGR a algunas de las entidades.



1.2 DICTAMEN

La Contraloría General de la República como resultado de la Auditoría a la Política Pública de *Vivienda y Ciudades Amables*, dictamina que la misma cumple *parcialmente* con los principios de economía, eficiencia y eficacia en la inversión y disposición de los recursos públicos por cuanto: a pesar de que las estrategias y programas definidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 para los sectores de Vivienda, Transporte Masivo, Agua Potable y Saneamiento Básico, presentaron algunos avances en el cuatrienio, las metas establecidas no se han cumplido y presentan dificultades que no han sido superadas aun cuando fueron señaladas por la CGR en diferentes actuaciones.

Las Estrategias y Programas definidos por el Gobierno en la Política de Ciudades Amables, no permitió avanzar en la construcción de una política de Estado que integre los sectores analizados hacia la construcción de un modelo de crecimiento sostenible que contribuya a disminuir las brechas entre lo urbano y lo rural y que a la vez garantice el cumplimiento de las funciones esenciales del Estado y el disfrute de los derechos fundamentales relacionados en este caso con la vivienda digna, el agua y el saneamiento básico como derecho humano así como el derecho a un medio ambiente sano y a la movilidad.

1.3 RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente Auditoría, se establecieron 47 hallazgos administrativos, evidenciados en las siguientes entidades:

Tabla No. 1. Relación de Hallazgos

Tipo de Hallazgo	No. de hallazgos	Entidades donde se detectaron
Administrativo	47	<ul style="list-style-type: none"> - Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - Ministerio de Transporte - Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Comisión de Regulación de Agua Potable - Instituto Nacional de Salud – INS - Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA

Elaboró: Equipo Auditor



1.4 PLAN DE MEJORAMIENTO

Para los hallazgos detectados y/o conclusiones de la Política Pública, las entidades intervinientes en ésta elaborarán un Plan de Mejoramiento que será consolidado por la entidad en cabeza de la cual se encuentre dicha Política. Este plan será enviado a la Contraloría Delegada para el Sector de Infraestructura Física, Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional en documento físico y deberá incluir todos los hallazgos y conclusiones de este informe.

Por otra parte, cada entidad interviniente, en la que se haya establecido hallazgos o conclusiones de Política Pública auditada, deberá formular o ajustar su plan de mejoramiento consolidado, según sea el caso, en el Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI)¹, con el fin de incluir las acciones correctivas y/o preventivas pertinentes.

Los planes de mejoramiento se rendirán dentro de los 30 días hábiles siguientes al recibo del mismo. Para efectos de la habilitación en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes SIRECI, es necesario que remitan el oficio de radicación y/o documento soporte que evidencie la fecha exacta de recibo del presente informe, a los correos electrónicos jose.covo@contraloria.gov.co; sergio.duarte@contraloria.gov.co.

Sobre dichos planes, consolidado e individual por entidad interviniente, la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento, sino que dentro de la siguiente actuación de vigilancia y control fiscal se evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por los diferentes entes objeto de control fiscal, para eliminar la causa de los hallazgos detectados.

Bogotá, D.C. 10 JUN 2014


SEBASTIAN CARBONO BARRIOS
Contralor Delegado para el Sector Infraestructura Física y Telecomunicaciones,
Comercio Exterior y Desarrollo Territorial

Aprobó: Jose Antonio Covo Torres
Revisó: SLDL
Elaboró: Equipo Auditor

¹ Resolución Orgánica No.7350 del 29 de noviembre de 2013



2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA A LA POLÍTICA PÚBLICA DE FORTALECIMIENTO DE LA OFERTA Y DEMANDA DE VIVIENDA – COMPONENTE VIVIENDA

La estrategia de Vivienda y Ciudades Amables, es identificada en el Plan Nacional de Desarrollo como una de las cinco locomotoras del crecimiento, por su potencial para generar encadenamientos productivos, que arrastren el crecimiento y la generación de empleo en los otros sectores de la economía, coadyuvando a disminuir los niveles de pobreza y mantener la senda de crecimiento y generación de riqueza².

La estrategia se fundamenta en acciones entorno a la solución del déficit de vivienda y generación de suelo, provisión de agua potable y saneamiento básico y la implementación de sistemas de transporte, que se desarrolla a través de los siguientes lineamientos estratégicos:

- Sostenibilidad ambiental urbana.
- Fortalecimiento de la Oferta y Demanda de Vivienda.
- Instrumentos para mejorar la sostenibilidad de los Sistemas de Movilidad Urbana.

El lineamiento sostenibilidad ambiental urbana, plantea acciones encaminadas al ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial, implementar de la Política Nacional de Mejoramiento Integral de Barrios, formular programas y proyectos de Renovación Urbana y expedir e Implementar la Política Nacional de Espacio Público, que buscan articular los procesos desarrollo territorial e incorporar restricciones ambientales y mitigación de riesgos en los procesos de planificación y ordenamiento urbano y regional, que garanticen una mayor sostenibilidad de las ciudades.

Las acciones planteadas para el fortalecimiento de la oferta y demanda de vivienda, incluyen instrumentos en materia de oferta de vivienda, financiamiento de los hogares y agua y saneamiento básico, que buscan la habitación de suelo para vivienda y garantizar el acceso de la población a una solución de vivienda

En materia de movilidad urbana se proponen intervenciones en la movilidad y desarrollo urbano, continuando con la implementación de los sistemas de transporte

² Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, “Prosperidad para todos”.



masivo y sistemas estratégicos de transporte público, aunado con el fortalecimiento institucional y la promoción del uso de modos y tecnologías de transporte sostenible.

Para la evaluación de la política de Vivienda y Ciudades Amables, se dividió en los principales sectores que la componen a saber: Vivienda, Agua Potable y Saneamiento Básico y Transporte Urbano o Movilidad Urbana.

El plan de Inversiones establecido en la ley 1450 de 2011, para la Estrategia Vivienda y Ciudades Amables, estimó la inversión de \$ 92 billones de pesos constantes de 2010 para el periodo 2011 – 2014, distribuidos así: \$ 4,6 billones aportados por el sector central, \$ 9,1 billones por entes territoriales, \$73,3 billones aportados por el sector privado y \$5 billones provenientes del SGP.

2.1 SÍNTESIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA EVALUADA

El desarrollo de la política pública del sector vivienda en el actual Plan Nacional de Desarrollo, parte de la identificación de las dificultades que se presentan con la presencia de asentamientos precarios en las zonas periféricas de las ciudades³.

Según el diagnóstico realizado para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, con proyecciones realizadas de la información estadística del DANE para vivienda y hogares, se estimó que en el año 2009 el 13% de los hogares presentaban déficit cuantitativo de vivienda (1,2 millones de hogares). Así mismo, que durante el periodo 2006-2010 se iniciaron en promedio por año 140.000 viviendas en el mercado formal, las cuales sólo cubren el 60% de la formación de hogares urbanos estimados en 245.000 durante el mismo período.

Partiendo de este déficit se estimó la necesidad de generar a nivel nacional 3.565 Ha. anuales de suelo urbanizable, de las cuales 2.319 atenderían el incremento de hogares y 1.347 el déficit acumulado de vivienda⁴.

Con el diagnóstico establecido, el gobierno formuló dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Ley 1450 de 2011, como meta para el presente cuatrienio la iniciación de la construcción de un millón de viviendas nuevas, con este propósito se contemplaron dos estrategias básicas; una orientada a la sostenibilidad urbana y la otra al fortalecimiento de la oferta y demanda de vivienda, esta última sobre la cual se desarrolla el seguimiento a la política pública de vivienda.

³ Visión Colombia 2019, Propuesta de Borrador

⁴ Bases Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Ley 1450 de 2011



De esta forma, dentro del fortalecimiento de oferta y demanda de vivienda se definen dos instrumentos, los Instrumentos orientados a la oferta de vivienda y los Instrumentos para la financiación de los hogares. Estos Instrumentos a su vez comprenden acciones estratégicas, con las cuales se busca consolidar los objetivos de la política, estas acciones son:

Dentro de los instrumentos para la financiación de los hogares, y con el fin de garantizar el acceso a una solución de vivienda a la población pobre y vulnerable del país, como también a los estratos medios, se orientaron las acciones a ajustar los diferentes instrumentos con el fin de eliminar las barreras y trámites, con lo cual se busca entre otras acciones, i) ajustar el programa de subsidio familiar de vivienda para lograr mayores niveles de ejecución, ii) diversificar los esquemas de financiación de los hogares independientes de bajos ingresos y fomentar la financiación de vivienda a largo plazo, iii) Estudiar ajustes del esquema de garantías del FNG para créditos hipotecarios ampliando su cobertura y iv) aumentar los recursos del Fondo para la Vivienda de Interés Social de las Cajas de Compensación.

En lo relacionado con los instrumentos para generación de oferta de vivienda, con el fin de generar aproximadamente 7.000 hectáreas de suelo para vivienda, las acciones estratégicas están orientadas a, i) *Revivir el marco legal de los Macroproyectos de vivienda, ampliando su aplicación en suelos de renovación urbana,* ii) *Celebrar acuerdos de gestión con los departamentos y/o áreas metropolitanas para articular la oferta en la escala regional,* iii) *Incentivar la "Ampliación y Mejoramiento de la Infraestructura Educativa", dando prioridad a los Macroproyectos y grandes proyectos para vivienda social,* iv) *En el marco de la política de mercado de capitales, evaluar viabilidad de vincular recursos de ahorro y v) En materia de gestión del suelo, revisar y ajustar la Ley 388 de 1997,* vi) *Definir lineamientos de política sobre construcción y urbanismo sostenible,* vii) *Coordinar con el SENA y las Cajas de Compensación Familiar la ampliación de la cobertura y focalización del Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción (FIC) y viii) Con el propósito de contar con información básica para la planeación y el ordenamiento territorial, mantener los niveles de actualización catastral urbana por encima del 90%*

En el desarrollo de las acciones estratégicas, la política de Vivienda se basó en el modelo de subsidios directos a la demanda hasta el año de 2012, punto en el cual no se habían logrado grandes avances en su implementación y en la disminución del déficit habitacional, por lo cual se hizo necesario reorientar la política pública del sector, enfocándose en las necesidades de hogares marginados del mercado formal



de vivienda y del crédito hipotecario, y se da la expedición de la Ley 1537 de 2012⁵, sobre la cual se desarrolla actualmente la política pública de vivienda, que se resume en lo expuesto en el siguiente párrafo.

“En ese sentido la gestión institucional actual comprende intervenciones de oferta y demanda en las que se mantiene una intensa participación del sector privado y se recupera la acción directa del Estado en la operación de variables fundamentales del mercado de servicios habitacionales, como es el caso del crédito hipotecario y la promoción y generación de soluciones de VIP, proceso que es liderado directamente por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) y que opera con base en oferentes, instrumentos financieros, forma de producción, control de precios de insumos, diferentes y adicionales al conjunto de programas e instrumentos que se implementaban hasta el 2012”⁶.

De esta forma, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para el cumplimiento de metas, actualmente desarrolla y focaliza sus acciones en el desarrollo del Programa de Vivienda Gratuita, Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores (VIPA)⁷, Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN), Subsidios Familiares de Vivienda en Dinero y Programa de Cobertura Condicionada de Tasa de Interés a diferentes segmentos poblacionales, para los cuales estableció los indicadores que se observan en la Tabla No. 2.

Tabla No. 2. Indicadores Política de Vivienda

Indicador
1. Número de Viviendas de interés social VIS con apoyo de FONVIVIENDA
a) Número de subsidios familiares de vivienda en dinero legalizados
b) Número de créditos hipotecarios desembolsados con beneficio de cobertura condicionada de tasa de interés.
c) Número de viviendas VIP gratis iniciadas para los hogares más vulnerables
2. Total Número de Viviendas de interés social VIS con apoyo de las Cajas de Compensación Familiar

Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Oficio radicado No. 2014EE0024843 del de mayo de 2014.

⁵ “Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones”.

⁶ Colombia: Cien años de políticas habitacionales. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para el Séptimo Foro Urbano Mundial. Abril de 2014.

⁷ De acuerdo con el Documento Conpes número 3746 del 20 de mayo de 2013 se declaró la importancia estratégica del “Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores” el cual incluye la cobertura de tasa de interés en el crédito hipotecario, como uno de los instrumentos, para facilitar el cierre financiero para la adquisición de la vivienda de interés prioritario, por parte de los hogares beneficiarios del Programa citado.



2.1.1 Información general de la política

Como se mencionó inicialmente en el Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014 “Prosperidad para todos” se contempla al sector vivienda como una de las locomotoras de la generación de crecimiento económico para alcanzar los objetivos de progreso social, como la reducción de la pobreza y la inequidad social. Con este propósito, se concibe la vivienda como un sector que tiene el potencial de mejorar continua y rápidamente el uso y la combinación eficiente de factores como el capital, el trabajo y los recursos naturales, y que permite generar aumentos continuos de productividad para promover el crecimiento y la generación de empleo en otros sectores de la economía por sus encadenamientos productivos con actividades conexas por su interrelación con alrededor de 32 diversas actividades económicas.

La política de vivienda hace parte de una estrategia denominada ciudades amables, que plantea procesos de urbanización con una mirada más integral de desarrollo económico y social, contemplando desde soluciones de provisión de agua potable y saneamiento, hasta el desarrollo de sistemas de movilidad articuladas al ordenamiento territorial, como también la superación de las condiciones de calamidad pública ocasionada por la ola invernal de los años 2010 y 2011, con el propósito de alcanzar un mejor equilibrio regional.

Teniendo en cuenta el déficit habitacional y las precarias condiciones de vivienda, el gobierno estableció como meta la iniciación de la construcción de un millón de viviendas nuevas durante el cuatrienio. Con el propósito de lograr las metas establecidas se contemplaron dos estrategias básicas; una orientada a la sostenibilidad urbana y la otra al fortalecimiento de la oferta y demanda de vivienda. Con este propósito en el Plan Nacional de Desarrollo se establecieron las metas contenidas en la Tabla No. 3.

Tabla No. 3. Metas Vivienda Urbana, Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014

INDICADOR	LINEA DE BASE 2010	META PLAN	META 2013 SISMEG
<i>Iniciación de vivienda nueva</i>	560.300	1.000.000	740.000
a- Iniciación de VIS con apoyo de FONVIVIENDA	76.520	243.437	186.213
b- Iniciación de VIS con apoyo de Cajas de Compensación	117.196	200.990	148.430
<i>Créditos desembolsados vivienda</i>	376.913	780.000	600.982
a- Créditos desembolsados por el FNA para vivienda nueva	64.480	254.920	193.409
<i>Generación de suelo (Has)</i>	ND	7.000	5.500
<i>Macroproyectos de vivienda y/o PIDUS en ejecución</i>	10	27	15
<i>Programas de renovación urbana en ejecución</i>	0	4	4
<i>Actualización catastral urbana</i>	74,50%	90,0%	85,0%

Fuente: Bases Plan Nacional de Desarrollo, Tabla III-22. Metas Vivienda y Ciudades Amables



2.1.1.1 Recursos del PGN asignados al Sector Vivienda, Ciudad y Territorio 2010 - 2013

Para establecer el monto de recursos asignados al sector vivienda, ciudad y territorio, en el periodo 2010 – 2013, es necesario tener en cuenta los cambios sucedidos en el sector durante este periodo, comenzando por el artículo 11 de la Ley 1444 de 2011, que escindió del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, los objetivos y funciones asignados en ese momento a los Viceministerios de Vivienda y Desarrollo Territorial y de Agua y Saneamiento Básico, los cuales pasaron a conformar el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y posteriormente, mediante decreto 3571 de 2011, se integró el sector administrativo vivienda, ciudad y territorio quedando conformado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, como entidad rectora; la UAE Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA y el Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, como entidades adscritas y el Fondo Nacional de Ahorro, como entidad vinculada.

Los anteriores cambios, tienen consecuencias en el análisis de la ejecución de los recursos del PGN, asignados al sector y a la estrategia de Vivienda y Ciudades Amables, al pasar de estar en cabeza del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en el año 2010 y gran parte del año 2011, para luego pasar al nuevo Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Para establecer los recursos asignados a los sectores Vivienda y Agua Potable y Saneamiento Básico, se desagregaron del PGN, asignado al sector ambiente, vivienda y desarrollo territorial, para los años 2010 y 2011, los rubros presupuestales relacionados con la nueva estructura del sector vivienda, ciudad y territorio.

El presupuesto asignado al sector en el periodo 2010 a 2013, asciende a \$ 10,81 billones de pesos constantes de 2010, de los cuales 5,20 billones corresponden a funcionamiento, rubro este que incluye las transferencias del SGP – APSB y 5,61 billones correspondientes a inversión. En este mismo periodo el presupuesto del sector tuvo un crecimiento real del 41,98% en este mismo periodo, al pasar de \$ 2,34 billones de pesos en el año 2010 a \$ 3,32 billones⁸ de pesos en el año 2013, incremento que se evidenció en los años 2012 y 2013, tal como se observa en la Gráfico No. 1, explicado en parte por el aumento de la inversión⁹ en los nuevos programas de vivienda, seguido por la inversión en los programas de agua potable

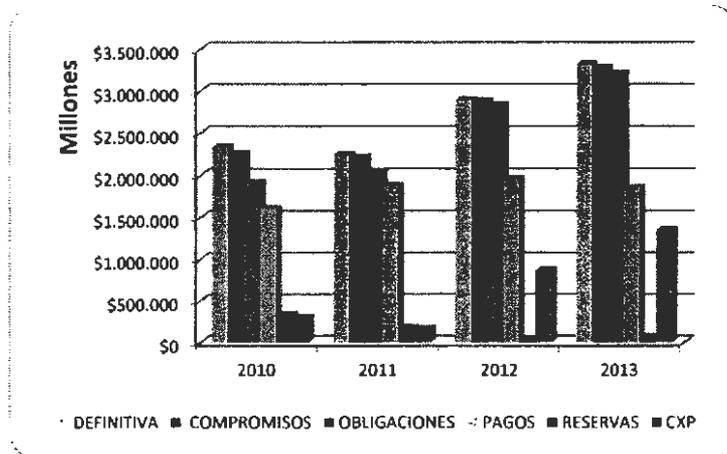
⁸ Cifra en pesos constantes de 2010.

⁹ La inversión en el sector en el periodo 2013, presentó un incremento real del 87,41%, al pasar de 1,05 billones en año 2010 a 1,97 billones de pesos en el año 2013, expresado en pesos constantes de 2010.



y saneamiento básico, mientras los gastos de funcionamiento se mantuvieron relativamente estables con un incremento real de 3,76% en el mismo periodo.

Gráfico No. 1. Ejecución presupuestal, sector Vivienda, Ciudad y Territorio.



Fuente: PGN, SIIF Nación, cifras en pesos constantes de 2010.

De los 10,81 billones de pesos constantes de 2010, asignados al sector se comprometieron 10,60 billones, es decir el 98,6% de los recursos asignados en el periodo 2010 a 2013. Al analizar el comportamiento de la ejecución presupuestal en este mismo periodo, se observa un mejoramiento el indicador al pasar de comprometer el 97% de los recursos asignados en año 2010 al 99% en año 2013.

Estos altos niveles de ejecución, no significa que los recursos se traduzcan en bienes reales en el mismo periodo, dado que una parte importante de estos se transfieren a entes territoriales, encargados de la ejecución física de los proyectos de inversión.

2.1.1.2 Plan de Inversión del componente de Vivienda

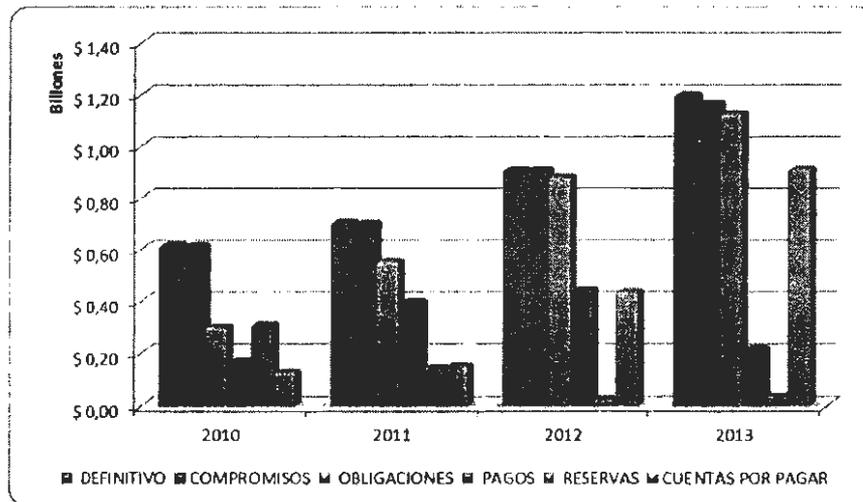
Para dar cumplimiento a las metas establecidas en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, se estimó que era necesario realizar inversiones en el sector por \$78,2 billones de 2.010, los cuales se distribuyen en una inversión de \$67,8 billones de 2.010 por parte del sector privado y \$10,4 billones de 2.010 por parte del sector público.

A través del Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA se focalizan las inversiones destinadas a los programas y proyectos establecidos por el Gobierno Nacional, que tienen asociados componentes de subsidios a la oferta y la demanda



de vivienda. Para el período 2010 – 2013 el presupuesto asignado a esta entidad fue de \$3,44 billones de 2010, de los cuales se comprometieron en el mismo período \$3,40 billones de 2010 y se realizaron pagos por \$1,24 billones de 2010. Es necesario precisar que los recursos pagados incluyen el desembolso de subsidios pagados por anticipado y los subsidios pagados contra escritura, por lo cual no todos los pagos representan soluciones efectivas de vivienda. En el Gráfico No. 2 se presenta el comportamiento presupuestal de FONVIVIENDA, en el cual se observa un crecimiento real del presupuesto asignado del 94% en el período, donde los compromisos alcanzan el 98,1% de los recursos, sin embargo los pagos solo ascienden al 36,4% de los recursos comprometidos.

Gráfico No. 2. Presupuesto de Inversión Fondo Nacional de Vivienda



Fuente: SIIF, en valores corrientes.

A través del Fondo Nacional del Ahorro – FNA se giraron recursos por \$3,1 billones de 2010 en el período Agosto 2010 a Diciembre de 2013, de los cuales se destinaron el 74,8% para la financiación de adquisición de vivienda usada y el 25,2% para adquisición de vivienda nueva.

En el nivel descentralizado, los entes territoriales realizan la asignación de subsidios de vivienda y la financiación de programas de vivienda con cargo a sus recursos, sobre los cuales no hay una recopilación de la información, que permita agregar el monto de los recursos destinados a este propósito.

Una de las fuentes de financiación del nivel descentralizado son los recursos del Sistema General de Regalías, dentro de los cuales se aprobaron recursos para los períodos 2012 y 2013-2014 por \$895 mil millones en los diferentes OCAD para la

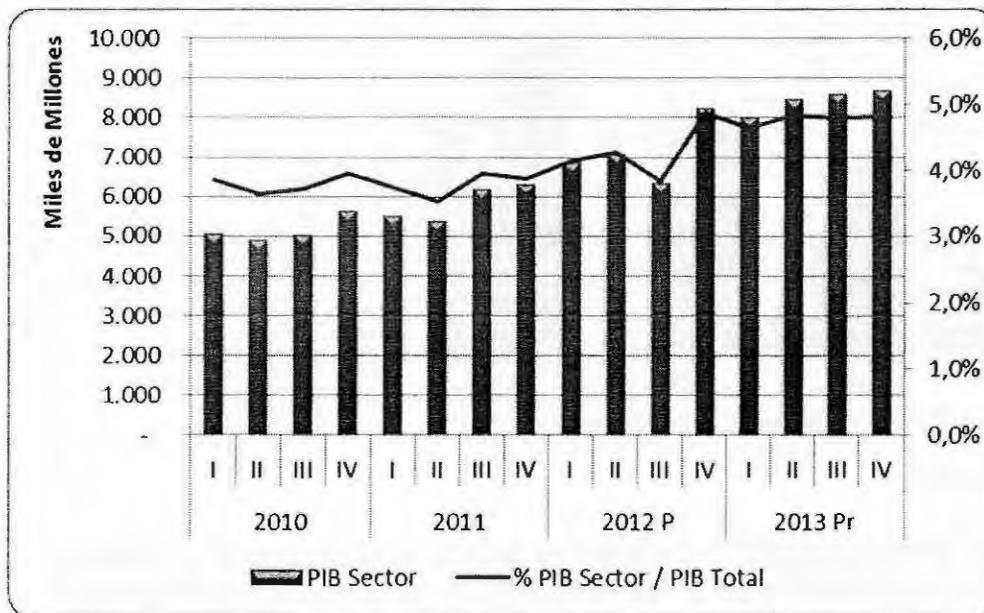


financiación de 369 proyectos de vivienda, y sobre los cuales se han realizado pagos por \$108 mil millones.

Por su parte las entidades del sector financiero, han desembolsado recursos de crédito para la adquisición de vivienda nueva y usada, mediante la modalidad de cartera hipotecaria por valor de \$22,6 billones de 2010.

Finalmente el comportamiento del PIB que ha tenido el sector ha estado alrededor de un 4,2% en el período 2010-2013, alcanzando un valor de \$101,2 billones de pesos de 2010 en el período, con un crecimiento anual promedio aproximado del 11%, como se observa en el Gráfico No. 3.

Gráfico No. 3. PIB Sector Vivienda 2010 – 2013.



Fuente: DANE, Valor Agregado Sector de la Construcción, valores en pesos corrientes, series desestacionalizadas. P. Cifras Provisionales, Pr. Cifras Preliminares.

2.1.2 Actores

A continuación se realiza una descripción de los principales actores que hacen parte de la política pública de vivienda:

Mediante el artículo 14 de la Ley 1444 de mayo de 2011, se realizó la escisión del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial y se creó el Ministerio de



Vivienda, Ciudad y Territorio, mediante el Decreto 3571 de 2011 se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se crean dos Viceministerios, el de Vivienda y el de Agua y Saneamiento Básico, y se integra el ministerio al Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio.

El Ministerio tiene como objetivo primordial lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, 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.

Por su parte el Fondo Nacional de Vivienda, es una entidad adscrita al Ministerio de Vivienda, fue creado por el Decreto 555 de marzo de 2003, tiene como objetivo la consolidación del Sistema Nacional de Información de Vivienda, la ejecución de las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana, en particular aquellas orientadas a la descentralización territorial de la inversión de los recursos destinados a vivienda de interés social, administrando: i) los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación en inversión para vivienda de interés social urbana y; ii) los recursos que se apropien para la formulación, organización, promoción, desarrollo, mantenimiento y consolidación del Sistema Nacional de Información de Vivienda.

Con la expedición de la Ley 56 de 1973, las Cajas de Compensación Familiar asumieron la acción social relacionada con los programas de vivienda, las Cajas de Compensación Familiar con las contribuciones parafiscales administradas, son otorgantes del Subsidio Familiar de Vivienda, éstas realizan los procesos de divulgación, información, recepción de solicitudes, certificación y revisión de la información, digitación, ingreso al Registro Único de Postulantes (RUP), precalificación de la postulación, seguimiento y verificación de los documentos para hacer efectivo el pago de los subsidios familiares de vivienda en todas sus modalidades a sus afiliados y apoyan el trámite para la obtención del subsidio familiar de vivienda, a las familias que no cuenten con afiliación a alguna Caja de Compensación Familiar.

El Fondo Nacional del Ahorro - FNA fue creado por el decreto 3118 de 1968, como un establecimiento público descentralizado, se encuentra vinculado al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, mediante la Ley 432 de 1998, la cual se reglamentó con el Decreto 1453 de 1998, se transformó en Empresa Industrial y Comercial del Estado de carácter financiero del orden nacional, organizado como establecimiento de crédito de naturaleza especial. Con esta transformación, se amplió su cobertura,



a los trabajadores del sector privado y se adicionó la cobertura del crédito para educación a sus afiliados; en el 2006 mediante la Ley 1114 se amplió la cobertura para nuevos afiliados a través de la modalidad de ahorro voluntario, a diciembre de 2013 el FNA contaba con 2'332.677 afiliados en sus diferentes modalidades.

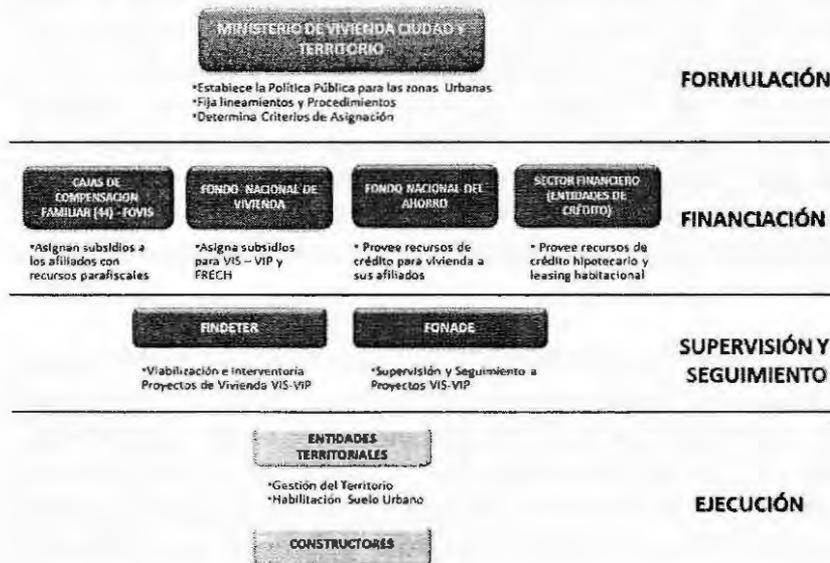
Las entidades del Sector Financiero mediante los instrumentos de crédito hipotecario y leasing habitacional financian el gasto de los hogares, permitiendo realizar el cierre financiero a estos.

FONADE por mandato de FONVIVIENDA, mediante convenio interadministrativo se encarga de realizar la supervisión y seguimiento a los proyectos aprobados en la modalidad de "oferentes" a los cuales se les asignan subsidios de vivienda. A su vez, FINDETER realiza la tarea de viabilizar proyectos de vivienda que reciben recursos de FONVIVIENDA y también cumple el papel de realizar la supervisión y seguimiento de algunos de ellos.

Finalmente las entidades territoriales se encargan de generar el suelo urbano para desarrollar los proyectos de vivienda y de establecer las condiciones para que los constructores puedan obtener las licencias urbanísticas que les permiten adelantar proyectos de vivienda en los diferentes segmentos (VIP, VIS y No VIS).

En el Gráfico No. 4, se presenta el arreglo institucional del sector vivienda descrito anteriormente.

Gráfico No. 4. Arreglo Institucional Sector Vivienda Urbana



Elaboró: CGR - DES Infraestructura



2.2 RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Como parte del desarrollo que se ha realizado en el seguimiento a las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, la Contraloría General de la República ha adelantado desde el año 2012, los informes de Especial Seguimiento a los recursos de Vivienda Urbana, que muestran el desarrollo y avance de los diferentes programas y/o proyectos que hacen parte de la política pública del sector, de igual manera se ha adelantado un permanente seguimiento a los temas fundamentales en desarrollo del actual Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, por lo cual se ha integrado la información remitida a la Contraloría General por las diferentes entidades intervinientes en el desarrollo de la política y que hace parte del análisis realizado dentro de la presente actuación especial.

2.2.1 Cumplimiento de metas y análisis de los indicadores definidos para la Política Pública

El análisis del cumplimiento de metas, se basa en la recopilación de información de las diferentes entidades públicas que intervienen en el desarrollo y avance de las metas establecidas en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y sobre los cuales se centra el seguimiento realizado a la política de Fortalecimiento de la Oferta y Demanda de Vivienda. A continuación, en la Tabla No. 4 se presenta el resultado obtenido en los indicadores y posteriormente se realizan consideraciones sobre cada uno de ellos.

Tabla No. 4. Cumplimiento de Metas del Sector Vivienda en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014

INDICADOR	LÍNEA DE BASE 2010	META PLAN	META 2013 SISMEG	AVANCE 2013 CGR	CUMPLIMIENTO CGR
<i>Iniciación de vivienda nueva</i>	560.300	1.000.000	740.000	701.285	94,8%
a-Iniciación de VIS con apoyo de FONVIVIENDA	76.520	243.437	186.213	149.000	80,0%
b- Iniciación de VIS con apoyo de Cajas de Compensación	117.196	200.990	148.430	116.234	78,3%
<i>Créditos desembolsados vivienda</i>	376.913	780.000	600.982	413.802	68,9%
a- Créditos desembolsados por el FNA para vivienda nueva	64.480	254.920	193.409	21.302	11,0%
<i>Generación de suelo (Has)</i>	ND	7.000	5.500	5.923	107,7%
<i>Macroproyectos de vivienda y/o PIDUS en ejecución</i>	10	27	15	12	80,0%
<i>Programas de renovación urbana en ejecución</i>	0	4	4	4	100,0%



Actualización catastral urbana	74,50%	90,0%	85,0%	69,70%	82,0%
--------------------------------	--------	-------	-------	--------	-------

Elaboro: CGR – DES Infraestructura

En relación con el Indicador de Iniciación de Vivienda de Interés Social VIS con apoyo de FONVIVIENDA, inicialmente en este indicador se integraba los subsidios de vivienda en dinero entregados a través de las diferentes bolsas de asignación. Mediante la información remitida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se informa que este indicador está compuesto por tres sub indicadores, que corresponden a i) Número de subsidios familiares de Vivienda en dinero legalizados, ii) Número de créditos hipotecarios desembolsados con beneficio de cobertura condicionada de tasa de interés y iii) Número de viviendas VIP gratis iniciadas para los hogares más vulnerables.

En relación con el número de subsidios de vivienda en dinero legalizados en la Tabla No. 5 se puede observar la información del avance de este indicador¹⁰.

Tabla No. 5. Subsidios Asignados Vs Legalizados FONVIVIENDA Agosto 2010-Dic 2013

VIGENCIA	ASIGNADOS		LEGALIZADOS	
	No.	VALOR	No.	VALOR
2010	14.294	\$ 143.714.967.604	5.296	\$ 48.748.644.684
2011	32.388	\$ 442.928.499.421	4.808	\$ 61.152.979.225
2012	5.296	\$ 68.185.310.895	1.050	\$ 11.764.144.176
2013	34.006	\$ 1.212.713.055.148	12	\$ 224.283.170
TOTAL	85.984	1.867.541.833.068	11.166	121.890.051.255

Fuente: Ministerio de vivienda, Ciudad y Territorio, Oficio No. 2014ER0044917, Anexo 1, Abril 2/2014

Según la información recibida, entre agosto de 2010 y Diciembre de 2013, se han legalizado 11.166 subsidios de vivienda familiar¹¹, esto representa, subsidios que ha recibido efectivamente el beneficiario de cada una de las bolsas establecidas en FONVIVIENDA y entre las cuales se encuentra la del Programa de Vivienda Gratuita, esta cifra representa tan solo un 12,98% de los subsidios asignados, que son subsidios que se adjudican mediante resolución y representan un posible beneficio para el ciudadano, que se concreta cuando se materializa la compra de una vivienda a través de una escritura pública.

¹⁰ En el indicador se incluyen los subsidios en dinero legalizados de las bolsas de ahorro programado contractual, Bolsa de atentados terroristas, bolsa concejales, Bolsa desastres naturales, Bolsa desplazados, Esfuerzo territorial, Recicladores, Saludable, Concurso de Esfuerzo Territorial Nacional, Macroproyectos y Vivienda Gratuita.

¹¹ El indicador está construido en la página web de SINERGIA –DNP, desde agosto de 2013, y su forma de cálculo es el número de subsidios desembolsados por anticipado y el número de subsidios pagados contra escritura. Es de anotar, que el desembolso por anticipado no es garantía de legalización ya que se ha observado que algunos subsidios no son utilizados por sus beneficiarios o nunca se legalizan, por lo cual se tomó el número de subsidios que informó el MVCT en el oficio radicado con No. 2014ER0024843 como legalizados efectivamente.



De los recursos considerados en el período de análisis, los subsidios asignados corresponden aproximadamente a \$1,8 billones, de los cuales se han legalizado aproximadamente \$121.890 millones.

En la Tabla No. 6, se pueden observar los resultados del número de créditos hipotecarios desembolsados con beneficio de cobertura compensada a la tasa de interés, la cual se consolidó la información remitida por el Banco de la República en lo correspondiente a las coberturas otorgadas mediante el Decreto 1190 de 2012 y el Decreto 0701 de 2013, que surgen de lo establecido en el artículo 123 de la Ley 1450 de 2011¹².

Tabla No. 6. Número de Beneficiarios de la Cobertura de Tasa de Interés

VIGENCIA	DECRETO 1190 DE 2012	DECRETO 0701 DE 2013	TOTAL
2012	20.279	--	20.279
2013	37.067	14.276	51.343
TOTAL	57.346	14.276	71.622

Fuente: Oficio Banco de la Republica, oficio No. 2014ER0036686 del 18/03/2014

El total acumulado de las dos coberturas desde agosto de 2010 a diciembre de 2013 es de 71.622 coberturas otorgadas. Por otra parte los recursos destinados para el beneficio de la cobertura condicionada FRECH (I, II y III) ascendieron en el período de agosto de 2010 a diciembre de 2013 a \$364 mil millones¹³.

En lo relacionado con el avance del Número de viviendas VIP gratis iniciadas para los hogares más vulnerables, según información recibida en los Anexos 2, 3 y 4, se resume en la Tabla No. 7, lo correspondiente a cada uno de los Esquemas contratados para el desarrollo del programa.

¹² Artículo 123. Cobertura para créditos de vivienda. Reglamentado por el Decreto Nacional 1190 de 2012, Reglamentado por el Decreto Nacional 0701 de 2013. Con el propósito de generar condiciones que faciliten la financiación de vivienda nueva, el Gobierno Nacional, a través del Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria (FRECH), administrado por el Banco de la República, podrá ofrecer nuevas coberturas de tasas de interés a los deudores de crédito de vivienda nueva y leasing habitacional que otorguen los establecimientos de crédito.

Los recursos requeridos para el otorgamiento y pago de nuevas coberturas de tasa de interés constituirán recursos del FRECH y serán apropiados por parte del Gobierno Nacional en los presupuestos anuales mediante un aval fiscal otorgado por el CONFIS, acorde a los compromisos anuales que se deriven de la ejecución de dichas coberturas.

El Gobierno Nacional apropiará y entregará al FRECH los recursos liquidados necesarios para el cubrimiento y pago de estas coberturas, en la oportunidad, plazo y cuantías requeridas, de conformidad con lo dispuesto para el efecto por el Viceministerio Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Se creará una subcuenta en el FRECH para su manejo, la cual deberá estar separada y diferenciada presupuestal y contablemente de los demás recursos del FRECH.

¹³ Información recibida mediante oficio del Banco de la República con radicado No. 2014ER0077541 de fecha Mayo 30 de 2014



Tabla No. 7. Número de viviendas VIP gratis para hogares vulnerables - Programa de Vivienda Gratuita

	Esquema 1	Esquema 2	Esquema 3	TOTAL
VIVIENDAS	Privado	Público	Convenios	
Contratadas	49736	23732	24193	97661
Viviendas Iniciadas a Dic31 de 2013	49396	3226	13590	66212

Fuente: Ministerio de vivienda, Ciudad y Territorio, Oficio No. 2014ER0044917, Abril 2/2014

En este programa es importante resaltar que existen una serie de procedimientos que se deben cumplir para viabilizar los proyectos y se giren los recursos por parte de las entidades responsables, para el caso de las viviendas iniciadas, se tomó la información de los proyectos de vivienda de los cuales el Ministerio reportó una fecha de inicio y posible fecha de terminación del mismo, donde indica el número de viviendas del proyecto.

Como se puede ver en la Tabla No. 7, en el esquema 2 y 3, el número de viviendas iniciadas es inferior a las contratadas por el proceso establecido, existen unos proyectos identificados y viabilizados, sin embargo no se ha surtido todo el proceso administrativo y legal que permita definir estos proyectos y determinar una fecha de entrega efectiva de la vivienda a sus beneficiarios, por lo cual no existe certeza de la iniciación de los proyectos de vivienda por parte de los oferentes, ni la realización y desarrollo de los mismos, dado que el Ministerio reporta en Espera de Cronograma y los datos de contratos realizados en la Fiduciaria Bogotá tampoco se encuentran realizados a la fecha.

A continuación se presenta, el estado actual del Programa de Vivienda gratuita con base en la información recopilada a través de la Fiduciaria Bogotá¹⁴, en la Tabla No. 8 se pueden observar los contratos realizados en cada uno de los esquemas establecidos; en el caso de los Esquemas 1 y 3 se realiza un contrato de compra venta y en el caso del esquema 2, un contrato de obra.

Tabla No. 8. Programa de Vivienda Gratuita – Fiduciaria Bogotá

Esquemas	No. Viviendas Contratadas	Valor contratos	No. Proyectos	No. Dptos	No. Viv. (Pago 80%)	Valor Pago 80%
Esquema 1 - Privado	49.721	\$ 2.084.999	68	19	31.327	\$ 1.043.013
Esquema 2 - Público	24.074	\$ 953.459	89	24	360	\$ 13.272 *
Esquema 3 - Convenios	7.963	\$ 374.677	52	6	6.557	\$ 89.534
TOTALES	81.758	\$ 3.413.135	209		38.244	\$ 1.145.819

Fuente: Fiduciaria Bogotá, Datos a Abril 30 de 2014. Cifras en millones de pesos corrientes

Nota: En el caso de los convenios, los pagos corresponden en algunos proyectos solamente al 5% y 30% del valor de las viviendas

¹⁴ Información recibida a través de la Auditoría Regular realizada a FONVIVIENDA para la vigencia 2013.



* En el caso del esquema público el pago corresponde al 90%.

A abril de 2014 existen 81.758 viviendas contratadas en los tres esquemas, con recursos comprometidos por \$3,4 billones, cada uno de los esquemas se desarrolla en diferentes departamentos, siendo el esquema público el que se desarrolla en un mayor número de departamentos. A este mismo período se han pagado 38.244 viviendas en un 80%, que corresponden a \$1,14 billones girados a los constructores de los proyectos.

El pago del 80% de la vivienda se realiza cuando se genera el certificado de existencia por parte de FINDETER (en el esquema privado) o FONADE (En el esquema de convenio) de cada una de las viviendas, y el restante 20% cuando se escritura y se entrega al beneficiario.

Para el indicador "Iniciación de vivienda nueva", con base en la información obtenida del censo nacional de edificaciones, el cual se realiza de manera trimestral para 16 ciudades, se observa que la iniciación de vivienda nueva en el país es de 428.031 unidades para el período comprendido entre Septiembre de 2010 y Diciembre de 2013, al tener en cuenta un factor de ampliación de 1,638¹⁵ que de alcance al total del país se obtiene una iniciación de 701.285 unidades de vivienda lo cual evidencia el cumplimiento del 94,8% de la meta en el país.

En el caso del Indicador Número de Vivienda de Interés Social VIS con apoyo de las Cajas de Compensación Familiar, a Diciembre de 2013, la meta establecida era de 148.430 viviendas VIS, según el reporte de la Superintendencia de Subsidio Familiar para el período septiembre de 2010¹⁶ a diciembre de 2013, los subsidios entregados a los beneficiarios suman un total de 116.234 subsidios, que representan un cumplimiento del 78,3% de la meta a diciembre de 2013, que equivalen a recursos por la suma de \$1,22 billones en el período de análisis.

En relación con los Créditos desembolsados por el FNA para vivienda¹⁷, la meta establecida a Diciembre de 2013 corresponde a 193.409 créditos, de agosto de 2010 a diciembre de 2013 sólo se han financiado 21.302 viviendas nuevas, por un monto de \$826.937 millones. En la descripción del indicador se habla de financiación de viviendas de interés social (VIS) por lo cual se asimila a financiación

¹⁵ Extrapolando el total de la población urbana respecto a la población urbana de las 16 ciudades que hacen parte del censo de edificaciones del DANE.

¹⁶ Los subsidios del período septiembre de 2010 a diciembre de 2010 fueron tomados de la Información recibida de la Superintendencia de Subsidio Familiar radicada con No. 2012ER0122052 de fecha Diciembre 19 de 2012.

¹⁷ Según la descripción del indicador, es el Número de créditos para viviendas de interés social (VIS) desembolsados por el Fondo Nacional del Ahorro para trabajadores afiliados. La forma de cálculo corresponde a la sumatoria del número de créditos hipotecarios desembolsados por el FNA: Cesantías y Ahorro Voluntario Contractual (AVC).



de vivienda nueva, dado que el objetivo de la política es la disminución del déficit habitacional, lo que representa un cumplimiento de la meta de tan sólo el 11%, y aún si se tomara la financiación de vivienda total, el Fondo Nacional del ahorro en el período de análisis ha financiado solamente 71.222 viviendas, en lo correspondiente a Cesantías y Ahorro Voluntario Contractual, de las 254.920 establecidas como meta en el cuatrienio.

Respecto al indicador de “*Generación de suelo*”, a diciembre de 2013 se cuenta con 5.923,29 hectáreas de suelo habilitado para vivienda, que corresponden a la suma de 4.669,11 hectáreas reportadas por los curadores urbanos en las licencias de urbanización expedidas y 308,45 hectáreas reportadas en el programa de vivienda gratuita; valor total multiplicado por 1,19 correspondiente al factor de expansión utilizado por el DNP para expandir a nivel nacional las licencias de construcción reportadas por el DANE, sin embargo es necesario precisar que las licencias de urbanización no significan que en su totalidad generen nuevo suelo y que las mismas se lleven o desarrollen a cabo¹⁸.

En el indicador “*Macroproyectos de Vivienda en Ejecución*” se observa que sólo se encuentran en ejecución 12 MISN de 27 MISN, siendo necesario precisar que a comienzos de este cuatrienio ya se encontraban 10 MISN de ellos en ejecución, dos de los cuales no han generado hasta ahora soluciones reales de vivienda. Contando con la línea de base se observa un cumplimiento del 80% de la meta establecida, es necesario mencionar que la meta total de este indicador fue modificada en agosto de 2013, mediante solicitud realizada al Departamento Nacional de Planeación, en la cual se realiza una disminución global a 15 MISN en ejecución.

En el indicador de “*actualización catastral urbana*” según oficio 8002014EE2872 del IGAC se reporta que esta se encuentra en un 69,7%, a Diciembre de 2013, lo que da como resultado un cumplimiento de 82% de la meta establecida, sin embargo es necesario precisar que esta información no contiene lo relativo a los catastros descentralizados de Bogotá, Medellín y Antioquia.

¹⁸ Una licencia urbanística es la autorización previa para adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y para realizar el loteo o subdivisión de predios, expedida por el curador urbano o la autoridad municipal competente, en cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial, en los instrumentos que lo desarrollen o complementen, en los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP) y en las leyes y demás disposiciones que expida el Gobierno Nacional.



2.2.2 Gestión y Resultados de la Política Pública

En el desarrollo de la presente actuación se realiza un análisis sobre los objetivos y acciones estratégicas de la política, en el respectivo período, como se consignan a continuación:

En el documento soporte de la Ley 1450 de 2011 por medio del cual se adoptan las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, se previó la celebración de acuerdos de gestión entre la Nación y los departamentos y/o áreas metropolitanas para articular la oferta en la escala regional, con el fin de garantizar entre otros la provisión de servicios públicos a través de los Planes Departamentales de Agua -PDA- a los MISN, a otras operaciones urbanas, así como priorizar inversiones en vivienda en zonas con suelo habilitado.

De acuerdo con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio no ha sido necesario, para garantizar la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado de los MISN, la suscripción de acuerdos de gestión para articular los Planes Departamentales de Agua con los Macroproyectos de Interés Social Nacional - MISN. Situación que puede evidenciar la creación de instrumentos innecesarios o inaplicables en la definición de la política de vivienda, o la no utilización de un instrumento para la generación de nueva oferta a través de MISN, sin embargo, en el marco de los PDA se han priorizado y asignado recursos a proyectos de agua y saneamiento básico, que han permitido viabilizar infraestructura necesaria para la ejecución de proyectos de vivienda sin que estén asociados a MISN.

En el marco de la política para la “Ampliación y Mejoramiento de la Infraestructura Educativa” de los doce Macroproyectos en ejecución, sólo tres (3) han sido considerados para la ampliación de oferta educativa, y si bien los otros proyectos hacen parte del programa de las cien mil viviendas gratuitas, no se contemplan no sólo los MISN que se encuentran en etapa de ejecución, sino aquellos en etapa de adopción, lo que evidencia debilidades en el proceso de planeación y de coordinación interinstitucional. A la fecha se ha suscrito un acuerdo de cooperación entre el MEN y FINDETER para el desarrollo integral de diez (10) colegios, los cuáles se encuentran en etapa de diseño, dada la necesidad de ampliar la cobertura en educación en los proyectos de vivienda que se relacionan en la Tabla No. 9.

Tabla No. 9. Infraestructura Educativa para Proyectos de Vivienda

No	Departamento	Municipio	Macro proyecto de vivienda
1	Atlántico	Barranquilla	Urb. Villas de San Pablo
2	Bolívar	Cartagena	Ciudadela Bicentenario



3	Cundinamarca	Soacha	Ciudad Verde
4	Valle del Cauca	Jamundí	Urb. El Rodeo
5	Cesar	Valledupar	Urb. Nando Marín
6	Córdoba	Montería	Urb. El Recuerdo
7	Sucre	Sincelejo	Urb. Altos de la Sabana
8	Atlántico	Galapa	Urb. Ciudadela Villa Olímpica
9	Bolívar	Barranquilla	Urb. Las Gardenias
10	Valle del Cauca	Cali	Urb. Casas de Llano Verde

Fuente: Ministerio de Educación Nacional

En relación con el desarrollo de instrumentos para vincular recursos del mercado de capitales a la generación de vivienda, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio está trabajando conjuntamente con el Departamento Nacional de Planeación - DNP para la contratación, por parte de este último, de una consultoría para la determinación del modelo operativo y financiero, así como de los ajustes al marco normativo existentes, necesarios para vincular capital privado de tipo institucional a la construcción de vivienda social a través de la figura de APPs.”, lo que evidencia un retraso en la puesta en marcha de mecanismos de formación de un mercado de capitales para el sector vivienda.

Si bien el Ministerio adelanta las acciones para la modificación de la Ley 388 de 1998 relacionadas con la reducción y agilización de trámites para la formulación y adopción de planes parciales, incorporadas en el Decreto Ley 019 de 2012, el Decreto 1478 de 2013 (Armoniza disposiciones de la ley 388 de 1997 con las de la Ley 1437 de 2011 – CCAPA- y del Decreto 2181 de 2006), se presenta lentitud en la adopción e implementación de los nuevos mecanismos por parte de las entidades territoriales, lo que dificulta la generación y habilitación de suelo destinado a vivienda.

Respecto a los mecanismos para el reasentamiento de la población en zonas de riesgo se han tenido en cuenta las disposiciones del artículo 12 de la Ley 1537 de 2012, reglamentado por el Decreto 1921 de 2012, lo establecido en los Decretos Ley 4821 y 4832 de 2010, reglamentados por los Decreto 1490 y 1920 de 2011; y en la formulación e implementación de la Política Nacional de Mejoramiento Integral de Barrios -PMIB, (CONPES 3604). Sin embargo los recursos destinados a la atención de la población afectada por la Ola Invernal, aún se encuentran en ejecución 3 años después, cuando estos estaban destinados a atender una situación de emergencia; y respecto al PMIB, este tiene un alcance muy limitado ya que sólo se han atendido 9 municipios y no ha contado con un componente de formalización de vivienda informal localizada en zonas de riesgo.



Si bien en el Plan Nacional de Desarrollo, en su artículo 23, se previó en lo relacionado con el impuesto predial el incremento de la tarifa, que oscilaría entre el 5 y el 16 por mil, según lo definieran los concejos municipales, en las Bases del Plan también se preveía el desarrollo de nuevos instrumentos financieros sobre la base del Impuesto Predial Unificado, con el fin de apalancar la financiación de infraestructura para el desarrollo urbano, acción que no se ha llevado a cabo en el presente cuatrienio.

En el Plan Nacional de Desarrollo se estableció la definición de unos lineamientos de política sobre construcción y urbanismo sostenible, que incluya el acompañamiento a las entidades territoriales para el desarrollo de incentivos locales, la definición de estándares de diseño y construcción para el uso eficiente de los recursos, el desarrollo del Sello Ambiental Colombiano para Edificaciones y la implementación de hipotecas verdes, entre otros. A este respecto el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ha venido liderando con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) la formulación de la política nacional de construcción sostenible, cuyo objetivo principal es definir lineamientos de política que impulsen la aplicación y consolidación de criterios y patrones de planificación, producción y uso de las edificaciones que promuevan su sostenibilidad.

En el proceso de formulación de los lineamientos de política se han adelantado mesas de trabajo con las entidades que cuentan con competencias relacionadas con la construcción y el desarrollo sostenible, con el propósito de generar un espacio para discutir y coordinar el desarrollo de los proyectos y programas que las entidades adelantan o adelantarán en el marco de sus competencias y sus planes de acción. De otra parte, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para la formulación de la Política ha tenido en cuenta como insumos: *“Estudio para el diagnóstico e identificación de lineamientos de política de urbanismo y construcción sostenible”* en el marco del programa de cooperación técnica con USAID, el cual recibió el Departamento Nacional de Planeación en el año 2013; y los Estudios técnicos enfocados a la elaboración de un reglamento de construcción sostenible, realizados por la por Corporación Financiera Internacional (IFC) del Banco Mundial, bajo los lineamientos del MVCT, en un marco de cooperación internacional.

El resultado de estos estudios entregados al MVCT a finales del 2013 se materializa en una serie de recomendaciones técnicas y jurídicas sobre las medidas que deben ser mandatorias o voluntarias para lograr que las edificaciones puedan ser calificadas como eficientes en la medida que generen ahorros en consumos de energía y agua. Adicionalmente a lo anterior, el Ministerio ha adelantado otra serie de actividades y propuestas normativas que definen lineamientos sobre construcción y urbanismo sostenible.



Sin embargo y dada la complejidad de este tema, tres años después de aprobada la Ley 1450 por medio de la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo, el proceso de formulación de la política aún se encuentra en la elaboración del documento CONPES.

Uno de los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo dentro de los criterios de selección de los beneficiarios de los programas adelantados con los recursos del Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción -FIC-, era la priorización de la población de la Red UNIDOS para la formación profesional, sin embargo dentro de la verificación de conocimientos, aptitudes y actitudes de los aspirantes a la formación profesional este criterio no se tuvo en cuenta lo que afecta no sólo la focalización de la población beneficiaria sino también la generación de oferta de mano de obra para la construcción, en aquellas zonas del país donde no existe, es baja o mal calificada.

En lo relacionado con el ajuste del esquema del Fondo Nacional de Garantías el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio el Ministerio mediante el Decreto 1432 de 2013, en su artículo 11 estableció que los hogares beneficiarios del subsidio familiar de vivienda del programa de vivienda de interés prioritario para ahorradores (VIPA) tendrán una garantía sobre los créditos para adquisición de vivienda en los términos establecidos por el Fondo Nacional de Garantías y cuya prima pagará FONVIVIENDA.

De acuerdo con la información contrastada, la Contraloría General observó que existen diferencias en las cifras reportadas con corte a Diciembre 31 de 2013 por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con las cifras que se reportan en el Sistema de Seguimiento a metas del Gobierno -SISMEG- y las que remiten fuentes como el Banco de la República, el DANE, Superintendencia de Subsidio Familiar, Fondo Nacional del Ahorro, entre otros.

Esto evidencia que los indicadores no son confiables para la medición de los resultados y la efectividad de los diferentes programas en el logro de los objetivos planteados en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, dificultando el adecuado seguimiento y evaluación de los resultados de la política.

Del análisis realizado en la presente actuación se le comunicaron al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio diez (10) observaciones, dado que la entidad no las desvirtúa, la Contraloría General ratifica consolida nueve (9) hallazgos administrativos, los cuales se enumeran a continuación:



Hallazgo 1. Administrativo - Retraso en la puesta en ejecución de los macroproyectos de inversión social nacional - MISN.

De los 27 MISN en ejecución establecidos como meta en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos", estos disminuyeron su meta a 15 MISN en ejecución establecidos en SISMEG para 2013, si bien se debe cumplir con los requerimientos establecidos en la Ley 1469 de 2011 frente al Documento Técnico de Soporte -DTS- y está pendiente la respuesta de algunos promotores sobre los requerimientos emitidos en algunos conceptos ambientales, se observa sólo un nivel de cumplimiento del 80% de la meta para Diciembre de 2013, es necesario precisar que sólo se ha iniciado la ejecución de 2 MISN en el período Septiembre de 2010 a Diciembre de 2013, de los 12 MISN que se encuentra en ejecución.

Hallazgo 2. Administrativo - Mecanismos inaplicables del Plan Nacional de Desarrollo para mejorar la oferta de vivienda

Según la información recibida del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - MVCT no ha sido necesario, para garantizar la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado de los MISN, la suscripción de acuerdos de gestión para articular los Planes Departamentales de Agua con los Macroproyectos de Interés Social Nacional - MISN. Situación que puede evidenciar la creación de instrumentos innecesarios o inaplicables en la definición de la política de vivienda, o la no utilización de un instrumento para la generación de nueva oferta a través de MISN u otras operaciones urbanas destinadas a la provisión de vivienda.

Hallazgo 3. Administrativo - Debilidades en la ampliación y mejoramiento de la infraestructura educativa

En el desarrollo de la política para la "Ampliación y Mejoramiento de la Infraestructura Educativa", se observó que de los doce Macroproyectos en ejecución, sólo tres (3) han sido considerados para la ampliación de oferta educativa, y si bien otros proyectos considerados hacen parte del programa de las cien mil viviendas gratuitas, estos no se encuentran vinculados a los establecidos como MISN, y todos ellos, aún se encuentran en etapa de diseño, evidenciando debilidades en el proceso de planeación y de coordinación interinstitucional.



Hallazgo 4. Administrativo - Bajo desarrollo de instrumentos para vincular recursos del mercado de capitales a la generación de vivienda

En el desarrollo de instrumentos para vincular recursos del mercado de capitales a la generación de vivienda, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ha trabajado conjuntamente con el Departamento Nacional de Planeación - DNP en la definición de los términos para una consultoría que determine el modelo operativo y financiero, así como de los ajustes al marco normativo existentes, necesarios para vincular capital privado de tipo institucional a la construcción de vivienda social a través de la figura de Alianza Público Privado, sin que a la fecha exista un resultado concreto, lo que evidencia un retraso en la puesta en marcha de mecanismos de formación de un mercado de capitales para el sector vivienda.

Hallazgo 5. Administrativo - Demoras en la adopción de los mecanismos modificatorios de la Ley 388 de 1997 por parte de las entidades territoriales

Si bien el Ministerio adelanto las acciones para la modificación de la Ley 388 de 1998 relacionadas con la reducción y agilización de trámites para la formulación y adopción de planes parciales, incorporadas en el Decreto Ley 019 de 2012, el Decreto 1478 de 2013 (Armoniza disposiciones de la ley 388 de 1997 con las de la Ley 1437 de 2011 – CCAPA- y del Decreto 2181 de 2006), se presenta lentitud en la adopción e implementación de los nuevos mecanismos por parte de las entidades territoriales, lo que dificulta la generación y habilitación de suelo destinado a vivienda, de igual forma los recursos destinados a la población afectada por la Ola invernal, aún se encuentran en ejecución después de 3 años, y el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios – PMIB, ha tenido un alcance limitado, aún no ha desarrollado un componente de formalización de vivienda informal localizada en zonas de riesgo.

Hallazgo 6. Administrativo - No se han adoptado lineamientos sobre construcción y urbanismo sostenible

Tres años después de aprobada la Ley 1450 por medio de la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ha venido liderando con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) la formulación de la política nacional de construcción sostenible, cuyo objetivo principal es definir lineamientos de política que impulsen la aplicación y consolidación de criterios y patrones de planificación, producción y uso de las edificaciones que promuevan su sostenibilidad, sin embargo la definición de unos lineamientos de política sobre



construcción y urbanismo sostenible se encuentran en proceso de formulación de la política y en la elaboración del documento CONPES.

Hallazgo 7. Administrativo - No aplicación de criterios de focalización para la selección de beneficiarios del FIC

Dentro de los criterios de selección de los beneficiarios de los programas adelantados con los recursos del Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción -FIC-, por parte del SENA, no se realizó una priorización de la población de la Red UNIDOS en la formación profesional para la industria de la construcción, tal y como se estableció en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, lo que afecta no sólo la focalización de la población beneficiaria sino también la generación de oferta de mano de obra, en aquellas zonas del país donde no existe, es baja o mal cualificada.

Hallazgo 8. Administrativo - Diferencias entre la información de los indicadores reportados por el MVCT y las entidades ejecutoras

Las diferencias encontradas en el registro de los resultados de los indicadores "Iniciación de VIS con apoyo de FONVIVIENDA", "Número de VIS con apoyo de las Cajas de Compensación", "Programa de Vivienda Gratuita" y "Cobertura de Créditos FRECH", por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y las entidades intervinientes en su desarrollo y ejecución, reflejan debilidades en la consolidación de los indicadores que dan muestra de los avances de cada programa y/o proyecto, dificultando el adecuado seguimiento y evaluación de los resultados de la política.

Hallazgo 9. Administrativo - Incumplimiento en las metas del Plan Nacional de Desarrollo

En relación con los diferentes indicadores establecidos para el cumplimiento de la política pública de vivienda, se evidencia a Diciembre de 2013 un incumplimiento en las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo para la estrategia de Vivienda y Ciudades Amables en lo relacionado con el Fortalecimiento de la oferta y demanda de vivienda; los resultados generales de los diferentes indicadores se presentan en la siguiente tabla.



Tabla No. 10. Avances Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2013

INDICADOR	LINEA DE BASE 2010	META PLAN	META 2013 SISMEG	AVANCE 2013 CGR	CUMPLIMIENTO CGR
<i>Iniciación de vivienda nueva</i>	560.300	1.000.000	740.000	701.285	94,8%
a- Iniciación de VIS con apoyo de FONVIVIENDA	76.520	243.437	186.213	149.000	80,0%
b- Iniciación de VIS con apoyo de Cajas de Compensación	117.196	200.990	148.430	116.234	78,3%
<i>Créditos desembolsados vivienda</i>	376.913	780.000	600.982	413.802	68,9%
a- Créditos desembolsados por el FNA para vivienda nueva	64.480	254.920	193.409	21.302	11,0%
<i>Generación de suelo (Has)</i>	ND	7.000	5.500	5.923	107,7%
<i>Macroproyectos de vivienda y/o PIDUS en ejecución</i>	10	27	15	12	80,0%
<i>Programas de renovación urbana en ejecución</i>	0	4	4	4	100,0%
<i>Actualización catastral urbana</i>	74,50%	90,0%	85,0%	69,70%	82,0%

Fuentes: Ministerio de vivienda, Ciudad y Territorio, Oficio No. 2014ER0044917, Abril 2/2014; Oficio Banco de la Republica, No. 2014ER0036686 del 18/03/2014; Oficio FNA radicado con No. 2014ER0039668 de fecha 21 de marzo de 2014, Oficio SSF radicado con No. 2014ER0037767 del 19 de marzo de 2014.

2.2.3 Pronunciamiento sobre Derechos y Fines fundamentales del Estado relacionados con la Política Pública evaluada

El desarrollo de la política pública de vivienda se fundamenta en lo señalado en el artículo 51° de la Constitución Política, el cual establece que *"todos los colombianos tiene derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y forma asociativas de ejecución de estos programas de vivienda"*.

Es así como, las políticas desarrolladas bajo la dirección del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, sus entidades adscritas y vinculadas, y demás entidades que administran o ejecutan los recursos y programas, se constituyen en el instrumento que el Gobierno Nacional establece para el cumplimiento de sus fines y los derechos económicos, sociales y culturales de la ciudadanía.

El derecho a la vivienda digna, ha sido igualmente reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948¹⁹, en el Pacto Internacional de Derechos

¹⁹ Artículo 25°. Numeral 1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.



Económicos, Sociales y Culturales²⁰, y en este sentido en el Estado Colombiano los derechos constitucionales deben interpretarse de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, como se establece en el artículo 93 de la CP²¹.

Por estas consideraciones es que la política de vivienda y ciudades amables, se constituye en un elemento fundamental para la garantía de los derechos establecidos a nivel nacional y los ratificados por tratados a nivel internacional, y dados los resultados que ha tenido el desarrollo de los diferentes instrumentos establecidos para la implementación de la política pública no se ha garantizado la efectiva y eficiente aplicación de estos derechos, ya que persiste el déficit habitacional y las metas establecidas en el plan nacional de desarrollo, no se han cumplido de manera eficaz para garantizar a la población derechos fundamentales de segunda generación²², como lo es el derecho a una vivienda digna.

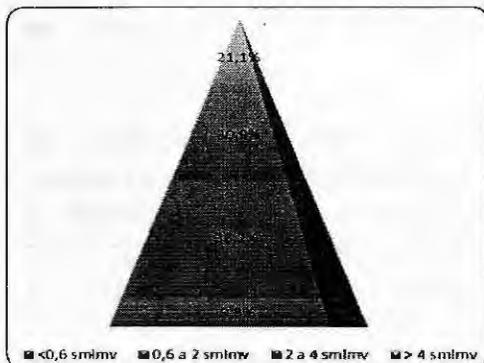
Para efectos de atender las obligaciones que corresponden al Estado, en el presente Plan Nacional de Desarrollo se realizó una identificación de los hogares en función de sus ingresos, con el fin de segmentar las acciones que en materia de política pública sean más efectivas, de acuerdo con las necesidades de cada grupo poblacional. Es así como se identificó que el 9,8% de los hogares tienen ingresos inferiores 0,6 smlmv y se consideran que están por debajo de la línea de pobreza. Un 38,2% de los hogares se encuentra con ingresos por debajo de los 2 smlmv, un 30,9% recibe hasta 4 smlmv y sólo un 21,1% recibe más de 4 smlmv, como se observa en el Gráfico No. 5.

²⁰ Artículo 11º. Numeral 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

²¹ Constitución Política Artículo 93: "Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia"

²² Los derechos de segunda generación recogen los derechos económicos, sociales y culturales. Con ellos se busca fomentar la igualdad real entre las personas, ofreciendo a todos las mismas oportunidades para que puedan desarrollar una vida digna. Su función consiste en promover la acción del Estado para garantizar el acceso de todos a unas condiciones de vida adecuadas. Algunos derechos de segunda generación son: el derecho a la educación, el derecho a la salud, el derecho al trabajo, el derecho a una vivienda digna, etc.

Gráfico No. 5. Composición de los hogares por ingresos

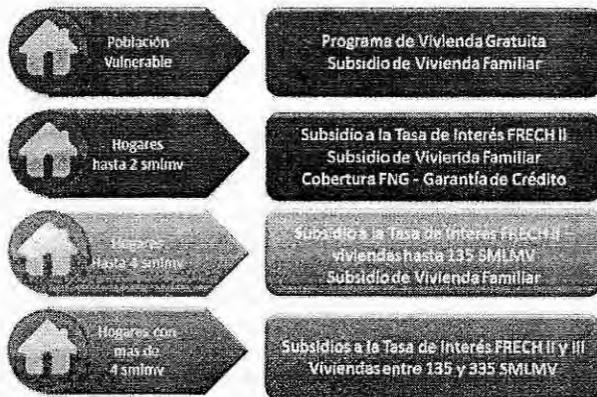


Fuente: DANE, ENH – 2011.

Esta situación permite evidenciar que el mecanismo que se venía utilizando de subsidios a la demanda, a la cual tenían acceso aquellos hogares que recibían ingresos inferiores a los 4 sm/mv estaba dirigido al 78,9% de los mismos, no presentaba una efectividad en la solución real de disminución del déficit habitacional, por las dificultades que se presentaban para realizar el cierre financiero, el cual era un requisito para la totalidad de los hogares, sin realizar ningún tipo de segmentación por sus ingresos.

Ante la situación descrita, durante el presente gobierno se crearon y retomaron diferentes instrumentos para la focalización de los recursos, los cuales están orientados por el segmento de ingresos de los hogares y el tipo de solución de vivienda. En el Gráfico No. 6, se ilustran los principales instrumentos utilizados en el presente gobierno de acuerdo con la segmentación de hogares realizada.

Gráfico No. 6. Instrumentos de la Política de Vivienda



Elaboró: CGR – DES Infraestructura



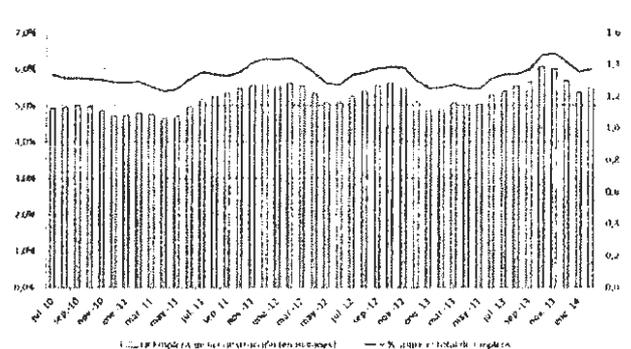
La utilización de los instrumentos descritos llevó a que se iniciara la construcción de 701.258 viviendas nuevas, en el período comprendido entre Septiembre de 2010 y Diciembre de 2010, que se otorgarán 223.623 créditos para vivienda nueva por parte del sector financiero, se asignarán 85.894 subsidios de vivienda familiar, de los cuales se legalizaron 11.166 subsidios, se dieran 71.622 coberturas a la tasa de interés (FRECH II y FRECH III), y se iniciará la construcción de 66.212 viviendas gratuitas; por enumerar las cifras más relevantes.

El flujo de recursos que se destinó por parte del sector público asciende a \$6,9 billones, sin tener en cuenta los recursos destinados en el nivel territorial; por su parte el sector financiero destinó un flujo de recursos en el mismo período por \$27,82 billones representados en crédito hipotecario y leasing habitacional, de los cuales \$13,47 billones corresponden a la adquisición de vivienda nueva y \$14,35 billones para adquisición de vivienda usada.

En materia económica, los impactos del sector también se ven reflejados en la generación de empleo directo, el cual si bien presenta un carácter de estacionalidad en los meses de marzo a mayo, donde se presenta la menor generación de empleo, esta ha sido creciente año a año, al igual que en los meses de septiembre a noviembre, en los cuales presenta la mayor generación de empleos. Por otra parte se observa que la participación dentro de la generación de empleo total en los momentos pico, de mayor generación, está alrededor del 6,3% y los empleos generados son del orden de 1,4 millones de empleos.

Sin embargo, la tendencia en el sector se ha mantenido y no ha sufrido grandes variaciones, ni en su estacionalidad, ni en la participación global dentro de la generación de empleo, como se observa en el Gráfico No. 7.

Gráfico No. 7. Generación de Empleo Sectorial

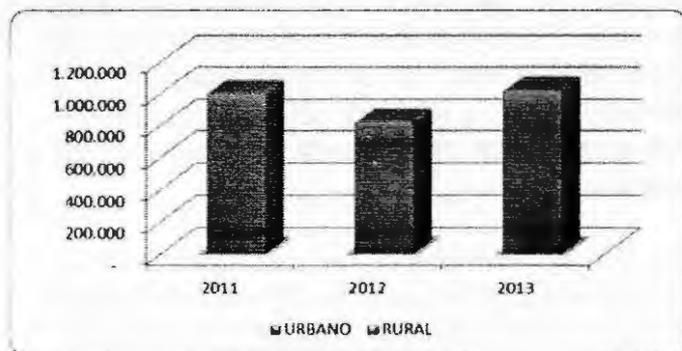


Fuente: DANE, ECH - GEIH



Al revisar indicadores referentes a la disminución del déficit habitacional se observa que a pesar de los recursos invertidos, los instrumentos implementados, el crecimiento sostenido en la participación del PIB, el déficit presenta características de persistencia, el cual si bien en 2012 disminuye respecto al año 2011, para el año 2013 vuelve a presentar los niveles del año 2011, como se puede observar en el Gráfico No. 8.

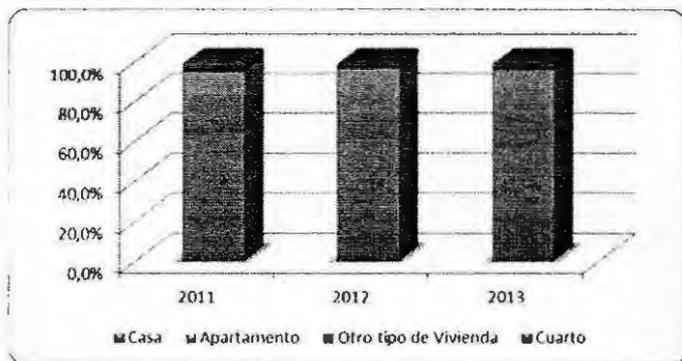
Gráfico No. 8. Evolución del Déficit Habitacional



Fuente: DANE, ECV 2011-2012-2013

Otro elemento que permite evidenciar la persistencia del déficit habitacional es que el 4,4% de los hogares reportan un cuarto, como tipo de vivienda en la Encuesta Nacional de Hogares – ENH, para los años 2011, 2012 y 2013, lo cual se observa en el Gráfico No. 9.

Gráfico No. 9. Tipo de Vivienda



Fuente: DANE, Fuente: DANE, ECV 2011-2012-2013





3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA A LA POLÍTICA PÚBLICA DE FORTALECIMIENTO DE LA OFERTA Y DEMANDA DE VIVIENDA - COMPONENTE APSB

3.1 SÍNTESIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA EVALUADA

Marco jurídico, legal e institucional del sector de Agua Potable y Saneamiento Básico

Las discusiones en torno a los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico están enmarcadas en los criterios establecidos por los organismos internacionales, entre otros, la Observación General N° 15 del pacto de las Naciones Unidas²³ adoptados por Colombia²⁴ y que han sido objeto de análisis y pronunciamientos de la Honorable Corte Constitucional cuando ha dicho: “Los servicios públicos al encontrarse en el marco del Estado Social de Derecho, constituyen aplicación concreta del principio fundamental de solidaridad social” (Sentencia T-540 de 1992), son el principal instrumento mediante el cual “el Estado realiza los fines esenciales de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios y derechos constitucionales” (sentencia T-380 de 1994), y son la herramienta idónea para “alcanzar la justicia social y promover condiciones de igualdad real y efectiva” (sentencia T-540 de 1992), así como para asegurar unas “condiciones mínimas de justicia material” (sentencias T-058 de 1997; T-881 de 2002).

La Ley 142 de 1994 o régimen de los servicios públicos domiciliarios, por la cual se establece el Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios, desarrolla los artículos 334, 336, 365 a 370 de la CP de 1991, señala las formas de intervención del Estado en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, los fines e instrumentos, consagra el carácter esencial de los servicios públicos domiciliarios y reconoce el carácter descentralizado de la prestación de los mismos. Asigna funciones a los ministerios y otras instituciones de orden nacional y subnacional en relación con la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

²³ Pacto de la Organización de las Naciones Unidas. Observación general N° 15 “El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica.”

En 2010, la ONU votó en asamblea plenaria, sin ningún voto en contra, el reconocimiento del acceso al agua potable y al saneamiento básico como un Derecho Humano.

²⁴ Recomendación del Conpes social 091 de 2005: (...) Adoptar las metas y estrategias planteadas en este documento para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en Colombia. 2 Solicitar a los Ministerios correspondientes, desarrollar las acciones tendientes a la implementación, seguimiento y evaluación de las estrategias y metas para el logro de los ODM.



Establece una estructura general para la prestación de los servicios de que trata, específicamente un Ministerio como rector de política sectorial, un organismo regulador y tarifario, un organismo responsable de ejercer vigilancia y control sobre los prestadores de los servicios, un sector prestador de los servicios públicos domiciliarios, como se observa en el Cuadro No. 1.

Cuadro No. 1. Estructura jurídica y legal del sector APSB.

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 Y LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO				
PRINCIPIOS Artículo 49ª - La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado ... Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios ... de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.		Artículo 334ª - La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá ... en los servicios públicos y privados ... con el fin de asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes ...		REFORMAS Acto Legislativo 01 de 2001: Reforma Artículos 347, 356 y 357 de la CP. Limita la participación presupuestal de los entes territoriales, establece competencias a los mismos, crea el SGP para los servicios de salud, educación y propósito general y establece los modos del mismo. Acto Legislativo 04 de 2007: Reforma los artículos 356 y 357 de la CP; direcciona recursos del SGP para los servicios de educación, salud y apsb; señala énfasis en coberturas a la población más pobre; establece sistema de monitoreo del gasto con énfasis en la participación ciudadana.
COMPETENCIAS DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA				
SUPREMACÍA PRESIDENCIAL Artículo 189ª - Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) Numeral 40. Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos.		DEPARTAMENTOS Artículo 302ª - La ley podrá establecer para uno o varios Departamentos diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal ... en atención a la necesidad de mejorar la administración o la prestación de los servicios públicos ... En desarrollo de lo anterior, la ley podrá delegar, a uno o varios Departamentos, atribuciones propias de los organismos o entidades públicas nacionales.		MUNICIPIOS Y DISTRITOS Artículo 311ª - Al municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.
LEY 142 DE 1994 *				
ENTE RECTOR DE LA POLÍTICA: MINISTERIO - VICEMINISTERIO Artículo 67. Funciones de los Ministerios en relación con los servicios públicos Artículo 162. Funciones del Ministerio de Desarrollo y del Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable. El Ministerio de Desarrollo, a través del Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, ejercerá las siguientes funciones:	RESPONSABLE DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS: EMPRESAS Artículo 15. Personas que prestan servicios públicos: empresas prestadoras de servicios públicos; municipios; organizaciones autorizadas.	ORGANISMO REGULADOR Y TARIFARIO: COMISIÓN DE REGULACIÓN DE APSB - CRA Artículo 69. Dirección de funciones presidenciales a las Comisiones Artículo 61. Organización y naturaleza. Créase como unidades administrativas especiales, con independencia administrativa, técnica y patrimonial, y adscritas al respectivo ministerio, las siguientes Comisiones de regulación:	ORGANISMO RESPONSABLE DEL CONTROL Y VIGILANCIA DE LAS EMPRESAS PRESTADORAS: SSPD Art 3. Numeral 3.9. Inciso 2: la SSPD como instrumento de intervención estatal 14.30. Superintendencia de servicios públicos. Es una persona de derecho público adscrita al Ministerio de Desarrollo	INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Estado en los servicios públicos. Artículo 30. Instrumentos de la intervención estatal Artículo 5. Competencias de los entes territoriales

Fuente: Constitución Pública de Colombia de 1991. Elaboración CGR

El sector en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014

Además de las disposiciones constitucionales y legales señaladas en el párrafo anterior, la escisión hecha en la actual administración, del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en los dos Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Vivienda, Ciudad y Territorio, dentro del cual se tiene un Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico, la decisión de otorgar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público el control integral de los recursos del Sistema General de Participaciones, cuyo principal destino son los servicios de agua potable y saneamiento básico, entre otras disposiciones de la Ley 1450 de 2011, el sector de



agua potable y saneamiento básico presenta el arreglo institucional que se muestra en el Cuadro No. 2.

Cuadro No. 2. Arreglo Institucional del Sector de APSB

	SECTOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	DIRECTOR DE SECTOR	ADSCRITAS				VINCULADAS	
			Unidad Administrativa Especial de carácter técnico y especializado sin Personalidad Jurídica	Superintendencia con Personalidad Jurídica	Establecimientos Públicos	Unidad Administrativa Especial con Personalidad Jurídica	Empresa Industrial y Comercial del Estado	Sociedad de economía mixta del orden nacional, tipo anónima
NIVEL NACIONAL	MEDIO AMBIENTE	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible			Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM			
	HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	Ministerio de Hacienda y Crédito Público					Financiera del Desarrollo FIDCOTER	
	VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA (ADSCRITA)					
	PRESIDENCIA	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República				Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres		
						Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia APC - Colombia *		
	PLANEACIÓN	Departamento Nacional de Planeación		Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios		Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente	Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo FONADE	
SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	Ministerio de Salud y Protección Social		Superintendencia Nacional de Salud	Instituto Nacional de Salud INS	Fondo Nacional de Estupefacientes			
NIVEL REGIONAL	AUTORIDADES AMBIENTALES							
	SECCIONALES DE SALUD							
	DEPARTAMENTOS: 32							
NIVEL LOCAL	MUNICIPIOS							
	EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS							
	USUARIOS							

Fuente: Ley 142 de 1994. Clasificador del Gasto Público²⁵. Ley 1176 de 2007. Ley 1450 de 2011. Elaboración CGR

Programa de Conexiones Intradomiciliarias

Este programa, fue incluido en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 con el fin de generar ciudades más equitativas, buscando que los hogares más pobres del área urbana puedan tener un acceso real a los servicios de acueducto y alcantarillado, mediante la financiación de la conexión de la vivienda a la red así

²⁵ REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ministerio De Hacienda y Crédito Público. Dirección General De Presupuesto Público Nacional. CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO PÚBLICO. DOCUMENTO DGPPN. REVISIÓN SEPTIEMBRE DE 2008. Ley 142 de 1994, artículo 8. Acto legislativo 1 de 2001 artículo 2. Acto legislativo 4 de 2007, artículo 2. Ley 1176 de 2007, artículo 4. Ley 1450 de 2011, artículos 20 y 21. Decreto 1040 de 2012, artículos 8, 33, 37, 38, 39 y 43.



como el mejoramiento de las condiciones sanitarias al interior de la vivienda. (Oficio del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, No. 2014EE0039057).

Sin embargo, es preciso recordar que este programa responde a los mismos objetivos que el extinto Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social para Áreas Urbanas en la Modalidad de Mejoramiento para Vivienda Saludable. El concepto de vivienda saludable que se encuentra claramente definido en el Decreto 270 de 2008, el cual estableció en su artículo 2o. lo siguiente:

"El Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en la modalidad de Vivienda Saludable es el que se otorga a los hogares que cumplan con las condiciones establecidas en la Ley 3a de 1991 y decretos reglamentarios, para la ejecución de reparaciones o mejoras locativas que tengan por objeto mejorar las condiciones básicas de salud de los hogares más vulnerables, asociadas, prioritariamente, a la habilitación o instalación de baños, lavaderos, cocinas, redes hidráulicas y sanitarias y otras condiciones relacionadas con el saneamiento y mejoramiento de fachadas de una vivienda de interés social prioritario, en las condiciones que establezca el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con el objeto de alcanzar progresivamente soluciones de vivienda en condiciones dignas.

El valor del subsidio familiar de vivienda de interés social en la modalidad de vivienda saludable será hasta de ocho (8) salarios mínimos mensuales legales vigentes, y se aplicará a las soluciones de vivienda cuyo valor no supere los setenta (70) salarios mínimos mensuales legales vigentes".

Para precisar la aplicación de este subsidio, el Decreto 2190 de 2009, que deroga el Decreto 270 de 2008, en su artículo 2°, numeral 2.6.5 Mejoramiento para vivienda saludable expresó, que:

"El Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en la modalidad de Vivienda Saludable es el que se otorga para la ejecución de obras menores, reparaciones o mejoras locativas que sin requerir la obtención de permisos o licencias por parte de las autoridades competentes, tienen por objeto optimizar las condiciones básicas de salud de los hogares más vulnerables.

El valor del subsidio de mejoramiento para vivienda saludable podrá estar representado, en todo o en parte, en materiales de construcción ofertados por el proveedor seleccionado por el operador del banco de materiales, de conformidad con los procedimientos establecidos por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, quien también establecerá, mediante resolución, los mecanismos de acceso a esta modalidad de subsidio".

A su turno, la Resolución 1604 de 2009, reglamentó el Decreto 2190 de 2009 y estableció las condiciones para la asignación y ejecución del subsidio familiar de vivienda de interés social para áreas urbanas en la modalidad de mejoramiento para vivienda saludable, definió que para la legalización entre otros requisitos se deberá acreditar, mediante una certificación, la ejecución de reparación y mejoras locativas



expedida por FONVIVIENDA o FONADE (quien actúa como supervisor por contrato interadministrativo con FONVIVIENDA).

De otra parte, se constituyó el Contrato Interadministrativo No. 2009117 del 228 de diciembre de 2010, suscrito entre FONVIVIENDA y FONADE, con el objeto de prestar los servicios técnicos y administrativos para verificar la ejecución de las reparaciones y mejoras locativas de cada una de las viviendas que conforman los proyectos que cuentan con subsidios asignados por FONVIVIENDA, en el programa de mejoramiento para vivienda saludable.

Es decir, que el país cuenta con lecciones aprendidas sobre el tema que deberían ser reconocidos, teniendo en cuenta que es el mismo Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio quien lo ha implementado desde diferentes Viceministerios.

Programa Rural

En el año 2003, con apoyo de la Organización Panamericana de la Salud, OPS/OMS, la Dirección de Agua Potable, Saneamiento Básico y Ambiental del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT llevó a cabo el *"Inventario sanitario de las comunidades indígenas de Colombia"*, que tuvo como objeto de estudio, cinco aspectos: *la demografía de los pueblos indígenas, el marco institucional, los proyectos de preinversión e inversión, y la situación de agua y saneamiento en las comunidades indígenas. El quinto aspecto consistió en la digitación de la información en las bases de datos que maneja el MAVDT, facilitando su procesamiento automático y actualización.* Con ello, se generaron una serie de recomendaciones sobre las actividades requeridas para mejorar la situación de abastecimiento de agua potable y de manejo adecuado de las aguas residuales para cada una de las etnias estudiadas.

En 2004, se formuló y adoptó la Política Pública de Abastecimiento de Agua y Saneamiento Básico para la Zona Rural de Colombia²⁶, definiendo como metas:²⁷

- Alcanzar en el año 2006 una cobertura con agua de 64,3% y con agua segura de 25,2%, favoreciendo en total 1.704.670 personas de la zona rural.

²⁶ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con colaboración de ARD Colombia, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF. 2004. Política Pública de Abastecimiento de Agua y Saneamiento Básico para la Zona Rural de Colombia (Versión Preliminar – Diciembre 2004)

Organización Panamericana de la Salud –OPS/OMS, Agencia Alemana de Cooperación Técnica – GTZ – PRODESPA.

²⁷ *Ibid.* Pág. 11.



- Alcanzar en el año 2006 una cobertura con saneamiento seguro de 42,8%, favoreciendo en total 1.029.708 habitantes de la zona rural.
- Incrementar de 21,2% a 50% el número de organizaciones que han recibido capacitación en fontanería y de 10,5% a 50% el número de organizaciones que han recibido capacitación en administración.
- Incrementar de 48% a 100% la cobertura de capacitación de personal vinculado a entidades que cuentan con planta (682) en operación de Plantas de tratamiento de agua potable.
- Incrementar de 40% a 100% la cobertura de capacitación de personal vinculado a sistemas que cuentan con desinfección o planta de tratamiento (1.259) en el tema de calidad del agua.

En octubre de 2005, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT²⁸ definió los *Lineamientos de política de agua potable y saneamiento básico para la zona rural de Colombia*. Éstos se formulan a partir de: i) Los resultados del Inventario Sanitario Rural, realizado por el Gobierno Nacional entre los años 2000 y 2002, que incluyó el 67% de la población rural de Colombia, 765 municipios y 22 departamentos del país; ii) El Documento Conpes Social 91 de 2005 y iii) El documento Visión Colombia II Centenario – Propuesta para discusión (2005)²⁹. Desconociendo, entonces las necesidades de las comunidades indígenas.

Estos lineamientos definen como metas a 2015, contar con un cubrimiento del 81.6% de la población rural con acceso al agua potable y de 70.9% con saneamiento básico. Además define como metas a 2019, coberturas del 82% de la población rural con acceso a agua y al 75,2% con saneamiento básico.

Esto significaba que para alcanzar las metas definidas a 2019 era necesario incorporar 3.4 millones de habitantes a una solución de abastecimiento de agua y 3.5 millones de habitantes a una solución de saneamiento básico, incluyendo soluciones alternativas para las zonas rurales. Para ello es necesario que durante el período 2005 – 2019 se realizaran inversiones por \$4.072.077 millones en el mejoramiento de las condiciones de abastecimiento de agua y de saneamiento básico en el sector rural.

²⁸ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT, Dirección de agua potable, saneamiento básico y ambiental. Bogotá, Octubre de 2005. MAVDT – USAID.

²⁹ Pág. 10



Por otra parte, en 2006 el MAVDT con apoyo del Banco Mundial publicó los resultados del *Inventario Sanitario Rural*³⁰, adelantado por el Gobierno Nacional entre 2000 y 2002, en el cual se acopió información de los servicios de abastecimiento de agua, disposición de aguas residuales y aseo, en 12.704 localidades rurales del país, pertenecientes a 765 municipios (75% del total nacional).

A pesar de todos estos documentos de política pública, que han establecido metas y compromisos claros del Estado para mejorar la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento básico en las zonas rurales del país, el MVCT informa que el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico articuladamente con el Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Salud y Protección Social, Departamento para la Prosperidad Social, entre otros, formuló la Política de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico para las Zonas Rurales y se espera que el Conpes la apruebe en el primer semestre de 2014, es decir, que se contará con un nuevo instrumento sin que a la fecha se hayan logrado alcanzar las metas inicialmente planteadas.

Es preciso mencionar, que a finales de 2012 Colombia suscribió un crédito para el Programa de Abastecimiento de Agua y Manejo de Aguas Residuales en Zonas Rurales³¹ por una suma de sesenta millones de dólares (US\$60.000.000), cuyos desembolsos se denominarán y efectuarán en Dólares, con un Plazo Original de Desembolsos de cinco (5) años contados desde la fecha de entrada en vigencia de este Contrato, cuya ejecución la realizará el MVCT a través del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico (VASB).

Según informa el MVCT³², en el primer semestre de 2013, fueron cumplidas las condiciones de elegibilidad y primer desembolso establecidas por el BID en el Contrato de préstamo, pero no fue posible cumplir la condición de contratar la Gerencia del Programa con el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo - FONADE; por lo cual, se hizo necesario ajustar en el segundo semestre las herramientas de planificación: Proyecciones financieras (flujo de desembolsos de la ejecución de los proyectos), Plan de Ejecución del Programa – PEP (cronograma de ejecución) y Manual Operativo (M.O), teniendo en cuenta para ello, que la Gerencia del Programa será desarrollada por el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico con el apoyo técnico de los Planes Departamentales de Agua:

³⁰ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT y Banco Mundial. 2006. Resultados inventario sanitario rural. Una herramienta para mejorar el acceso a agua potable y saneamiento básico.

³¹ Crédito BID No. 2732/OC-CO

³² Alcance a la comunicación 2014EE0046216 del 4 de junio de 2014.



Nariño, Guajira, Antioquia, Córdoba, Huila y Tolima, como departamentos beneficiarios para la ejecución de los recursos asignados para la vigencia 2013-2014.

Plan Padrino Calidad de Agua

Este Plan, tiene por objeto aunar esfuerzos para el mejoramiento de la calidad del agua en los municipios que presentan índice de Riesgo de la Calidad del Agua para consumo Humano — IRCA "Inviabile Sanitariamente", de acuerdo a los resultados de las muestras de vigilancia de calidad de agua tomadas por las autoridades sanitarias en puntos sobre la red de distribución, con los municipios que durante las vigencias 2011 y 2012 presentaron niveles de Riesgo Inviabiles Sanitariamente en el agua suministrada a la población de cabecera municipal. La estrategia consiste en articular acciones con Gobernaciones, Gestores de PDA prestadores, alcaldías de los municipios beneficiarios, grandes prestadores como IBAL, Metroagua, Acuarar y Acueducto de Popayán.

Plan Departamental para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento Básico – PDA y su Transición al Programa Aguas para la Prosperidad - PAP

En el año 2005, el diagnóstico³³ del Gobierno Nacional para el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico - APSB³⁴, mostraba que si bien se apreciaban incrementos de coberturas éstos debían ser valorados en relación con los recursos invertidos y los significativos desequilibrios entre regiones³⁵, en la medida en que las coberturas resultaron inferiores a las que potencialmente se podrían haber alcanzado, lo que permitió concluir que existían ineficiencias considerables en la asignación y utilización de los recursos.

En este mismo análisis también se evidenciaba que sobre una muestra del 67% de la población rural³⁶, se encontró que el 56% de la población rural tenía acceso a alguna forma de abastecimiento de agua, pero que sólo el 12% contaba con agua tratada. Sin embargo, si bien el diagnóstico llamaba la atención sobre la necesidad de prestar atención al desarrollo del sector en las zonas rurales, a renglón seguido concluía, en esta materia, que la provisión de servicios básicos en las zonas

³³ República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3383 de 2005, "Plan de Desarrollo del Sector de Acueducto y Alcantarillado". DNP: DDUPA-SAA, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Bogotá, D.C., 10 de octubre de 2005.

³⁴ En el marco de sus obligaciones, en materia de provisión de servicios públicos, impuestas en la Constitución Política de Colombia (TITULO XII, CAPITULO 5: DE LA FINALIDAD SOCIAL DEL ESTADO Y DE LOS SERVICIOS PUBLICOS).

³⁵ Con rezagos más significativos en departamentos de las costas atlántica y pacífica (Conpes 3383, p. 2).

³⁶ De acuerdo con el Inventario Sanitario Rural llevado a cabo por el MAVDT, realizado entre 2001 y 2002.



urbanas continuaría demandando la mayor parte de recursos por el crecimiento de las ciudades³⁷, lo que, para la CGR refleja una dualidad en la caracterización de los esquemas de provisión, es decir el fortalecimiento de un modelo urbano predominante y el debilitamiento de una atención al sector rural marginado y sin un adecuado modelo que lo incorpore en los análisis, desarrollos y ejecución de políticas públicas.

En la actualización de su diagnóstico sobre el sector en 2007³⁸ el Gobierno Nacional estimaba que alrededor de 670 municipios continuaban prestando los servicios de acueducto y alcantarillado directamente, pero con debilidades en la estructura de la industria del sector, ya que ésta es altamente dispersa por el alto número de prestadores de los servicios, desaprovechando economías de escala³⁹ y atomizando los recursos aportados por el Estado, como consecuencia, según este diagnóstico del alto nivel de desarticulación existente desde las diferentes fuentes financiadoras del sector.

Si bien 1998 inició el Programa de Modernización Empresarial – PME, que pretendía introducir esquemas sostenibles de prestación de los servicios públicos domiciliarios⁴⁰, el Gobierno Nacional consideró que era necesario diseñar una nueva estructura de apoyo a la gestión municipal que permitiera lograr los objetivos planteados por el PME a mayor escala, buscando alianza con los Departamentos, en desarrollo de las funciones que la Constitución y la Ley les otorga como nivel de articulación entre los municipios y la Nación.

De allí surgen los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento Básico – PDA, que se reglamentaron con la expedición del Decreto 3200 de 2008⁴¹. El objetivo prioritario del desarrollo de esta política era fortalecer el Municipio como responsable directo de garantizar la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento. Los PDA se presentaron como la estrategia para armonizar los lineamientos de política que se

³⁷ Documento Conpes 3383 de 2005, p. 4

³⁸ República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3463. "Planes departamentales de agua y saneamiento para el manejo empresarial de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo". Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Departamento Nacional de Planeación – DDUPA. Bogotá, D.C., 12 de marzo de 2007. P. 2.

³⁹ Es decir, no permitía aprovechar economías de escala potenciales, tanto en la planeación, la pre-inversión y en la ejecución de inversiones, como en la prestación de los servicios.

⁴⁰ Especialmente de acueducto, alcantarillado y aseo, a través de la participación de operadores especializados, esto es, personas jurídicas que cuenten con el conocimiento y la experiencia necesaria para asumir la mencionada prestación de servicios

⁴¹ Con el cual se dictaron normas sobre Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento.



definieron desde 2005, tanto el documento Conpes Social 91⁴² y en el documento Conpes 3383⁴³, con el fin de afrontar las limitaciones que se han planteado.

Los PDA, como fueron concebidos propenden por la regionalización de la estructura empresarial⁴⁴; la consolidación de una estructura institucional fuerte y eficiente; el uso eficiente de los recursos; el acceso a crédito; la articulación de planes integrales de inversión; y la planeación y estructuración de esquemas de modernización empresarial, reestructuración y fortalecimiento del sector de agua potable y saneamiento básico.

Definición y Fases de los PDA

Aunque el Decreto 3200 surtió varias modificaciones⁴⁵, sus conceptos fundamentales se mantuvieron hasta 2012. Este Decreto estableció tres las fases para la organización de este esquema operativo, financiero y empresarial.

La Fase I implicó la suscripción de un convenio entre el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el departamento, mediante el cual este último se comprometía, fundamentalmente, a (i) acoger la política, lineamientos, principios y objetivos sectoriales en materia de APSB; (ii) a tomar las medidas necesarias para implementar esa política; (iii) a desarrollar las gestiones que resulten pertinentes, incluyendo su vinculación al PDA; (iv) a focalizar los recursos a los que hace referencia el artículo 6° de la Ley 1176 de 2007, de acuerdo con lo previsto en el artículo 10 de dicha Ley y en el Convenio FASE I y (v) a dar inicio al PDA.

En la Fase II se debían implementar las estructuras operativas, el esquema fiduciario para el manejo de recursos, el desarrollo del esquema financiero. Esta Fase implicaba la entrega por parte del Departamento interesado al MAVDT de varios tipos de Actas de Compromisos entre las partes. Una primera en donde debían constar los términos de la concertación en relación con el diagnóstico técnico base realizado en los municipios del departamento, sobre el estado de la prestación de los servicios públicos de APSB y las necesidades de inversión. Una segunda

⁴² Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes Social 91. "Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio - 2015". Bogotá, D.C., 14 de marzo de 2005.

⁴³ Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3383. "Plan de Desarrollo del Sector de Acueducto y Alcantarillado". Bogotá, D.C., 10 de octubre de 2005.

⁴⁴ En los casos que sea pertinente.

⁴⁵ Por el Decreto 2371 de 2009 que modificó el artículo 5° del Decreto 3200 de 2008. Con el Decreto 2311 de 2010 el legislador modificó el artículo 22 del Decreto 3200 de 2008. Y con el Decreto 4214 de 2011 modificó el numeral 4.3 del artículo 4° del Decreto 3200 de 2008.



Acta, donde constaran los términos de la concertación del esquema financiero⁴⁶. Una tercera Acta donde se debieron definir las estructuras operativas y el esquema fiduciario para el manejo de recursos, así como el cronograma para su respectiva implementación.

En una tercera Fase se debía adelantar la implementación y seguimiento liderado por la gobernación con el apoyo de una Gerencia Integral, la cual entre otras actividades, debió ajustar, especificar y ejecutar el plan de choque de inversiones definido por la consultoría de diagnóstico, estructurar esquemas regionales para la vinculación de operadores especializados, apoyar la renegociación de contratos existentes ajustando las metas de acuerdo con los recursos adicionales aportados, el seguimiento a los contratos y el manejo financiero del Plan, entre otros.

Estructura Operativa

Está conformada por un Comité Directivo es la máxima instancia de decisión y coordinación interinstitucional del PDA. Está integrado por el Gobernador; un delegado del Gobernador; dos alcaldes en representación de los municipios; un delegado del MVCT; un delegado del DNP; y un delegado de cada autoridad ambiental. Adicionalmente, cuatro miembros permanentes con voz y sin voto⁴⁷. Un Gestor quien es el encargado de la gestión, implementación y seguimiento a la ejecución del PDA.

La norma previó como requerimiento el voto favorable del delegado del MAVDT y del Gobernador, para la adopción de la respectiva decisión en la aprobación del Manual Operativo del PDA y sus modificaciones; la aprobación de los lineamientos y parámetros generales de contratación; y la aprobación del Plan Anual Estratégico y de Inversiones - PAEI y sus modificaciones.

Instrumentos de Planeación

La normatividad estableció varios instrumentos que en su conjunto se deberían constituirse en herramientas para agilizar los procesos de planeación y ejecución de los recursos de los PDA. El Manual Operativo que definió los procedimientos

⁴⁶ La cual como mínimo debería contener: (i) Relación con los aportes de recursos al PDA; (ii) Acuerdo preliminar en relación con las metas en materia de servicios públicos de agua potable y saneamiento básico que se pretende alcanzar en desarrollo del PDA; (iii) Acuerdo en relación con el mecanismo de financiación para alcanzar las metas proyectada; y (iv) Compromiso del departamento de surtir los trámites en el evento en que la entidad territorial requiera recursos de crédito para lograr el cierre financiero.

⁴⁷ El Gestor. La Gerencia Asesora. Un (1) representante del esquema fiduciario para el manejo de recursos. Y el Vicepresidente de la República o su delegado.



bajo los cuales se han desarrollado los PDA y estableció las tareas específicas que de conformidad con lo que señaló el Decreto 3200.

El Plan General Estratégico y de Inversiones – PGEI, el cual sigue como instrumento de planificación del PDA y que recoge, fundamentalmente, el diagnóstico por componente y municipio que sirve de línea base para los PDA; las metas identificadas por componente para cada uno de ellos; los recursos potenciales asociados a cada componente y por municipio distinguiendo cada una de las fuentes de financiación.

El Plan Anual Estratégico y de Inversiones – PAEI que es el instrumento de planificación de mediano plazo del PDA y tiene por finalidad caracterizar la situación actual de la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en los municipios del departamento y precisar el alcance del PDA en cuanto a sus metas, indicadores, costos estimados y recursos disponibles por fuente.

Programa Agua para la Prosperidad - PAP

La política del programa PDA, a finales de 2011 inició su transformación al Programa Agua y Saneamiento para la Prosperidad – Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento PAP-PDA a cargo del MVCT, quien direcciona, los programas, proyectos e inversiones en materia de APSB. Ello implicó un cambio normativo en razón a que el anterior esquema se regía con el Decreto 3200 de 2008 y el nuevo se reglamentó con la expedición del Decreto 2246 de 2012⁴⁸.

La estructura operativa, los actores que participan en todos los procesos, el esquema de funcionamiento de las sesiones del Comité Directivo, permanecieron en sus concepciones fundamentales. Así, el papel del MVCT continúa siendo decisorio en el Comité Directivo de cada PAP-PDA departamental en la medida que para la adopción de cualquier decisión seguirá requiriendo el voto favorable del delegado del MVCT y del Gobernador, apoyándose en instrumentos como el Manual Operativo, el Plan de Aseguramiento de la Prestación, el Plan General Estratégico de Inversiones y Plan Anual Estratégico y de Inversiones.

El nuevo programa, aunque para la actual administración es la nueva estrategia del Gobierno Nacional para atender las necesidades en materia de agua potable y saneamiento básico en el país, a partir de la planificación y lo ejecutado por los PDA, en la práctica es la continuación de la estrategia planteada por la anterior

⁴⁸ Por el cual se reglamenta el artículo 21 de la Ley 1450 de 2011 y se dictan otras disposiciones.



Fortalecer el agua
con eficiencia
transportando
sus derechos
nacionales

administración, no sólo porque ambos responden al fortalecimiento de un instrumento que dinamiza la participación territorial, sino por mostrar estructuras operativas y de gestión de recursos muy similares.

Ahora, aunque el nuevo programa estableció la posibilidad de apalancar recursos para financiar y desarrollar la política del sector, alternativos al modelo actual basado en el patrimonio autónomo administrado por fiducias, hay grandes dificultades para que se convierta en un instrumento de amplia difusión en todos los departamentos del país y en especial en aquellos con mayores deficiencias para la atención definitiva de la cobertura en APSB, como lo señala la CGR en algunos de los apartes del presente informe.

Programa de Saneamiento de Vertimientos

El programa de Saneamiento de Vertimientos, en coherencia con las metas del Gobierno Nacional en materia de servicios públicos, contempló 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 en este aspecto frente a las zonas urbanas.

En este sentido, en aras de contribuir con el cumplimiento de las directrices establecidas en el PND, el Ministerio, a través del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, estructuró el programa de abastecimiento de agua y manejo de aguas residuales para zonas rurales, cuyo objetivo fue contribuir al incremento de la cobertura de servicios eficientes y sostenibles de abastecimiento de agua y manejo de aguas residuales en comunidades rurales, a través de inversiones en infraestructura, desarrollo comunitario y fortalecimiento institucional de prestadores.

Para el cumplimiento de los objetivos del programa, el Ministerio tiene como estrategia la estructuración del CONPES de política de abastecimiento de agua y saneamiento en zonas rurales, el cual se encuentra en proceso de estructuración con el apoyo del DNP, que contempla los siguientes lineamientos, entre otros:

- Infraestructura: Tecnologías apropiadas con criterios de Calidad y Costo. Proyectos Integrales: Infraestructura, esquemas sostenibles y participación comunitaria.
- Prestación eficiente: Organizaciones autorizadas con esquemas de apoyo post-construcción.
- Regulación y Normativa: Reconocimiento de la particularidad rural. Ajustes con incentivos.



Para la implementación del programa, el Ministerio ejecutará proyectos en comunidades rurales que estén dispuestas a adoptar esquemas apropiados de prestación de los servicios para administrar, operar y mantener sistemas de agua y manejo de aguas residuales, de manera que los mismos puedan ser técnica y financieramente autosostenibles.

El programa contempla las siguientes categorías de inversión:

- Formulación y estructuración de proyectos integrales y sostenibles de abastecimiento de agua potable y manejo de aguas residuales en sus componentes técnicos, financieros, sociales, económicos, ambientales e institucionales.
- Obras de Infraestructura.
- Desarrollo Comunitario y Fortalecimiento institucional de prestadores.
- Asistencia técnica y apoyo post-construcción.

Programa de Residuos Sólidos

El programa de Residuos Sólidos, dentro de la política de Vivienda y Ciudades Amables, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 estableció que para solucionar la inadecuada disposición final de residuos sólidos, se incentivaría a los municipios para la ubicación de rellenos sanitarios regionales y se prohibiría las restricciones injustificadas de acceso a los mismos. Finalmente, el Gobierno Nacional se comprometió a apoyar un número limitado de megaproyectos estratégicos de impacto regional, apoyando a las entidades territoriales que implementen esquemas eficientes de prestación del servicio. Bajo esta figura se apoyarán megaproyectos como el Saneamiento Ambiental del río Bogotá y el de tres cuencas críticas, como son: Cuenca alta del río Chicamocha; Área Metropolitana de Medellín; Cuenca Alta del río Cauca.

Convenios Plan

La Ley 1450 de 2011 estableció varios mecanismos para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo - PND 2010-2014⁴⁹, con los cuales el Plan buscaba una coherente y efectiva ejecución de las políticas. Así el PND 2010-2014 concibió lo que denominó como "Convenio Plan", como un instrumento de coordinación interinstitucional entre diferentes niveles de gobierno.

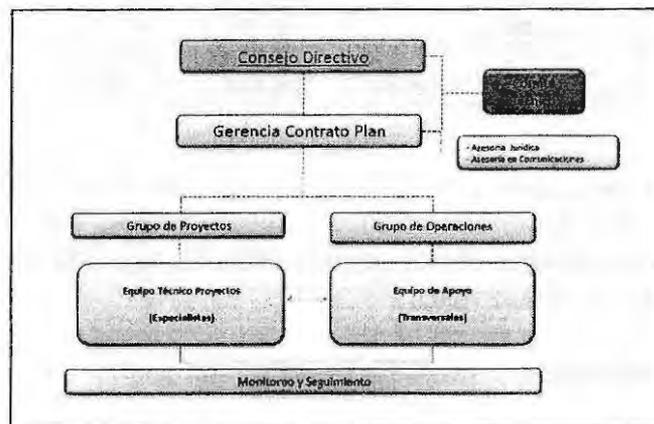
⁴⁹ Título III de la Ley 1450 de 2011.



Este esquema, tal como lo estructuró el Departamento Nacional de Planeación – DNP⁵⁰, tiene como objeto lograr la concertación de esfuerzos estatales para la planeación integral del desarrollo territorial con visión de largo plazo, como un instrumento fundamental en el proceso de articulación de recursos y acciones entre los distintos niveles de gobierno, que permite un acuerdo de voluntades entre la Nación y las entidades territoriales⁵¹.

Sin embargo, convendría revisar el alcance del concepto de planeación regional, con lo que establece la Ley 1454 de 2011⁵². Esta Ley estableció como uno de los principios rectores del ordenamiento territorial la regionalización, aspecto que implica promover el establecimiento de regiones de planeación y gestión, con unas estructuras administrativas y de planificación y en la perspectiva de una proyección de Regiones Territoriales. Esta concepción de regionalización no es muy claro que se pueda formalizar solo por el prurito de construir una estructura administrativa como la existente (Gráfico No. 10), sin haber formalizado las relaciones geográficas, económicas, culturales y funcionales que ellas implican en un ámbito de participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos hubiesen sido parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial.

Gráfico No. 10. Estructura Administrativa Convenios PLAN



Fuente: DNP

⁵⁰ DNP. Los contratos Plan en Colombia 2010-2013. Presentación de Paula Acosta, Subdirectora Territorial y de Inversión Pública.

⁵¹ En concordancia con lo dispuesto en el artículo 339 de la Constitución Política.

⁵² En su artículo 3º el principio de regionalización lo concibe como aquel en donde "El ordenamiento territorial promoverá el establecimiento de Regiones de Planeación y Gestión, regiones administrativas y de planificación y la proyección de Regiones Territoriales como marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales, y funcionales, a partir de ecosistemas bióticos y biofísicos, de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas y de relaciones entre las formas de vida rural y urbana, en el que se desarrolla la sociedad colombiana y hacia donde debe tender el modelo de Estado Republicano Unitario.



El Gobierno Nacional, para el periodo 2012-2013, suscribió siete “Contratos Plan”⁵³ que en conjunto agrupan recursos por \$12,6 billones (Tabla No. 11), de los cuales el 6,8% (\$865 mil millones) están reservados para ejecutar obras en acueducto, alcantarillado y saneamiento básico y vinculados al programa “*Agua y Saneamiento para la Prosperidad – Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento PAP-PDA*” a cargo del MVCT, por lo que no es claro que con la estructura existente se articule y permita garantizar la ejecución de todos los recursos y en particular al existir ya una estructura administrativa con los PAP-PDA en los 32 departamentos del país que es responsable de direccionar los programas, proyectos e inversiones en materia de APSB.

Tabla No. 11. Contratos Plan Suscritos

Contratos Plan

Millones de pesos corrientes

Regiones	Totales	PAP-PDA		TOTAL APSB	Particip
		Saneamiento	AA		
Gran Darien	1.027,917	-	144,000	144,000	14,0%
Boyacá	739,064	-	-	0,000	0,0%
Tolima	900,000	-	99,000	99,000	11,0%
Nariño	1.521,475	-	156,832	156,832	10,3%
Cauca	622,724	-	196,113	196,113	31,5%
Arauca	1.741,000	-	84,100	84,100	4,8%
Santander	6.113,397	105,418	80,500	185,918	3,0%
Totales	12.665,577	105,418	760,545	865,963	6,8%

Fuente: DNP

Con este esquema se evidencia, por el contrario, que se trata de una prolongación de la atomización de las responsabilidades institucionales, que siempre deberían estar en cabeza de un organismo rector como el MVCT, aspecto que reiteradamente se expresa en el presente documento.

Fuentes de Financiamiento

La política de Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento – PDA implementada en 2008, tuvo una modificación en este cuatrienio. A partir del Plan Nacional de Desarrollo “*Prosperidad para Todos*”, se planteó una nueva generación de PDA, denominados PDA II, con el propósito de ser el instrumento que dinamizaría la generación o habilitación de suelo para vivienda. En consecuencia, se expidió el Decreto 2246 el 31 de octubre de 2012, que derogó el Decreto 3200 de 2008 y creó el Programa Agua y Saneamiento para

⁵³ Término adoptado para denominar los convenios Plan definidos en el DNP 2010-2014.



la Prosperidad – Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de Agua y Saneamiento, PAP – PDA Anexo No. 1.

Desde 2008, se plantearon como fuente de financiamiento los recursos provenientes de:

1. Recursos del Presupuesto General de la Nación.
2. Recursos del Sistema General de Participaciones.
3. Recursos del Sistema General de Regalías.
4. Recursos de las Autoridades Ambientales.
5. Recursos propios o de libre destinación de las entidades territoriales o de cualquier otro actor del PAP-PDA.
6. Cualquier otra fuente de recursos que pueda o deba aportarse al desarrollo del PAP-PDA.

Con las modificaciones de 2012, se incluyeron:

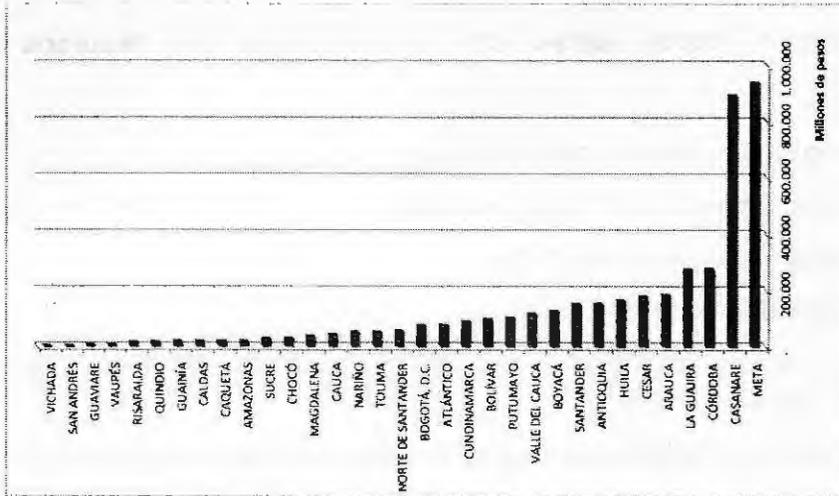
7. Recursos de inversión de los prestadores que quieran ejecutar a través del PAP-PDA.
8. Recursos del sector privado que se incorporen a la estructuración y ejecución de proyectos en el marco de asociaciones público-privadas.

Durante los años 2008 a 2013, a través de las diferentes fuentes de recursos que se han empleado para financiar los proyectos relacionados con APSB en el país, fueron de invertidos o comprometidos cerca \$13 billones de pesos, de los cuales, \$7,2 billones (53,0%) corresponden a recursos de regalías, \$6,3 billones (46.4%) provienen del Sistema General de Participaciones – SGP, mientras que \$76.535 mil millones (0,6%) proceden de recursos de la Nación.

Los recursos que fueron administrados por los departamentos (\$4.3 billones) provienen en un 25.8% (\$1,1 billón) de los giros del SGP y 74.2% (\$3,2 billones) de regalías, razón por la cual, su distribución refleja una elevada concentración de los recursos en Meta, Casanare, Córdoba y Guajira, que representa el 55.1% de éstos, según se presenta en el Gráfico No. 11.



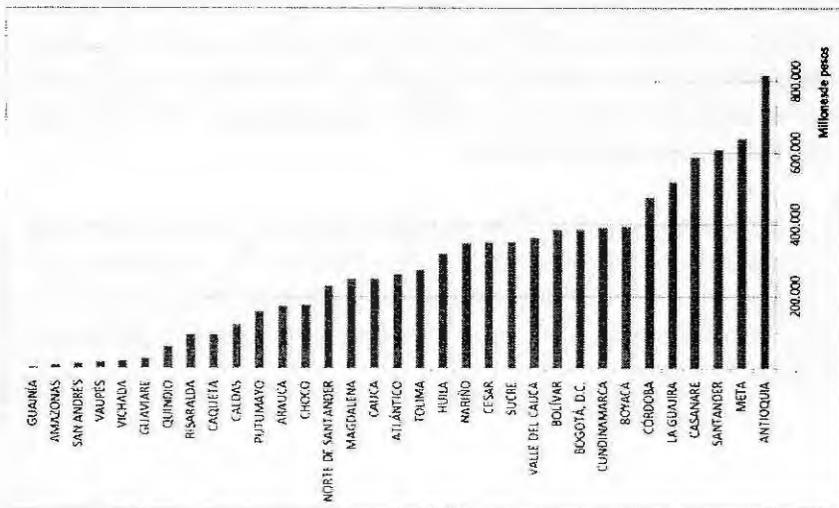
Gráfico No. 11. Distribución de los recursos transferidos a los departamentos para APSB entre 2008 y 2013



Fuente: Respuestas Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, FONADE, DNP. Elaboración: Propia.

Por su parte, los recursos transferidos a los municipios para APSB provenientes del SGP, regalías y recursos de la Nación, entre 2008 y 2013, fueron \$9,2 billones, cuya distribución indica una mayor participación de los entes territoriales pertenecientes a los departamentos de Antioquia, Meta, Santander, Casanare, La Guajira y Córdoba. Sin embargo, como se observa en la Gráfico No. 12, la distribución de recursos resulta menos concentrada.

Gráfico No. 12. Distribución de los recursos transferidos a los municipios para APSB entre 2008 y 2013.



Fuente: respuestas Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, FONADE, DNP. Elaboración: Propia.



Con relación a los giros del SGP, principal fuente de recursos de los entes territoriales, indica que en un 77% (\$5.8 billones) han sido girados a los municipios, ello quiere decir que el mecanismo de financiamiento diseñado para los PDA, con la constitución del Fondo de Inversiones en Agua – FIA, permite controlar tan solo el 23% de estos importantes recursos. Ver Tabla No. 12.

Tabla No. 12. Giros del SGP realizados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio 2008 a 2013, Cifras en pesos Corrientes.

	2008		2009		2010		2011		2012		2013		Totales	
	Valor en millones de pesos	Porcentaje sobre los giros	Valor en millones de pesos	Porcentaje sobre los giros	Valor en millones de pesos	Porcentaje sobre los giros	Valor en millones de pesos	Porcentaje sobre los giros	Valor en millones de pesos	Porcentaje sobre los giros	Valor en millones de pesos	Porcentaje sobre los giros	Valor en millones de pesos	Porcentaje sobre los giros
Giros	1.031.152,1	100,00	1.226.062,3	100,00	1.282.662,1	100,00	1.294.410,9	100,00	1.343.182,4	100,00	1.413.517,2	100,00	7.590.987,1	100,00
Presupuesto	1.031.152,1	100,00	1.228.221,8	100,18	1.284.094,5	100,11	1.294.871,0	100,04	1.343.928,4	100,06	1.413.588,5	100,01	7.595.856,4	100,06
Entidad Territorial	1.030.135,2	99,90	1.156.019,7	94,29	988.196,1	77,04	855.992,0	66,13	874.549,0	65,11	936.466,2	66,25	5.841.358,2	76,95
Prestadores	1.016,8	0,10	1.675,1	0,14	12.858,8	1,00	20.392,9	1,58	18.912,2	1,41	25.738,7	1,82	80.594,5	1,06
Alianza Fiduciaria	-	-	984,1	0,08	31.472,5	2,45	65.130,4	5,03	69.769,1	5,19	75.685,6	5,35	243.041,6	3,20
Descertificado	-	-	-	-	7.319,4	0,57	13.400,4	1,04	21.246,9	1,58	58.417,5	4,13	100.384,2	1,32
FIA Inversión	-	-	66.836,3	5,45	205.809,2	16,05	274.494,6	21,21	287.829,2	21,43	301.022,5	21,30	1.135.991,8	14,97
FIA Subsidio	-	-	107,4	0,01	28.537,3	2,22	50.686,6	3,92	53.784,7	4,00	-	-	133.116,0	1,75
FIA solo Subsidio	-	-	-	-	1.266,0	0,10	1.743,9	0,13	1.446,3	0,11	-	-	4.456,2	0,06
Fiduocidente	-	-	422,7	0,03	7.046,6	0,55	12.428,7	0,96	15.537,9	1,16	16.186,8	1,15	51.622,7	0,68
Juzgado	-	-	17,1	0,00	156,2	0,01	141,4	0,01	107,1	0,01	-	-	421,8	0,01

Fuente: Respuesta Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Es pertinente mencionar que a partir de los estudios y auditorías realizadas por la CGR, el contrato con el Consorcio denominado Patrimonio Autónomo FIA - Fondo de Inversiones en Agua (PA FIA) conformado por las Fiduciarias Bancolombia (35.58%), Bogotá (34.21%) y BBVA (30.21%), debió ser reformulado y con ello:

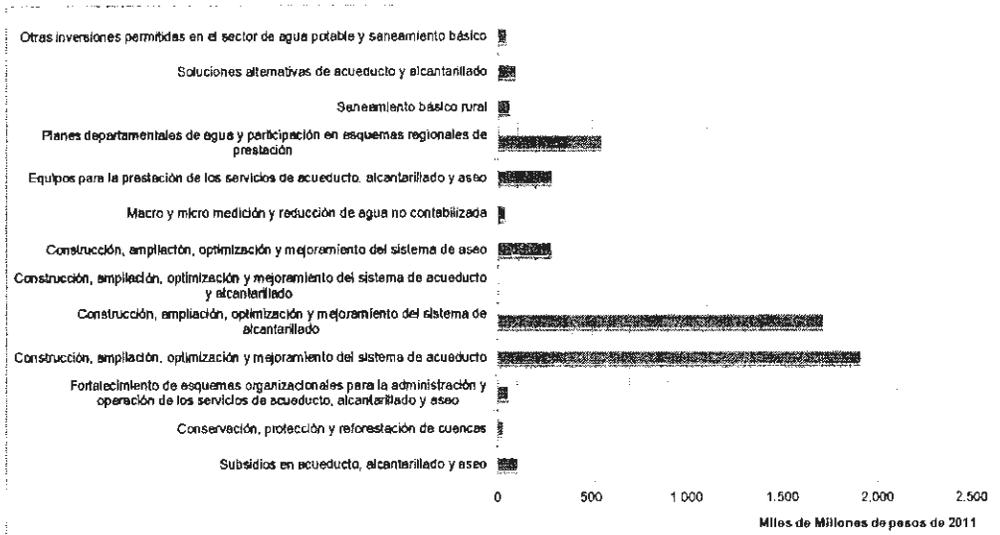
- Se eliminó el uso de Vigencias Futuras Excepcionales, ni el uso de autorizaciones irrevocables de giro directo por el periodo del contrato por parte de municipios y departamentos, suprimiéndose la pignoración que estaba asociada a dichas figuras.
- Los recursos que destinen las entidades territoriales para el pago de subsidios de los que trata el artículo 99 de la Ley 142 de 1994, no formarían parte de los bienes fideicometidos.
- Se flexibilizaron las condiciones y procedimientos para la vinculación y desvinculación de los fideicomitentes.
- En materia de remuneración fiduciaria, el Consorcio FIA descontó del valor adeudado por los fideicomitentes por concepto de comisiones causadas desde el inicio del contrato hasta el 30 de septiembre de 2012, el valor de \$5.776 millones, equivalente al 71% de las comisiones adeudadas.



- Se descontó el ciento por ciento de la comisión fija causada a los fideicomitentes vinculados que comprometieron recursos exclusivamente de subsidios, y a aquellos que no efectuaron aportes de recursos al patrimonio autónomo.
- Se descontó la proporción de la comisión fija causada a los Fideicomitentes, cuyos aportes no fueron suficientes para generar los rendimientos.
- Se acordó un descuento a la totalidad de fideicomitentes, del valor equivalente al 25% de la estructura de la comisión correspondiente al peso porcentual del proceso de Garantía, causada durante todo el periodo de ejecución del contrato.
- La nueva composición del Comité del Patrimonio Autónomo, suprimió los integrantes de los Bancos Prestatarios, modificó la representación del Gobierno Nacional y se agregaron Representantes de los Fideicomitentes, como miembros permanentes con Voto.
- Se eliminaron las comisiones fijas del Contrato, lo que implicó un ahorro estimado de 65 mil millones.

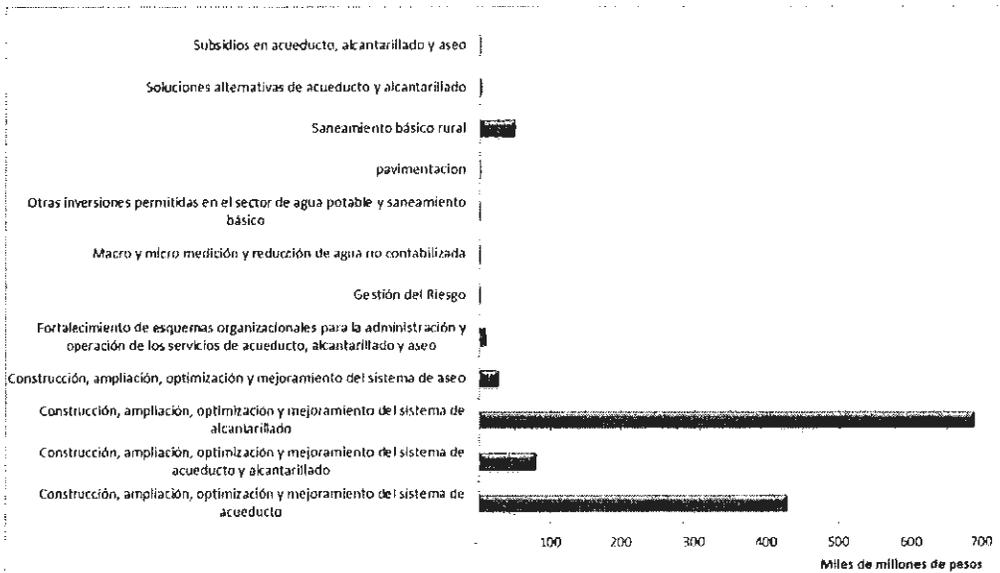
Por su parte, los recursos de regalías que se han invertido en agua potable y saneamiento básico, han sido destinados en su mayoría a la construcción, ampliación, optimización y mejoramiento de los sistemas de alcantarillado y acueducto, como se aprecia en los Gráfico No. 13 y Gráfico No. 14. Para la distribución de los recursos que se presentan en el primer gráfico estaba vigente la Ley 141 de 1994 modificada por la Ley 756 de 2002. En el segundo gráfico las cifras corresponden al nuevo sistema de asignación de los recursos de Regalías (Decreto Ley 1530 de 2012)

Gráfico No. 13. Tipo de inversiones realizadas con recursos provenientes del Sistema General de Regalías 2008 – 2011.



Fuente: DNP, relación de proyectos aprobados con regalías directas, sector de agua potable y saneamiento básico. Elaboración Propia.

Gráfico No. 14. Tipo de inversiones realizadas con recursos provenientes del Sistema General de Regalías 2012 – 2014.



Fuente: DNP, relación de proyectos aprobados con recursos del SGR, sector de agua potable y saneamiento básico. Elaboración Propia.



De otra parte, se encuentran vigentes los créditos con la Corporación Andina de Fomento – CAF para los departamentos de Cesar⁵⁴ y Magdalena⁵⁵ y el Crédito del Banco Mundial para el Departamento de La Guajira⁵⁶, a pesar de haberse finalizado el periodo contemplado para la ejecución de los recursos. Como se aprecia en la Gráfico No. 15, desde 1998 se han constituido diferentes operaciones de crédito con el fin de financiar el sector de agua potable y saneamiento básico.

Según lo reportado en el Formato C-2, del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, los recursos empleados para la financiación de los proyectos reportados en él indican una mayor participación de los recursos del PDA, seguida de los recursos del Presupuesto General de la Nación, como se aprecia en la Tabla No. 13.

Tabla No. 13. Recursos empleados para la financiación de los proyectos reportados en el Formato C-2

Fuente de Recursos	Total de Recursos en millones de pesos	Porcentaje
AUDIENCIAS PUBLICAS	428.057,87	5,28
BOLSA TERRITORIAL	233.657,69	2,88
FNC	202.919,79	2,50
Fondo Nacional de Regalías - FNR	1.354.758,19	16,72
OTROS	56.527,09	0,70
Planes Departamentales de Agua - PDA	2.621.307,65	32,36
Presupuesto General de la Nación - PGN	2.441.385,16	30,14
PGN - PDA	24.816,71	0,31
Programa de Modernización Empresarial - PME	92.367,05	1,14
PRESTAMO BIRF 7742-CO	3.055,91	0,04
PROGRAMA RURAL	86.882,91	1,07
SINA	16.593,35	0,20
Tasa Compensada - TC	539.074,08	6,65
Total general	8.101.403,45	100,00

Fuente: MVCT, reporte del C-2. Elaboración propia.

Desde 1998 se han aprobado diversos CONPES con el fin de materializar la política que en materia de APSB se ha definido en diferentes momentos. A su vez ha

⁵⁴ En junio de 2006, el Departamento del Cesar, se acogió al marco establecido por el Gobierno Nacional a través de un programa de alcance regional para lo cual suscribió un crédito por US\$42.554 millones.

⁵⁵ Documento Conpes 3431 de 2006. Garantía de la Nación a la empresa de servicios públicos mixta Aguas del Magdalena S.A -E.S.P., para la contratación de una operación de crédito público externo con la banca multilateral hasta por la suma de US \$ 58.1 millones, o su equivalente en otras monedas, destinado a la financiación parcial del programa de agua potable y alcantarillado, 2005– 2015, en el Departamento del Magdalena. Contrato de Préstamo Corporación Andina de Fomento y Empresa Aguas de Magdalena S.A. E.S.P. Junio 4 de 2007

⁵⁶ Contrato de Préstamo BIRF 7434-CO por valor de US\$90 millones, con una contrapartida de US\$55,9 millones.



constituido créditos con la Banca Multilateral para financiar los diferentes componentes definidos en la política sectorial, como se muestra en la siguiente línea de tiempo (Gráfico No 15).

Gráfico No. 15. Documentos CONPES relacionados con APSB

Programa de Modernización Empresarial - PME	Proyecto de Asistencia para la reforma del Sector de Agua Potable	Metas para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio - 2015	Programa de Transformación Estructural de la Prestación de los Servicios de Agua potable y Saneamiento Básico en el Departamento del Cesar	Programa de Apoyo al Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico	Plan de Desarrollo del sector de acueducto y alcantarillado	Importancia estratégica de las obras de inversión en el sector de agua potable y saneamiento
1998	2001	2005	2005	2005	2005	2005
CONPES 3006 de 1998, Plan de Agua del Salto Social. Participación privada en agua potable. Ministerio de Desarrollo Económico. Crédito BIRF 3338-CO. Por US \$60 millones suscrito en 1991 se finalizó en 2000, tres años después de lo planeado.	Crédito BIRF 7077 - CO. El objetivo del Proyecto consistió en mejorar la gestión empresarial de las entidades prestadoras de los servicios de acueducto y alcantarillado del país, mediante esquemas de coparticipación público-privada, e incrementar la cobertura y la calidad de los servicios, de manera preferencial en las poblaciones más pobres. El crédito otorgado fue de US\$40 millones y de contrapartida US\$30 millones.	Conpes 91 de 2005 Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio - 2015	Conpes 3393 de 2005. Autorización a la Nación para otorgar una garantía al Departamento del Cesar para contratar un crédito externo con la banca multilateral hasta por US\$42 5 millones. Contrato de Préstamo Corporación Andina de Fomento - CAF y Departamento de Cesar. Junio 19 de 2006 US\$42 5	Conpes 3313 de 2004. Autorización a la Nación para contratar un empréstito externo con la Banca Multilateral hasta por US \$70 millones. BM BIRF - 7281 por US\$70 de 2005. Este crédito se dirigió a financiar los proyectos presentados dentro del mecanismo de la Ventanilla Única.	Conpes 3383 de 2005 Plan de Desarrollo del sector de acueducto y alcantarillado	Conpes 3381 de 2005. Importancia estratégica de las obras de inversión en el sector de agua potable y saneamiento básico financiadas con los Recursos de Inversión Regional ordenados por la Ley 812 de 2003 - Plan Nacional de Desarrollo

Documentos CONPES relacionados con APSB (continuación)

Programa de Agua Potable y Alcantarillado, 2005-2015, en el Departamento del Magdalena	Programa de Transformación Estructural de la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento Básico en el departamento de La Guajira	Planes Departamentales	Residuos Sólidos	Programa de abastecimiento de agua y manejo de aguas residuales para las zonas rurales	Proyectos de Importancia Estratégica
2006	2006	2007	2009	2011	2013
Conpes 3431 de 2006. Garantía de la Nación a la empresa de servicios públicos mixta Aguas del Magdalena S.A. -E.S.P., para la contratación de una operación de crédito público externo con la banca multilateral hasta por la suma de US \$ 58 1 millones. Contrato de Préstamo Corporación Andina de Fomento y Empresa Aguas de Magdalena S.A.E.S.P. Junio 4 de 2007	Conpes 3430 de 2006. Modificado por el Conpes 3543 de 2008. concepto favorable para el otorgamiento de la garantía por parte de la Nación al Departamento de La Guajira para contratar una operación de crédito público externo que proyecta celebrar este Departamento con la banca multilateral hasta por USD \$90 millones. Crédito BIRF 7434 - CO de 2007 USD \$90 millones	Conpes 3463 de 2007. Planes Departamentales de Agua y Saneamiento para el Manejo Empresarial de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo	Conpes 3574 de 2009. concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la Banca Multilateral hasta por US \$20 millones de dólares o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar parcialmente el Programa de Disposición Final de Residuos Sólidos Crédito Externo BIRF 7742 - CO de 2009	Conpes 3715 de 2011 por medio del cual se otorga concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la Banca Multilateral hasta por US\$60 millones destinado a financiar parcialmente "Programa de abastecimiento de agua y manejo de aguas residuales para las zonas rurales". Crédito BID 2732 OC/CO	Conpes 3780 de 2013. Declaración de importancia estratégica de los Proyectos "Apoyo financiero para el desarrollo de las políticas estratégicas del sector de agua potable y saneamiento básico a nivel nacional" y "Apoyo financiero acueducto regional Costanero Dpto. Córdoba contrato Plan Alto Gran Danén Canalete, Córdoba, Caribe" en el marco de la Ley 819 de 2003 y el Decreto 4730 de 2005



Convenios FONADE

El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio - MVCT- como organismo rector de la Política Pública del sector Agua Potable y Saneamiento Básico suscribió con el Fondo Financiero de Proyectos – Fonade - 10 convenios por \$692.710.8 millones (Aporte Nacional y contrapartida Municipal), como se aprecia en la Tabla No. 14. Entre los objetos de estos convenios está la de realizar por parte de FONADE la gerencia integral del proyecto para la implementación y seguimiento de las acciones del sector de agua y saneamiento que se establezcan en el marco del Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Nacional de los cuales a Marzo de 2014 se ha liquidado uno (1)⁵⁷, 1 pendiente por liquidar y 8 se encuentran en ejecución.

A marzo de 2014 de los 10 convenios celebrados FONADE – MVCT dos (2)⁵⁸, no presenta avance físico a pesar que han trascurrido 14 y 3 meses desde la suscripción de los mismos, tal como se puede observar en el Anexo No. 2.

La Contraloría General de la República en su función misional realizó el seguimiento al convenio No.194048 suscrito el 2004 el cual ha presentado 11 adiciones y 1 reducción, con un avance de ejecución física de 86% y desembolsos por 93,8%. Es de anotar, que como fecha de liquidación se estableció el 31 de Octubre de 2011⁵⁹. La CGR en el informe No.084 de Diciembre de 2012 estableció observaciones al respecto, las cuales se encuentran en plan de mejoramiento suscrito por la Entidad.

Tabla No. 14. Convenios Fonade – MVCT, Avance físico y presupuestal (Millones)

No.	CONVENIO	VALOR \$	AVANCE %*
1	212016	37.094.0	100 - 98
2	213003	85.411.0	87 - 88
3	212073	20.115.0	75 - 93
4	211042	15.073.4	90 - 99
5	210069	16.315.5	96 - 99
6	194048	392.293.8	86 – 94 apr.
7	212015	44.780.0	22.- 40 apr.
8	213004	62.160.0	0 – 7,54
9	213062	12.032.0	0.47 - 0
10	2009121	7.435.9	95 – 97 apr

⁵⁷ Convenio 212016 de 26/06/2012 por \$37.094.000.000

⁵⁸ 213004 de 31 de Enero de 2013 y 213062 por \$74.192. millones

⁵⁹ Información reportada mediante Oficio de FONADE 20141200043071 de 19de 02-2014.



TOTAL	10	692.710.8
--------------	-----------	------------------

* AVANCE FÍSICO/ PRESUPUESTAL %.

Fuente: Información suministrada por FONADE oficio No. 20141200043071 de 19 de Febrero de 2014

3.1.1 Información general de la política componente de Agua Potable y Saneamiento Básico

3.1.1.1 Metas del Plan Nacional de Desarrollo para APBS

Para el sector de APSB, el actual Plan Nacional de Desarrollo - PND (2010-2014) estableció siete metas para avanzar en el mejoramiento del sector. En los tres primeros años de ejecución (2010-2012), con las cifras del Gobierno Nacional se evidencia un avance sustancial en el cumplimiento de las metas de atención de nuevos beneficiarios del servicio de acueducto y de los municipios que disponen de residuos sólidos (Tabla No. 15). En otros indicadores el porcentaje de avance medido, en función del periodo de proyección, no genera alarmas sobre un incumplimiento en sus objetivos.

Tabla No. 15. Avances PND - Metas Agua Potable y Saneamiento Básico

Indicador	Línea base 2010 (1)	Meta 2014 (1)	Avances (2)					
			Ago-Dic 2010	% de avance	Ene-Dic 2011	% de avance	Ene-Dic 2012	% de avance
Nueva población beneficiada con el servicio de acueducto (millones de personas)	4.600.000 *	2.800.000	325.672	11,6%	838.206	41,6%	1.296.089	87,9%
Nueva población beneficiada con el servicio de saneamiento (millones de personas)	3.600.000 *	4.500.000	257.342	5,7%	1.084.817	29,8%	1.275.664	58,2%
Inversión en infraestructura asociada a PDA (Millones \$)	382.268 **	5.146.983	397.967	7,7%	969.944	26,6%	1.062.223	47,2%
Municipios que disponen adecuadamente residuos sólidos	847	923	847	91,8%	867	93,9%	894	96,9%
Nuevos proyectos regionales de gestión integral de residuos sólidos apoyados por el MAVDT	NA	10	-	0,0%	3	30,0%	7	70,0%
Porcentaje de aguas residuales urbanas tratadas	27,5%	36,0%	29,8%	82,8%	30,6%	85,0%	33%	65,9%
Conexiones intradomiciliarias	NA	90.000	-	0,0%	-	0,0%	8.945	9,9%

Fuentes:

(1) Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Capítulo III Crecimiento sostenible y Competividad, ítem 5: Vivienda y Ciudades Amables.

(2) DNO: Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno - SISMEG.

Si bien las fuentes oficiales registran avance adecuados en algunos de los indicadores del PND, para la CGR estos resultados también se pueden revisar a partir de los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida – ECV y las cifras sobre crecimiento poblacional del DANE.



En el periodo 2010 – 2013, con la información de la ECV si bien la cobertura en los servicios de acueducto, alcantarillado y recolección de basuras se incrementó sustancialmente, en términos de cobertura total, sólo creció un punto en los dos primeros y permaneció estable en el último de los servicios señalados (Tabla No. 16). Aunque con la evolución de la cobertura de estos servicios el Gobierno Nacional contribuyó a entregar nuevas soluciones en APSB, éstas sirvieron para atender la población nueva, es decir el aumento fue a un ritmo muy similar al crecimiento vegetativo de la población nacional.

Con las cifras del Gobierno Nacional, el crecimiento es aún mayor, al acumular 2,4 y 2,6 millones de habitantes beneficiadas con los servicios de acueducto y soluciones en saneamiento (Tabla No. 15).

En el caso del sector rural, el balance en este cuatrienio es negativo en la medida que se creció muy poco la cobertura de estos servicios. En Acueducto las cifras de la ECV registran una leve disminución en la atención de la población de este sector con soluciones de agua potable en condiciones de calidad, por lo que al finalizar 2013, alrededor de 4,6 millones de habitantes no tenían acceso a una adecuada solución en este servicio. En alcantarillado, la situación registrada en 2013 acumulaba cerca de 10,8 millones de habitantes sin soluciones adecuadas.

Si bien, con las cifras del Gobierno Nacional el porcentaje de cobertura en el sector rural es mayor al registrado en la ECV, la metodología de Naciones Unidas⁶⁰ que han adoptado para calcular el acceso a fuentes mejoradas⁶¹ no puede garantizar la calidad y la seguridad de muchas de las fuentes mejoradas de agua potable. En consecuencia, la cantidad de personas sin acceso al agua potable segura podría ser dos o tres veces superior a las estimaciones oficiales⁶². En esas condiciones, como las presenta el MVCT el que se hayan alcanzado coberturas del 74% en el sector rural al finalizar 2012, no es un resultado que garantice el derecho a disfrutar de agua limpia y segura⁶³, como parte del cumplimiento de derechos fundamentales de amplios grupos de población rural y de cabeceras municipales .

Los informes de Naciones Unidas abogan por que los gobiernos nacionales propendan por esfuerzos considerables para garantizar que las fuentes mejoradas de agua sean seguras y lo sigan siendo en el futuro. Así, el compromiso con amplios

⁶⁰ Que se denomina Plan de Monitoreo Conjunto.

⁶¹ El Comunicado de prensa conjunto de la OMS/UNICEF, en marzo 6 de 2012, advierte que, dado que no es posible medir a nivel mundial la calidad del agua, el progreso hacia la meta de agua potable del ODM se mide por medio de la recopilación de datos sobre el uso de fuentes mejoradas de agua potable.

⁶² Naciones Unidas. Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe de 2013. Nueva York, 2013. P. 48.

⁶³ La Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció explícitamente en 2010 el derecho a disponer de agua limpia y segura y que ello es fundamental para la realización de los derechos humanos.



sectores rurales es garantizar el acceso a agua en condiciones de eficiencia, con calidad y continuidad, como bien lo ha trazado el marco legal vigente en Colombia.

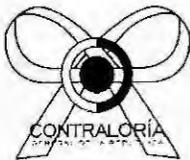
Tabla No. 16. Encuesta de Calidad de Vida - ECV: Evolución cobertura

Servicio / Periodo ECV	2010	2011	2012	2013	Crecimiento 2010 a 2013
Población - Colombia	45.509.584	46.044.601	46.581.823	47.121.089	1.611.505
Acueducto					
Poblacion con cobertura	39.866.396	40.196.937	40.712.513	41.702.164	1.835.768
Cobertura Total	97,7	97,4	97,6	98,2	0,5%
Poblacion sin cobertura (Acueducto)	5.643.188	5.847.664	5.869.310	5.418.925	(224.263)
Resto - población sin cobertura	4.771.154	4.877.445	5.232.588	4.647.011	(124.143)
Cobertura Rural	57,1	56,3	53,3	58,7	2,8%
Alcantarillado					
Poblacion con cobertura	34.268.717	33.290.247	35.076.113	36.236.117	1.967.401
Cobertura Total	75,3	72,3	75,3	76,9	2,1%
Poblacion sin cobertura (Alcantarillado)	11.240.867	12.754.354	11.505.710	10.884.972	(355.896)
Resto - población sin cobertura	9.442.214	9.788.374	9.456.754	9.451.548	9.334
Cobertura Rural	15,1	12,3	15,6	16,0	6,0%
Recolección de Basuras					
Poblacion con cobertura	36.862.763	36.835.681	37.451.786	38.450.809	1.588.046
Cobertura Total	81,0	80,0	80,4	81,6	0,7%
Poblacion sin cobertura (Recolección de basuras)	8.646.821	9.208.920	9.130.037	8.670.280	23.459
Resto - población sin cobertura	8.641.461	9.118.702	8.773.268	8.551.401	(90.060)
Cobertura Rural	22,3	18,3	21,7	24,0	7,6%

Fuente: DANE

3.1.1.2 Recursos del Presupuesto General de la Nación – PGN asignados al componente de agua potable y saneamiento básico, de la política de vivienda y ciudades amables.

El plan de inversiones del PND, estimó para el periodo 2011-2014, la destinación a través del SGP de \$5,03 billones a precios constantes de 2010, para el componente de vivienda y ciudades amables, de los cuales a diciembre de 2013, ha invertido \$3,7 billones de pesos constantes de 2010, que representan el 74,0% de los recursos estimados para el periodo, lo cual indica que se están ejecutando de acuerdo a lo programado.



Los recursos comprometidos por los Ministerios de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en su momento y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en el periodo 2010 a 2013, en pesos constantes de 2010, se muestran en la Tabla No. 17.

Tabla No. 17. Compromiso de recursos Ministerio Vivienda Ciudad y Territorio

	2010	2011	2012	2013
FUNCIONAMIENTO	1.249.887.175.304	1.254.793.535.905	1.263.742.240.076	1.339.801.058.669
SGP MUN Y DEP	1.185.630.002.927	1.195.520.393.908	1.240.774.987.567	1.304.981.719.893
GASTOS DE PERSONAL	19.642.382.399	18.527.034.576	15.416.315.610	24.285.335.097
GASTOS GENERALES	4.095.442.417	4.808.416.876	6.928.507.243	7.642.882.936
OTRAS TRANSFERENCIAS	40.519.347.561	35.937.690.545	622.429.655	2.891.120.743
INVERSIÓN	379.504.503.418	253.481.159.732	695.076.938.799	760.193.380.142
INVERSIÓN APSB	313.252.131.176	193.060.014.283	656.433.211.375	705.865.712.967
APOYO FIN. DES. POL. ESTR. SECTOR APSB. NIV. NAC.	-	-	467.373.662.078	429.030.999.601
IMPLEMENTACIÓN PDA	138.700.000.000	132.073.652.752	75.532.736.668	83.251.420.791
APOYO ASEG. PREST SERV. APBS DEP. CHOCO REC. NACIÓN	30.000.000.000	-	-	-
IMPLEM. PROG. SB BOLSA CONCURSO TERRITORIAL	24.377.007.408	33.741.444.134	41.180.171.243	92.316.944.767
APOYO ASEG. PREST SERV. APBS DEP. CHOCO	72.137.032.617	-	-	-
OTROS RECURSOS DE INVERSIÓN	48.038.091.151	27.244.917.397	72.346.641.385	101.266.347.808

Fuente: PGN, SIF, Cálculos CGR, Cifras en pesos constantes de 2010. El presupuesto del año 2010 y parte de 2011, corresponde al Presupuesto del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Los recursos de inversión comprometidos por los ministerios, que en el periodo han tenido a cargo el desarrollo e implementación de las políticas públicas en el sector de agua potable y saneamiento básico, ascienden a \$ 2,09 billones de pesos, de los cuales se ha destinado a programas y proyectos de agua potable y saneamiento básico, \$1,87 billones de pesos, que corresponden al 89% de los recursos de inversión.

Los proyectos que han recibido la mayor cantidad de recursos, son el desarrollo de políticas estratégicas del sector APSB, el cual comprometió recursos por \$ 0,89 billones de pesos, en financiamiento de la construcción, ampliación y extensión de redes de sistemas de acueducto y alcantarillado, conexiones intradomiciliarias y soluciones de APSB en áreas rurales; la implementación de los PAP – PDA con \$0,43 billones de pesos y el programa de saneamiento básico bolsa concurso territorial con \$0.19 billones de pesos.



3.1.1.3 Recursos del Fondo Nacional de Regalías (FNR) y el Sistema General de Regalías (SGR) al sector APSB.

El análisis de la inversión para un determinado, 2008-2013 para el caso que nos ocupa; periodo en el que se cruzan dos regímenes diferentes para la distribución de los recursos provenientes de las regalías. Específicamente el periodo 2008-2011, correspondiente al Fondo Nacional de Regalías (FNR), hoy en liquidación, y el periodo 2012-2013 que corresponde al Sistema General de Regalías (SGR); el primero creado por la Ley 141 de 1994 y el segundo por la Ley 1530 de 2012. Así mismo se encadenan dos planes nacionales de desarrollo, el PND 2006-2010 y el PND 2010-2014.

Definidos los distintos intervalos de tiempo que le dan temporalidad al escrito y de acuerdo a la información recopilada, el análisis de la inversión se desarrolla bajo diferentes criterios: Recursos aprobados en uno y otro régimen, categorías de la inversión en APSB y la inversión por región.

Recursos Aprobados: Entre el 2008 y el 2013 se aprobaron con recursos del FNR y del SGR, 789 proyectos por valor de \$2,1 billones para el sector de APSB. La distribución por periodo de análisis es el siguiente:

Periodo 2008-2011. Se aprobaron 229 proyectos por \$1.109.572.246.287 proveniente del Fondo Nacional de Regalías y Escalonamiento.

Periodo 2012-2013. Se aprobaron 560 proyectos por un valor de \$1.285.940.452.197 de los cuales \$1.023.856.967.629 corresponden a recursos del Sistema General de Regalías (SGR).

Se debe precisar que de los \$1.023.856.967.629 del inciso anterior, \$711.089.090.083 corresponden a asignaciones directas y \$312.767.877.546 a los fondos de Desarrollo y/o de Compensación Regional, esto implica que la composición de la distribución a diciembre de 2013 es de 69.5% receptores de regalías directas contra 30.5% no-receptores, cuando la proyección esperada para ese año (2013) era 35% productores contra 65% no-productores, lo cual está lejos de cumplir con la filosofía de equidad que fundamentó la Ley 1530 de 2012, que prometió darle un giro de 180° a la composición en la distribución de las regalías de 80% productores - 20% no-productores del 2011, a 20% productores-80% no-productores en 2015. Aspecto que no se podrá lograr en el mediano plazo, en tanto el texto del artículo 39 de la Ley 1530 se mantenga de la siguiente forma:

“Artículo 39. Destinatarios de asignaciones directas. Las entidades territoriales de que trata el inciso segundo del artículo 361 de la Constitución Política recibirán



Fomentar la
con eficiencia
transparencia
en los sectores
humanos

*asignaciones directas en virtud del derecho a participar en las regalías y compensaciones previsto en dicha norma, **sin perjuicio de su derecho a participar de los recursos de los fondos del sistema.***" (Negrilla fuera de texto).

Claramente la Ley permite la participación de los entes territoriales receptores de asignaciones directas en los fondos definidos en los artículos 33 y 34 de la Ley 1530 de 2012, mediante la presentación de proyectos a los respectivos Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD); es decir, reciben recursos por asignaciones directas y también de los referidos fondos.

No obstante se puede presentar equidad respecto al anterior sistema, al observar que durante el periodo 2008-2011 (4 años) se aprobaron 229 proyectos mientras que en el periodo 2012-2013 (2 años) se aprueban 560 proyectos, esto es, más entes territoriales beneficiados con la nueva ley.

Sin embargo si la equidad se refiere a pasar progresivamente de un sistema en el que el 80% de las transferencias eran directas y solo el 20% para los demás entes territoriales a uno en el que los porcentajes se inviertan, este no es el caso, dado que de los 560 proyectos aprobados con recursos del SGR, 364 son financiados con asignaciones directas, 31 reciben directas y del fondo de compensación regional mientras que 165 proyectos, solo 29% del total, son beneficiados con recursos del Fondo de Compensación Regional (FCR) y/o del Fondo de Desarrollo Regional (FDR).

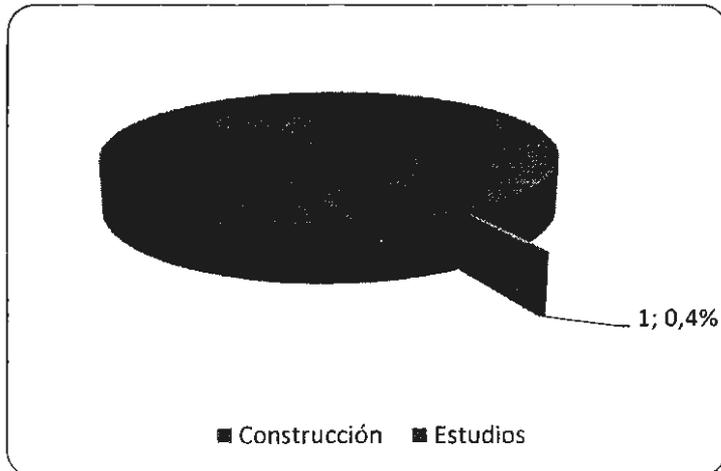
De otro lado, con las cifras presentadas para uno y otro sistema se logra el siguiente análisis: Durante el periodo 2008-2011 (4 años) se aprobaron 229 proyectos para APSB por \$1.109.572.246.287 del FNR-L, obteniéndose un valor per-cápita por proyecto/año de \$1.211.323.413; mientras que en el periodo 2012-2013 (2 años) se aprobaron 560 proyectos para el mismo sector por \$1.023.856.967.629 del SGR llegando a un valor per-cápita por proyecto/año, de \$914.158.007, es decir 1,32 veces menos que para el anterior sistema, cifra que puede ser mayor si se toma a pesos constantes del 2011. Con este sencillo análisis se busca advertir el no avanzar hacia la atomización de recursos con el objeto de mostrar más entidades territoriales beneficiadas pero con proyectos de escasa financiación y como consecuencia obras de baja calidad y poca cobertura, variables de alta sensibilidad en el sector de APSB.

Componentes del Sector de APSB. Para realizar este análisis, los 229 proyectos financiados con recursos del FNR y los 560 costeados con el SGR, se han agrupado en 4 componentes: Construcción, Estudios, Adquisiciones y Otros. En otros se



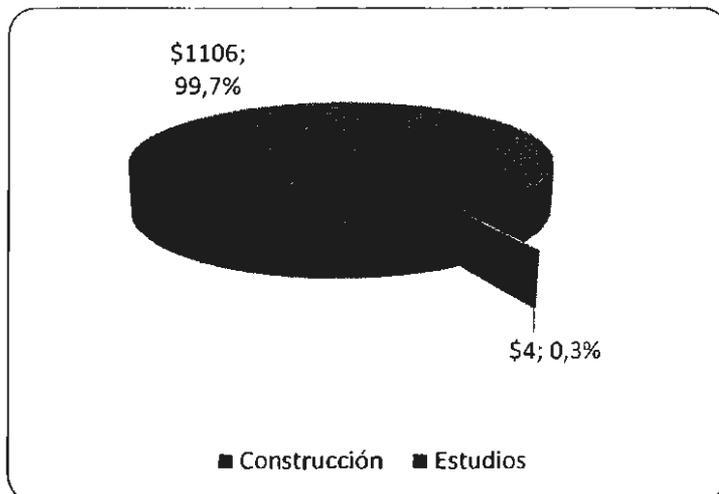
incluyen proyectos que van desde la entrega de subsidios para población beneficiaria de los estratos 1, 2 y 3, hasta la suavización de agua para remover la dureza de la misma. La distribución de los componentes referidos por número de proyectos, por valor de la inversión y por régimen (FNR o SGR), se puede observar en los siguientes gráficos:

Gráfico No. 16. Número de Proyectos según componente. FNR 2008 – 2011



Fuente DNP. Elaboración propia

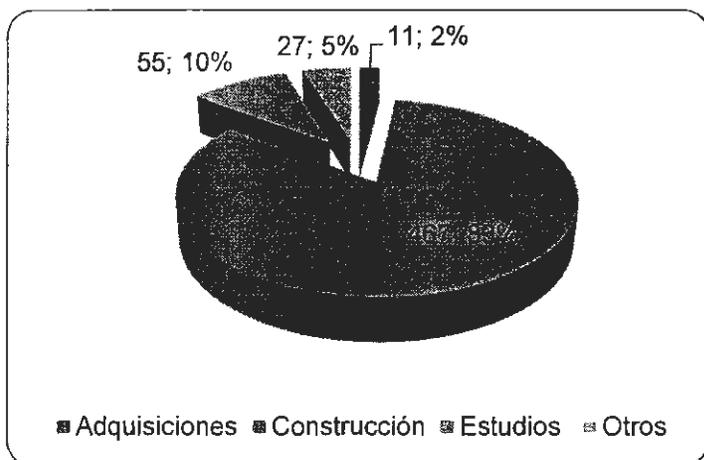
Gráfico No. 17. Valor de proyectos en miles de millones según componente. FNR 2008-2011



Fuente DNP. Elaboración propia

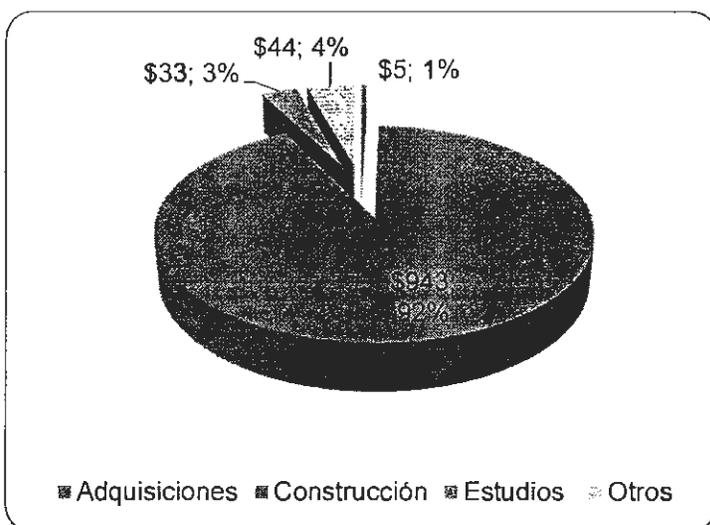


Gráfico No. 18. Número de Proyectos según componente. SGR 2012-2013



Fuente DNP. Elaboración propia

Gráfico No. 19. Valor de proyectos en miles de millones según componente. SGR 2012-2013



Fuente DNP. Elaboración propia

La evaluación según el régimen permite diferenciar los dos momentos de análisis, FNR para el periodo 2008-2011 y SGR para el periodo 2012-2013; bajo este contexto se tiene:

Periodo 2008-2011. Como se observa, la construcción de nuevas obras para APSB alcanza el 99,5% del total de los proyectos aprobados y el 99,6% de la inversión total que equivale a \$1.105.759 millones.





Periodo 2012-2013. Para este caso, la construcción de nuevas obras para APSB alcanza el 83,4% del total de los proyectos aprobados y el 92,1% de la inversión total que equivale a \$942.659 millones.

Tanto en un caso como en el otro, se mantiene la tendencia de invertir fundamentalmente en el componente construcción, comportamiento que permite pensar en un sector fuerte a largo plazo de acuerdo al Título A del RAS-2000 que define el periodo máximo de diseño para los diferentes componentes que conforman un acueducto o un alcantarillado de acuerdo al nivel de complejidad del sistema, periodo que oscila entre 15 y 30 años para construcciones nuevas. Ante la ineficiencia de sistemas de información, estos años de vida útil con los que se diseña para el sector de APSB tampoco se controla y se observan inversiones para nuevas construcciones cada 4, 8 o 10 años en los mismos entes territoriales lo que implica un uso ineficiente e ineficaz de recursos públicos.

Igualmente y para el periodo 2012-2013 llama la atención el componente correspondiente a otros, dado que son 27 proyectos (4,8%) por un valor de \$43.503 millones (4.2%), lo cual incluye: Restauración ecológica; subsidios a estratos 1, 2 y 3; suavización de aguas duras; derecho al agua de comunidades indígenas y apoyo y soluciones de agua potable. Nombres que pueden tornarse confusos respecto a la inversión y por tal razón de interés para la CGR, en cuanto a medidas de prevención se refiere.

Análisis por departamento y por región. La ley 1530 de 2012 es una iniciativa del actual gobierno que busca una distribución más equitativa de las regalías con respecto al régimen de la Ley 141 de 1994; este análisis permite concluir si en los dos años de vida y desde el sector de APSB, la Ley de Regalías ha logrado el propósito que le dio origen. La siguiente tabla y los subsiguientes gráficos, muestran tanto el número de proyectos como recursos aprobados por departamento y por región.

Para el periodo 2008-2011, es decir para los recursos cuya fuente es el FNR, se tiene:

Tabla No. 18. Distribución por departamento de proyectos y recursos. FNR, 2008-2011

Departamento	No. de Proyectos	% de Proyectos	Monto	% del Monto
Amazonas	3	1,3	9.683.996.409	0,9
Antioquia	4	1,7	20.361.292.876	1,8
Arauca	1	0,4	3.158.313.264	0,3
Atlántico	11	4,8	60.229.313.002	5,4



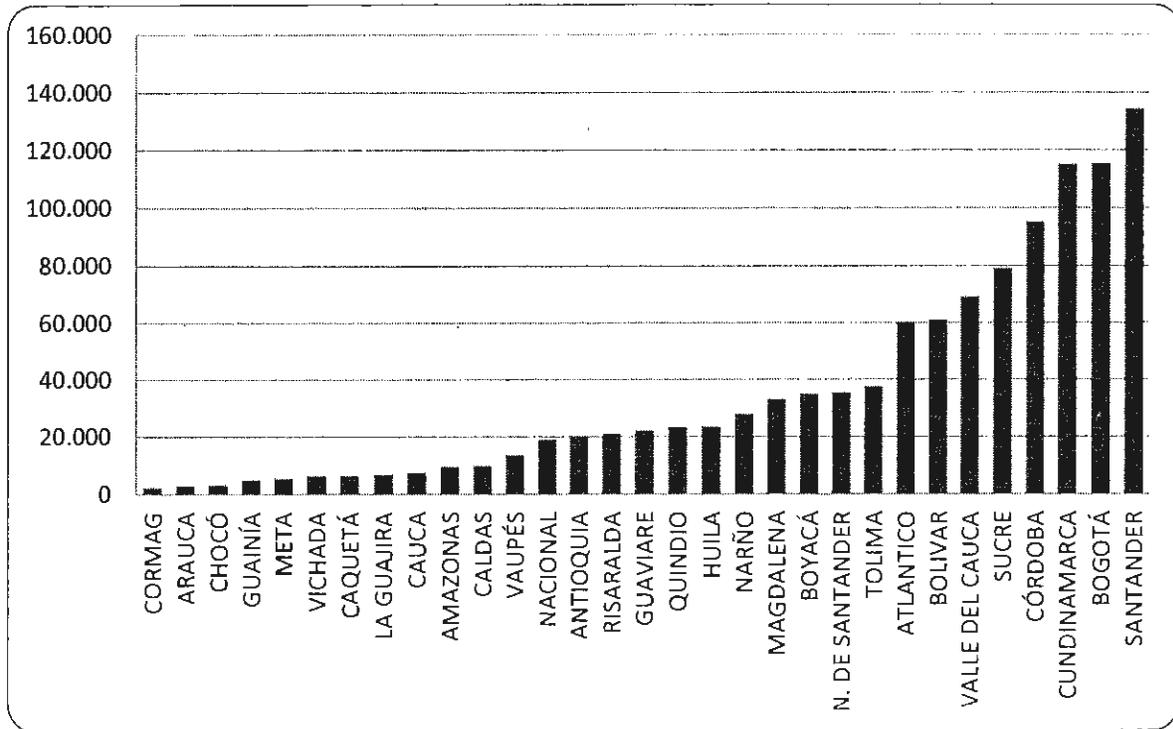
TRANSACCIONES
CON EFICIENCIA
PARTICIPACIONES
EN SUS DERECHOS
HUMANOS

Bogotá	1	0,4	115.406.400.000	10,4
Bolívar	7	3,1	60.888.216.679	5,5
Boyacá	16	7,0	35.058.415.365	3,2
Caldas	2	0,9	9.870.218.092	0,9
Caquetá	3	1,3	6.647.452.089	0,6
Cauca	4	1,7	7.555.794.356	0,7
Chocó	3	1,3	3.337.202.449	0,3
Córdoba	15	6,6	95.254.136.359	8,6
Cornagadaluza	1	0,4	2.529.948.927	0,2
Cundinamarca	21	9,2	115.159.818.946	10,4
Guainía	2	0,9	5.040.269.933	0,5
Guaviare	4	1,7	22.266.895.140	2,0
Huila	4	1,7	23.686.703.162	2,1
La Guajira	1	0,4	7.034.129.040	0,6
Magdalena	7	3,1	33.235.110.347	3,0
Meta	3	1,3	5.631.117.723	0,5
Nacional	1	0,4	19.200.000.000	1,7
Nariño	18	7,9	27.920.029.073	2,5
Norte de Santander	8	3,5	35.417.715.879	3,2
Quindío	8	3,5	23.482.639.810	2,1
Risaralda	7	3,1	21.145.680.710	1,9
Santander	29	12,7	134.468.285.633	12,1
Sucre	14	6,1	79.012.944.761	7,1
Tolima	7	3,1	37.623.357.196	3,4
Valle del Cauca	14	6,1	69.101.649.205	6,2
Vaupés	7	3,1	13.580.260.573	1,2
Vichada	3	1,3	6.584.939.289	0,6
Total	229	100,0	1.109.572.246.287	100,0

Fuente-DNP. Elaboración propia

Del cuadro se observa que de los 32 departamentos que conforman la división política de Colombia, los nueve (9) departamentos marcados con color rojo en el cuadro reciben regalías directas como productores y/o por transporte, además obtienen recursos por \$ 442.369 millones del FNR, esto es, el 40% del total aprobado en el periodo 2008-2011, dejando visible una profunda inequidad con respecto a los departamentos no receptores de regalías directas. Este es uno de los elementos que explica el acto legislativo 05 de julio de 2011 y con él, la Ley 1530 de 2012, cuyo soporte filosófico es la equidad bajo el lema "esparcir la mermelada en toda la tostada nacional".

Gráfico No. 20. Distribución de recursos por departamento. FNR, 2008-2011. (Valores en millones de pesos)

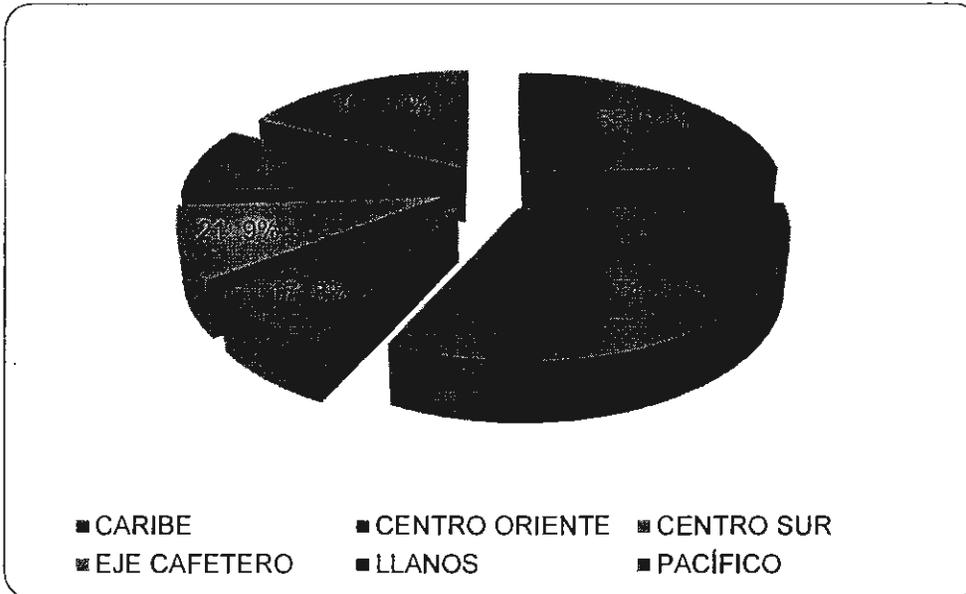


Fuente: DNP. Elaboración propia

De otro lado se han realizado gráficos circulares tomando la regionalización definida por la Comisión Rectora en el Acuerdo 003 de 2012 que aunque no aplica por ser posterior a la vigencia del FNR, permite hacer un comparativo con la distribución por regiones dada con el SGR y lograr observar la evolución del concepto de equidad de un sistema a otro. Así:

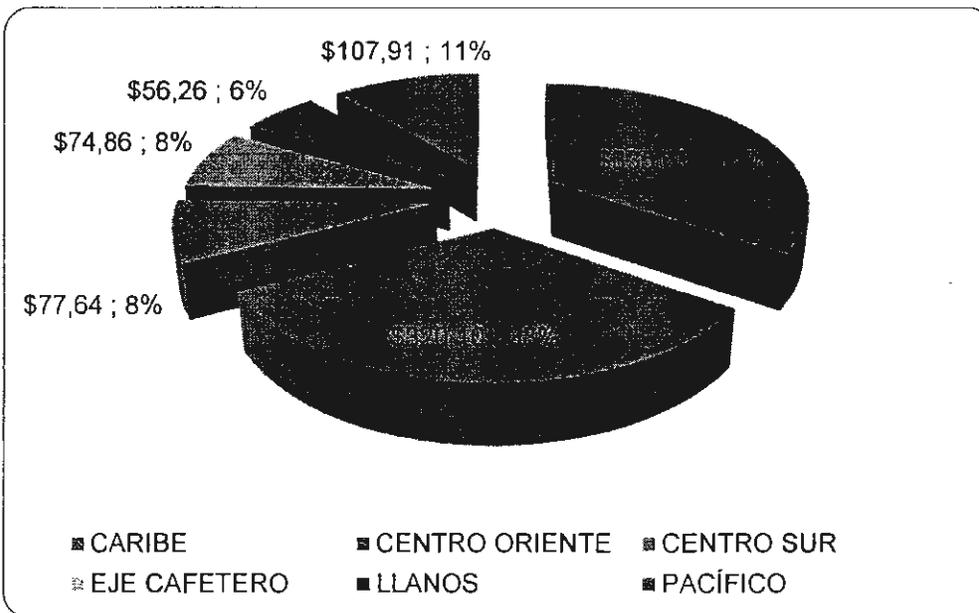


Gráfico No. 21. Distribución de los proyectos por región. FNR, 2008-2011



Elaboración propia

Gráfico No. 22. Distribución de la inversión por región FNR, 2008-2011 (Cifras en miles de millones)



Elaboración propia

De los gráficos se concluye que dos regiones, Caribe y Centro Oriente (con Santander como gran productor), además de ser receptores de \$1,7 billones por





regalías directas, recibieron \$0,65 billones o el 67% de los recursos del FNR, esto demuestra claramente que permitirle a receptores de regalías directas participar de los recursos del FNR, solo logró ampliar la brecha entre receptores y no receptores de regalías o asignaciones directas.

Para el periodo 2012-2013, es decir para los recursos cuya fuente es el SGR, se tiene:

Tabla No. 19. Distribución por departamento de proyectos y recursos. SGR, 2012-2013

Departamento	No. de Proyectos	% del No. total de Proyectos	Monto	% del Monto Total
Antioquia	56	10,0	43.177.754.981,36	4,2
Arauca	19	3,4	19.063.988.324,59	1,9
Atlántico	4	0,7	21.313.515.859,00	2,1
Bolívar	6	1,1	23.356.826.431,79	2,3
Boyacá	30	5,4	11.114.969.454,61	1,1
Caquetá	1	0,2	6.855.080.000,00	0,7
Casanare	36	6,4	156.523.623.746,70	15,3
Cauca	16	2,9	5.525.964.767,00	0,5
Cesar	23	4,1	48.441.036.549,00	4,7
Córdoba	35	6,3	125.294.206.940,31	12,2
Cundinamarca	11	2,0	5.858.457.867,38	0,6
Guaviare	1	0,2	50.460.000,00	0,0
Huila	15	2,7	21.690.630.984,60	2,1
La Guajira	19	3,4	43.444.533.688,00	4,2
Magdalena	4	0,7	3.528.840.765,00	0,3
Meta	83	14,8	283.596.629.543,43	27,7
Nariño	18	3,2	21.470.602.300,70	2,1
Norte de Santander	13	2,3	9.638.865.492,80	0,9
Putumayo	54	9,6	27.632.470.804,90	2,7
Quindío	5	0,9	4.416.303.374,00	0,4
Risaralda	5	0,9	3.512.097.390,00	0,3
Santander	30	5,4	35.279.849.602,52	3,4
Sucre	39	7,0	53.528.245.086,76	5,2
Tolima	26	4,6	13.935.031.731,54	1,4
Valle del Cauca	3	0,5	10.037.267.755,00	1,0
Vaupés	2	0,4	1.912.576.303,37	0,2
Chocó	2	0,4	22.307.839.677,00	2,2

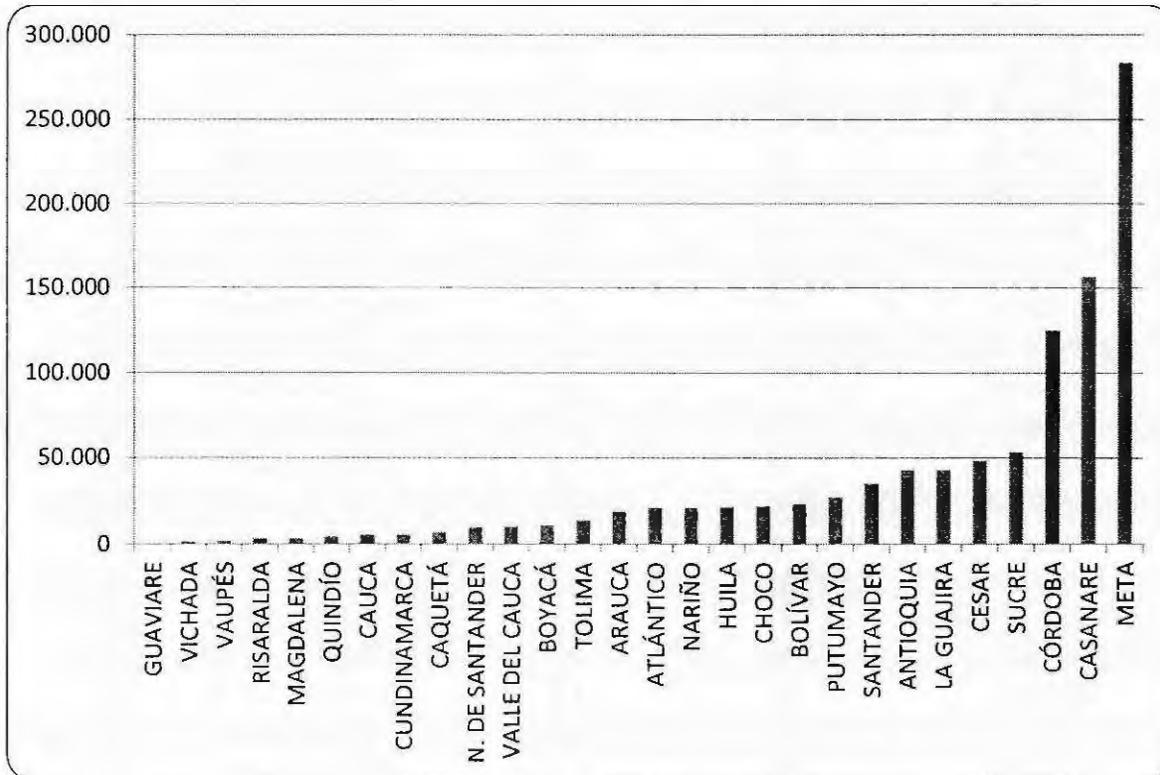


Vichada	4	0,7	1.349.298.207,91	0,1
Total General	560	100,0	1.023.856.967.629,27	100,0

Fuente: DNP. Elaboración propia

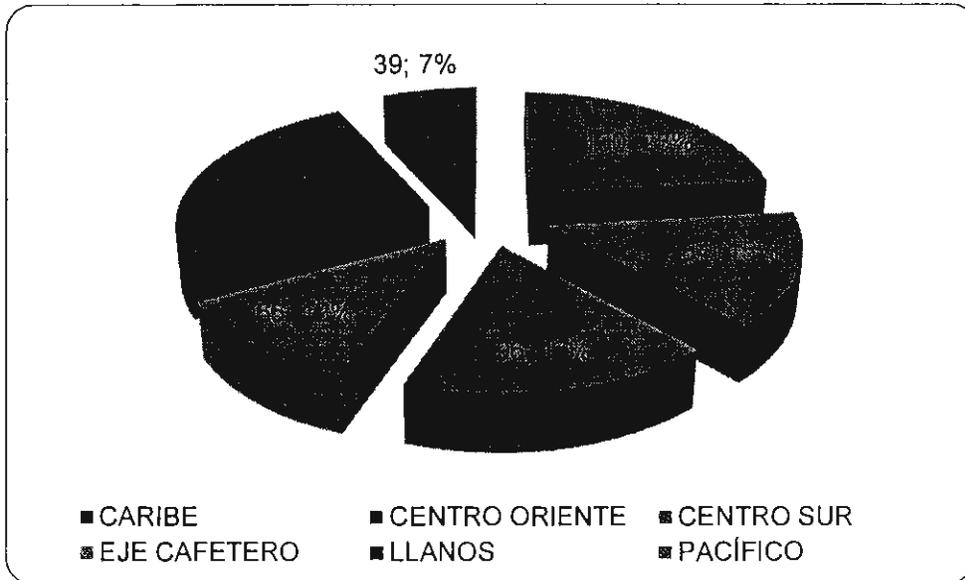
De los recursos del SGR, cinco (5) departamentos no han presentado proyectos ante el correspondiente OCAD en el periodo 2010-2013; tales departamentos son: Amazonas, Caldas, Guaviare, Guainía y San Andrés y Providencia. De estos entes territoriales, con excepción de Caldas, los demás presentan NBI mayores al 35%, es decir son departamentos receptores de recursos del SGR según el artículo 34 de la Ley 1530, pero su poca capacidad para estructurar proyectos, los ha marginado temporalmente de esta oportunidad.

Gráfico No. 23. Distribución de recursos por departamento. SGR 2012-2013 (Valores en millones de pesos)



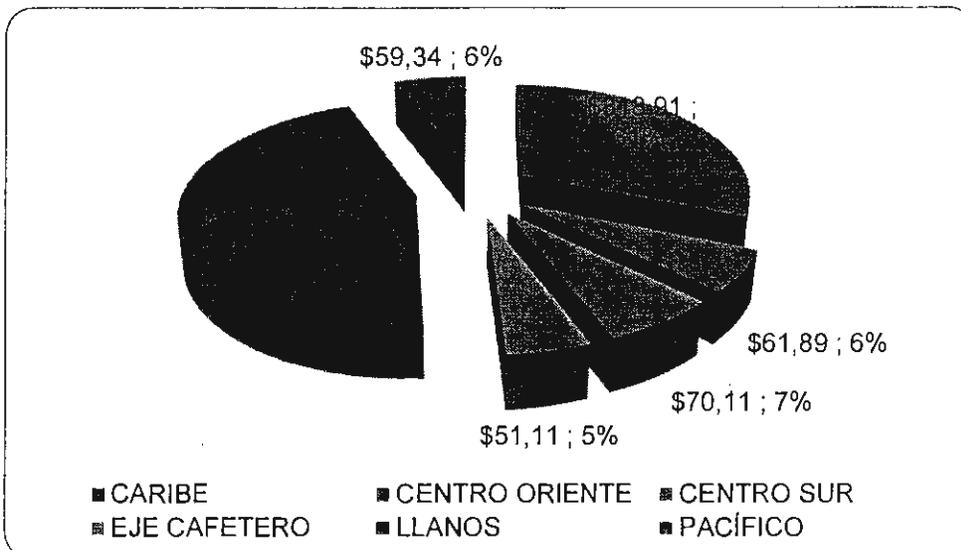
Fuente DNP. Elaboración propia.

Gráfico No. 24. Distribución de los proyectos por región. SGR, 2012-2013



Fuente DNP. Elaboración propia.

Gráfico No. 25. Distribución de la inversión por regiones. SGR, 2012-2013 (Cifras en miles de millones)



Fuente DNP. Elaboración propia.

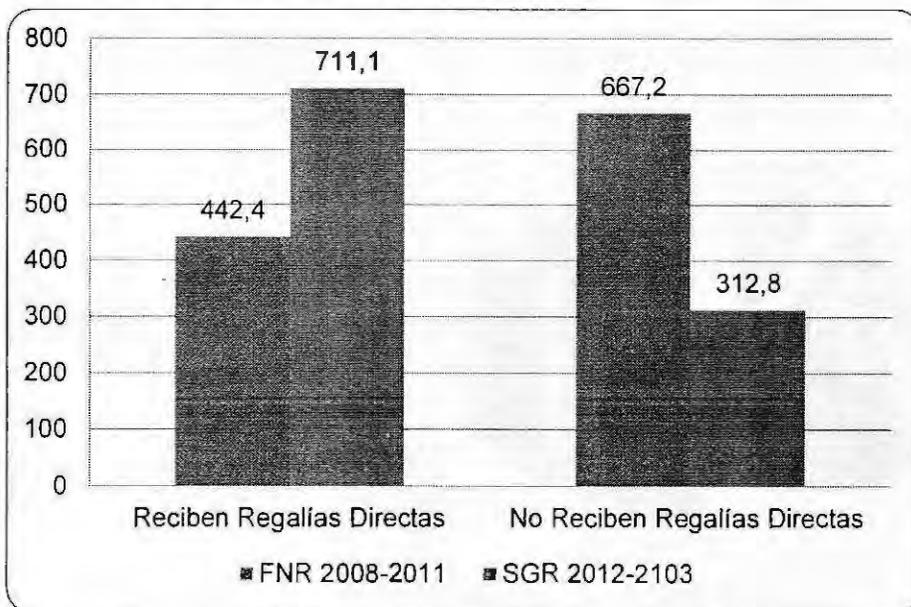
Del cuadro y del gráfico de barras, llama la atención que a 3 departamentos (9,4% del total del país), Casanare, Córdoba y Meta, se les aprobaron el 55% del total de los recursos del SGR para APSB. Si bien es cierto que dos de los tres departamentos referidos son los mayores productores de hidrocarburos del país y por lo tanto altos receptores de asignaciones directas, también es cierto que



nuevamente y dos años después de expedida la Ley de regalías, estas cifras expresan una profunda inequidad en la distribución de estos recursos, asunto que se hace más notorio si se observa el gráfico circular donde 2 regiones, Llanos y Caribe, absorben el 76% de los recursos aprobados para el Sector. Además estas dos regiones se les aprobaron el 62% del total de los recursos de los fondos (FCR y FDR) y el 82,6% de las asignaciones directas. Nuevamente la participación de los beneficiarios de asignaciones directas en los fondos es significativa, disminuyendo así las posibilidades de los no- receptores de asignaciones directas de obtener recursos del SGR.

En resumen, si se asimila el FNR con los fondos del SGR (FCR y FDR), la evolución en términos de **equidad** de la Ley 1530 de 2012 con respecto a la Ley 141 de 1994 parece tener un comportamiento inverso y por tanto no ha cumplido el principal propósito que originó su creación. Veamos:

Gráfico No. 26. Valores en miles de millones, según régimen



Fuente DNP. Elaboración propia

La gráfica muestra que bajo el régimen de la Ley 141 de 1994 y para el periodo 2008-2011, el 60% de los recursos del FNR son percibidos por no receptores de regalías directas; mientras que bajo la Ley 1530 de 2012 y para el periodo 2012-2013, los no beneficiarios de asignaciones directas solo reciben el 30,5% de los recursos del SGR. Este análisis permite deducir el comportamiento inverso en la distribución de la inversión.



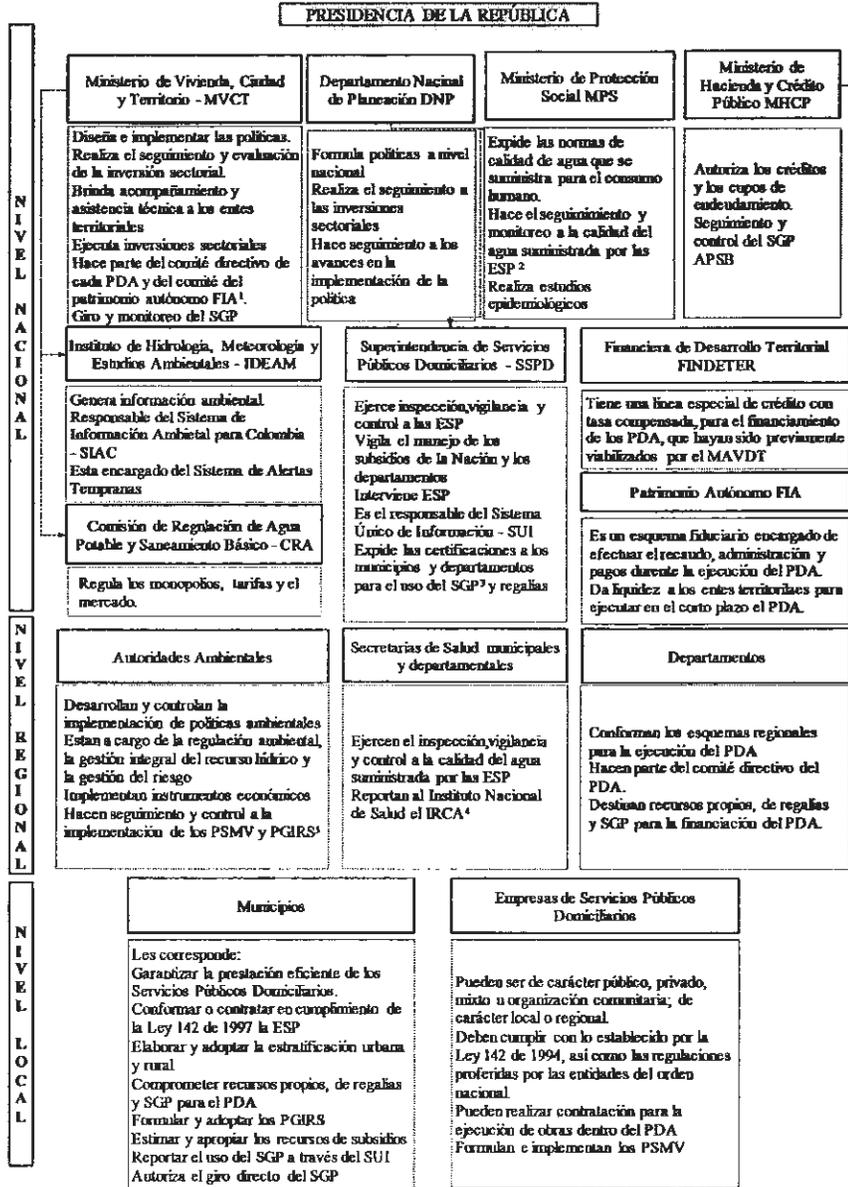
3.1.2 Actores en el sector Agua Potable y Saneamiento Básico

El Programa Agua y Saneamiento para la Prosperidad – Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de Agua y Saneamiento, PAP – PDA, que reformuló los PDA del cuatrienio anterior, siguen siendo un conjunto de estrategias de orden fiscal, presupuestal, política, técnicas, financieras e interinstitucionales que han sido formuladas para la planificación y armonización integral de los recursos e implementación de esquemas regionales eficientes y sostenibles para la prestación de servicios públicos domiciliarios de agua y saneamiento básico, bajo la coordinación de los departamentos. En este sentido, constituyen la herramienta impulsada por el Estado a partir de 2008 para acelerar el mejoramiento en materia de cobertura, calidad y eficiencia de estos servicios en todo el país.

En este esquema intervienen entidades del orden nacional, regional y local con diferentes roles, que deben actuar articulada y armónicamente con el fin de lograr el objetivo de la política de garantizar el derecho humano al agua potable y al saneamiento básico de la población urbana y rural del país. Como se aprecia en el Cuadro No. 3, la ejecución de la Política de Agua Potable y Saneamiento Básico – APSB, es compleja, ya que para asegurar el diseño, construcción y funcionamiento adecuado de un sistema de acueducto, alcantarillado o aseo es preciso articular tres niveles de gestión y numerosas entidades.



Cuadro No. 3 Esquema Institucional

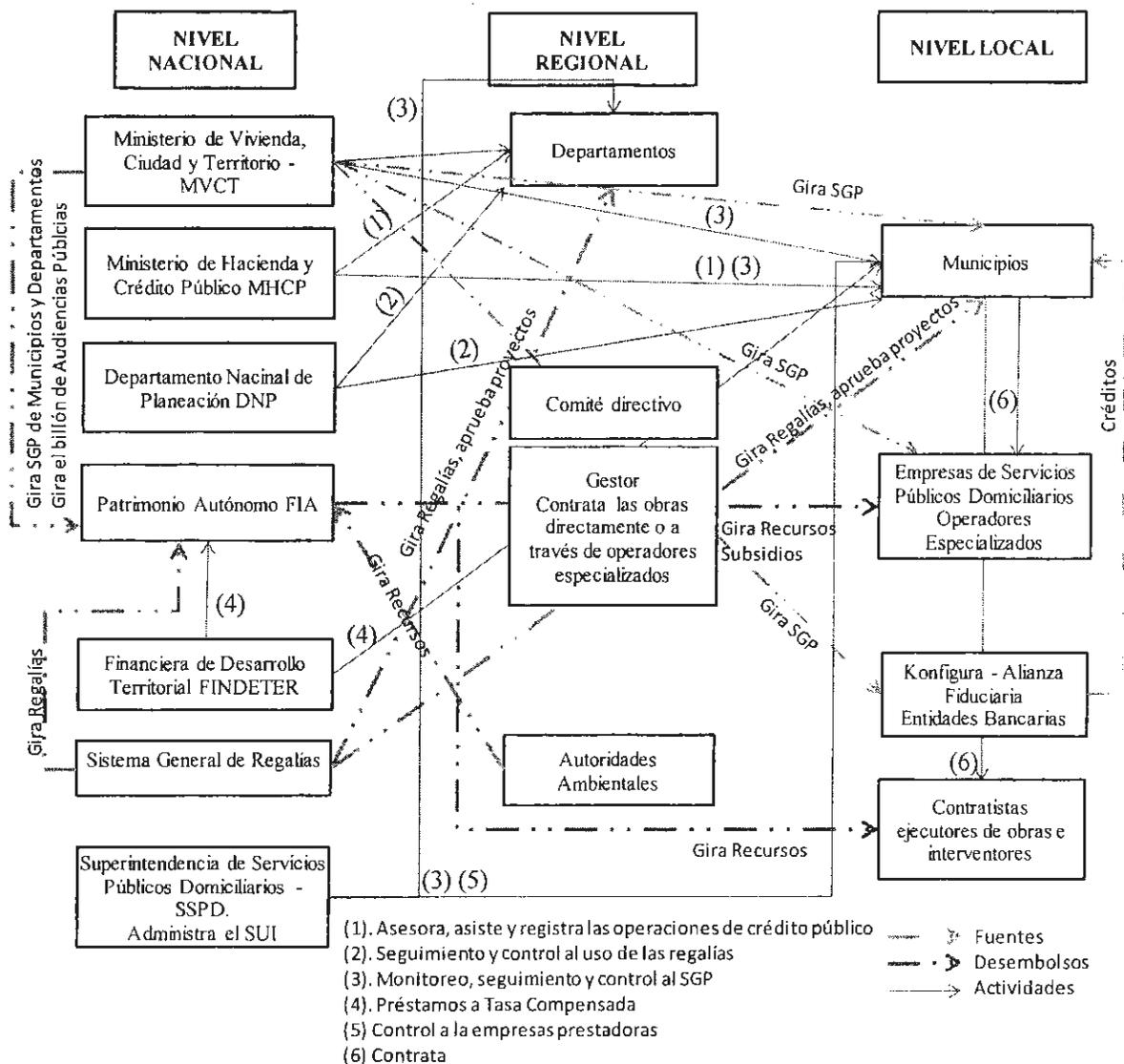


1. PDA - Plan departamental de Agua Potable y Saneamiento Básico FIA - Fondo de Inversión en Agua
2. ESP - Empresa de Servicio Públicos Domiciliario
3. SGP - Sistema General de Participaciones
4. IRCA - Índice de Riesgo de Calidad del Agua
5. PSMV - Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos. PGIR - Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos

Elaboración propia

Esta complejidad se hace más evidente al analizar el flujo y utilización de los recursos que provienen de las diferentes fuentes y cuyos mecanismos de inversión son variados y cambiantes en el tiempo, aspecto que favorece la dilución de responsabilidades y dificulta el seguimiento, monitoreo y control de las inversiones y del avance de la política. Ver Gráfico No. 27.

Gráfico No. 27. Relación de recursos



Elaboración propia



3.2 RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Resultados del Programa Agua y Saneamiento para la Prosperidad – Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de Agua y Saneamiento, PAP – PDA

En los informes remitidos al MVCT⁶⁴ de 32 departamentos y Bogotá, a junio de 2010, fueron 22 los que concretaron los diagnósticos de la situación de los municipios con relación a la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, que arrojaron necesidades de inversión por cerca de \$7,3 billones, para los que se concretaron fuentes de financiación por \$5,3 billones (Anexo No. 3). El Plan General Estratégico y de Inversiones - PGEI de cada uno de estos departamentos registró una distribución de los recursos por componentes por \$5,3 billones, muy acorde con los recursos con que ya se contaban (Anexo No. 3).

Sin embargo, considerando como referente los Certificados de Disponibilidad de Recursos para Adquirir Compromisos (CDR's), expedidos por el FIA⁶⁵ hasta el mes de marzo de 2014 (Anexo No. 4), en el cuatrienio se habían desembolsado recursos por \$1,83 billones equivalente al 35% de lo distribuido en los componentes y que se asimilaría a la planeación inicial establecida en los esquemas PDA.

Estos resultados son similares a los registrados en las observaciones de las auditorías de la CGR sobre este tema. En el informe al MVCT sobre los resultados de la gestión de esa entidad en la vigencia 2012⁶⁶, se registraba que a marzo de 2013 se habían concluido proyectos por \$738.726 millones, que equivalió al 29,5% del flujo de ingresos comprometidos por los departamentos y municipios vinculados con este modelo operativo y a sólo 12,64% del valor estimado en los PGEI que se debían ejecutar a 31 de diciembre de 2012.

El último reporte del MVCT a la CGR⁶⁷ registra a marzo de 2014 una ejecución real⁶⁸ de los recursos de APSB del 37%, que se traduce en que de \$8,12 billones

⁶⁴ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Viceministerio de Agua y Saneamiento. Plan Departamental para el Manejo Empresarial de los servicios de Agua y Saneamiento. Julio de 2010. Cartillas de los 32 departamentos.

⁶⁵ FIA. Informe P.A. FIA a 31 de marzo de 2014.

⁶⁶ CGR. INFORME DE AUDITORÍA .MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO. Vigencia 2012. CGR-CDIFYTCEYDR No.014. Junio de 2013.

⁶⁷ MVCT. 2014EE0015573 (5-03-2014) y 2014ER0030456 (06-03-2014). Respuesta solicitud de información de agua potable y saneamiento básico. Radicado Ministerio: 2014ER0009776 y Radicado Contraloría: 2014RR0021242, APP – VCA-001. P. 19.

⁶⁸ Medida en el valor de los proyectos terminados.



asignados a 2.996 proyectos (Anexo No. 5) se habían terminado 1.501 proyectos por \$3,07 billones. Como se registra en la Tabla No. 20, salvo los aceptables resultados en la conclusión de proyectos en los departamentos de Risaralda (que culminó el 71% de sus proyectos), Atlántico (con el 66%) y Caldas (el 61%), la constante es un bajo nivel de ejecución en los proyectos de APSB.

Tabla No. 20. Proyectos Terminados en APSB- A 31 de Enero de 2014

Proyectos Terminados en APSB - A 31 de Enero de 2014

Millones de pesos corrientes

Departamento	No. Proyectos		Valor		% Avance	
	Terminado	Total Planeado	Terminado	Total Planeado	No Proy	Valor
Amazonas	7	19	17.597	41.703	37%	42%
Antioquia	47	121	99.157	261.194	39%	38%
Arauca	1	3	3.290	15.014	33%	22%
Atlántico	69	101	323.104	493.015	68%	66%
Bogotá	-	3	-	330.661	0%	0%
Bolívar	70	116	266.432	481.941	60%	55%
Boyacá	43	95	79.627	222.848	45%	36%
Caldas	98	131	127.891	211.114	75%	61%
Caquetá	11	41	23.492	57.804	27%	41%
Casanare	1	7	9.972	134.475	14%	7%
Cauca	70	252	40.007	207.843	28%	19%
Cesar	49	76	71.472	162.121	64%	44%
Choco	31	65	32.530	198.213	48%	16%
Córdoba	112	163	266.790	650.992	69%	41%
Cundinamarca	179	394	319.284	748.924	45%	43%
Guainía	14	31	22.725	47.063	45%	48%
Guaviare	4	25	24.204	64.982	16%	37%
Huila	46	106	119.504	245.104	43%	49%
La Guajira	29	79	73.051	250.348	37%	29%
Magdalena	83	148	262.034	533.616	56%	49%
Meta	35	60	102.019	260.422	58%	39%
Nariño	64	150	78.345	262.672	43%	30%
Norte De Santander	81	116	88.800	194.637	70%	46%
Putumayo	1	7	1.391	9.082	14%	15%
Quindío	33	75	35.032	104.714	44%	33%
Risaralda	39	52	84.582	119.648	75%	71%
San Andrés	12	20	48.582	96.763	60%	50%
Santander	85	164	219.138	799.673	52%	27%
Sucre	39	72	92.089	277.512	54%	33%
Tolima	20	78	40.739	179.586	26%	23%
Valle Del Cauca	98	174	74.940	340.548	56%	22%
Vaupés	14	27	18.405	43.513	52%	42%
Vichada	12	22	21.380	53.660	55%	40%
Total General	1.497	2.993	3.087.606	8.101.403	60%	38%

Fuente: MVCT. Comunicado 2014EE0015573 del 5 de marzo de 2014

Con los resultados presentados por el mismo Ministerio se evidencia un bajo nivel de eficacia en la ejecución de proyectos para atender soluciones en APSB en el periodo 2008-2013. Si bien se ha avanzado en el desarrollo de algunos instrumentos, por parte del MVCT y otras entidades gubernamentales vinculadas con el sector, se precisa avanzar con mayor efectividad para cumplir adecuadamente con estos planes para atender soluciones de APSB.



Resultados de proyectos financiados con recursos del FNR y el SGR

La inversión de los recursos con origen en el FNR y el SGR, en el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (APSB) para el periodo 2011-2013 (los meses del año 2010 se consideran de reacomodamiento del nuevo gobierno), presenta múltiples debilidades. Veamos:

- a) El Tomo II del documento oficial del año 2011 “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos” del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y al cual se refiere el artículo 2° de la Ley del Plan, contiene en el Capítulo VII, literal C, lo siguiente:

“2. Lineamientos estratégicos en materia de descentralización

Reforma Constitucional al Régimen de Regalías, con el fin que estos recursos no se concentren en unas pocas entidades territoriales, sino que sus beneficios sirvan para el apalancamiento de inversiones de impacto en todas las regiones. Se creará el Sistema General de Regalías (SGR), para hacer más equitativa su distribución territorial y financiar proyectos estratégicos regionales, atendiendo para su distribución criterios de pobreza, población y condiciones de desarrollo.....” (Negrilla fuera de texto). Un contenido similar se lee en el Capítulo VIII, literal B, del documento en comento.

La Ley 1530 de 2012, resultado del lineamiento estratégico transcrito e instrumento legal para dar cumplimiento en lo pertinente al PND 2010-2014, no ha cumplido con el criterio de Equidad, principal motivación de la iniciativa gubernamental.

- b) La participación de los entes receptores de regalías directas en los FCR y FDR hará lento en el tiempo el añorado giro de 180° en la distribución de los recursos del SGR, lo cual conlleva a un atraso de las metas propuestas para APSB con impacto negativo en otros sectores como competitividad y salud.
- c) Las mayores inversiones tanto por FNR como por SGR se presenten para el componente construcción, no obstante se tiene un sector con múltiples falencias en infraestructura y calidad.
- d) Para dar cumplimiento a las metas contempladas en el PND 2010-2014, el gobierno central ha dedicado al sector de APSB en el periodo 2011-2013, recursos del FNR y del SGR por \$1.7 billones. Las regalías directas recibidas en el 2011 y dedicadas al sector, que aunque no son tema de este análisis, alcanzaron 1.4 billones (sin PDA). Es decir en el periodo referido el sector de APSB ha recibido de solo regalías \$3.1 billones, sin embargo las metas propuestas no se han cumplido.



- e) Se observa un incremento importante de proyectos aprobados por año bajo el SGR, pero el valor aprobado por proyecto (valor per-cápita) y por año es baja respecto al anterior sistema. Esto llama la atención en el sentido de procurar no asistir a una atomización de recursos bajo el pretexto de mostrar equidad afectando no solo la calidad de las futuras obras sino incrementando el número de obras inconclusas o los llamados “elefantes blancos”.
- f) De una muestra de 114 proyectos para APSB financiados con recursos del FNR en el periodo 2005-2011, tomado en marzo de 2014 de la página del “Fondo Nacional de Regalías en Liquidación-Sistema General de Regalías” en el link “Antiguo Sistema” del DNP, se ha desarrollado el siguiente ejercicio sobre el estado de los mismos:

Tabla No. 21. Avance Físico y Financiero de una muestra de proyectos de APBS financiados con recursos del FNR

Avance financiero	Avance físico	No. de proyectos	Valor girado (miles de millones)
75% al 100%	0% al 50%	28	114.464
80% al 90%	51% al 65%	15	37.881
30% al 50%	0% al 15%	15	24.861
	Total	58	177.206

Si los proyectos más recientes del cuadro son del año 2011, pueden considerarse casos críticos en los que \$177.206 millones están en riesgo. Esto es una clara evidencia de inversiones no focalizadas y desarticuladas, reflejando gestión fiscal ineficiente e ineficaz en el manejo de los recursos públicos y en consecuencia violatoria del Artículo 8° de la Ley 42 de 1993. Asunto que en principio se le debería indilgar a los Entes Territoriales ejecutores, pero es de recordar que en la estructura del FNR se contó con la Interventoría Administrativa y Financiera-IAF en los términos contemplados en el Decreto 416 de 2007 y Resolución 038 de 2008.

Hoy con el nuevo sistema y de los 560 proyectos aprobados para APSB en el periodo 2012-2013, se observa lo siguiente:

Tabla No. 22. Estado de los Proyectos de APSB, aprobados en el SGR periodo 2012 - 2012



Estado	No. de Proyectos	Valor (Miles de millones)
Sin contratar	270	424.283
En proceso de Contratación	9	8.183
Total	279	432.466

De los 279 proyectos señalados, 113 (40%) fueron aprobados antes de julio de 2013 por un valor de \$176.159 millones y de estos 58 (21% del total) son del año 2012 por un valor de \$95.581 millones. Esto señala un panorama gris en cuanto a la oportunidad de la inversión de los recursos públicos y el efecto negativo de este tipo de comportamiento desde la eficiencia y la eficacia. Además la experiencia mostrada con el FNR debe ser un elemento de evaluación para evitar que se repitan situaciones lamentables respecto a obras inconclusas.

Lo anterior obliga a la definición de dos tipos de conclusiones, generales y sectoriales.

Conclusiones Generales.

1. En cumplimiento de los artículos 208 y 209 de la C.P, la Comisión Rectora tiene la obligación de articular con los responsables de la correspondiente política sectorial, los acuerdos orientados a la aprobación de recursos de inversión del SGR.
2. Conocer en tiempo real el estado de los presupuestos del SGR vs. Recursos aprobados, vigencia 2012 y bienio 2013-2014, que permita en el corto plazo advertir sobre el avance o rezago de la ejecución financiera vs. la ejecución física, activando con urgencia el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE) en los términos del Título VI de la Ley 1530 de 2012 y así evitar poner en riesgo importantes recursos públicos, dada la experiencia con el FNR-L.
3. Propender por la creación urgente de un sistema de información que contenga el inventario de obras nuevas, de mantenimiento, reposición etc., de aquellos proyectos sectoriales que involucren obras civiles e hidrosanitarias.

Conclusiones Sectoriales.

1. La ley 1530 de 2012 en su artículo 2º, numerales 1, 2 y 7, se refiere de manera reiterada a la Equidad como filosofía para su expedición, concepto



que no se observa en la distribución de los recursos de inversión del SGR para el sector de APSB, en los dos primeros años de vigencia de la norma.

2. La multiplicidad de fuentes de financiación, particularmente SGP y Regalías, ha sido y es una virtud del Sector. Queda advertir del análisis desarrollado, si la capacidad en la estructuración de proyectos exitosos para la obtención de recursos, es coherente con la capacidad de las entidades territoriales para invertir de manera eficiente y eficaz, en el corto y mediano plazo, grandes volúmenes de dinero.
3. El no uso oportuno de los recursos disponibles en las cuentas de las E.T donde se disponen los recursos de regalías, conlleva a la pérdida de valor del dinero en el tiempo por efecto de variables macroeconómicas como la inflación, además del costo de oportunidad que termina por afectar sectores altamente relacionados con APSB como lo son Competitividad y Salud.
4. Riesgo de deficiencias en la planeación con las posteriores consecuencias para la inversión, ante el no cumplimiento del instrumento básico exigido por el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico para la aprobación de proyectos; instrumento contenido en la Resolución 379 de 2012 y sus anexos.
5. Complementaria a la conclusión 2.4., la viabilidad técnica de un proyecto aprobado puede ser amenazada ante la flexibilidad en los requisitos de aprobación del mismo, asunto que se infiere por la no existencia de armonía entre los requisitos contemplados en los acuerdos 006, 012 y 013 de 2012 y los del Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico como organismo rector.
6. Desarticulación y/o cruce de roles de los entes responsables de la política pública de Agua Potable y Saneamiento Básico, asunto que se materializa con la presentación, viabilización y aprobación de los proyectos ante los diferentes OCAD, sin darse cumplimiento al Artículo 250 de la Ley 1450 de 2011 y de manera subsiguiente, a la Resolución 379 de 2012, expedida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.



3.2.1 Cumplimiento de metas y análisis de los indicadores definidos para la Política Pública

Hallazgo 10. Administrativo - Coberturas de Acueducto y Alcantarillado

Si bien en la Constitución Política de 1991 se establecen los derechos relacionados con el acceso al agua potable⁶⁹ y al saneamiento básico y que el que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, quien tiene el deber de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional⁷⁰, este precepto constitucional aún se encuentra muy distante de acatarse por parte del Estado Colombiano, pues hay amplios grupos de población a los cuales no se ha entregado una solución de servicios públicos de esencial necesidad como los de acueducto, alcantarillado y aseo.

Pese a la ejecución de un apreciable número de proyectos destinados a atender las necesidades de agua potable y saneamiento básico (APSB)⁷¹, los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida del DANE⁷², -que se sintetizan en la Tabla No. 23 - están muy distantes de cumplir con los compromisos de garantizar el acceso a amplios sectores de la población y reflejan avances en determinados segmentos de población que solo contribuyen a incrementar en forma moderada la cobertura en servicios como acueducto y alcantarillado.

⁶⁹ Capítulo 5 del Título XII dentro del cual son relevantes los artículos 365 con el cual se enfatiza que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional; el 366 que señala cómo el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado y que será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable y que para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

⁷⁰ Artículo 365 de la Constitución Política de Colombia.

⁷¹ De conformidad con los reportes del MVCT a 31 de enero de 2014 (Fuente: MVCT. Comunicado 2014EE0015573 del 5 de marzo de 2014), para un acumulado del periodo 2009-2014 se habían culminado 637 proyectos de 1357 aprobados bajo el esquema de los Planes Departamental es Agua y en conjunto de las fuentes de financiación que el MVCT reporta se habrían concluido proyectos por \$3 billones, equivalente al 37% de los recursos incorporados en el sector.

⁷² Para un mayor detalle ver "Encuesta Calidad de Vida-ECV" del DANE preparado para las vigencias 2003, 2008, 2010, 2011 y 2012. Datos expandidos con proyecciones de población, con base en los resultados del Censo. En este punto la CGR aclara que el uso de esta metodología obedece a las grandes limitaciones que existen con la información proveniente de fuentes más cercanas al sector como es el caso de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios-SSPD, que reporta para 2009 datos de cobertura para 329 municipios, para 2011 datos de cobertura en 300 municipios y para 2013 en 352 municipios, que en algunos casos sólo se puede construir una serie para los tres años en alrededor de 300 de estos municipios. Es decir la SSPD sólo cuenta con información de alrededor del 25% de los municipios del país.



Tabla No. 23. Encuesta de Calidad de Vida – ECV: Acceso a servicios públicos, privados y comunales

Servicio / Período ECV	1997	2003 (2)	2008 (3)	2010 (4)	2011 (5)	2012 (5)	2013 (8)
Población - Colombia (1)	38.635.691	41.848.959	44.451.147	45.509.584	46.044.601	46.581.823	47.121.089
Acueducto							
Población con cobertura	33.535.780	36.534.141	38.539.144	39.866.396	40.196.937	40.712.513	41.702.164
Población sin cobertura (Acueducto)	5.099.911	5.314.818	5.912.003	5.643.188	5.847.664	5.869.310	5.418.925
Total Nacional	86,8	87,3	86,7	87,6	87,3	87,4	88,5
Cabecera	98,2	97,6	94,8	95,9	96,0	97,0	96,8
Resto	49,3	53,8	58,3	57,1	56,3	53,3	58,7
Resto - población sin cobertura	5.613.588	5.068.095	4.609.838	4.771.154	4.877.445	5.232.588	4.647.011
Alcantarillado							
Población con cobertura	27.354.069	30.507.891	32.849.398	34.268.717	33.290.247	35.076.113	36.236.117
Población sin cobertura (Alcantarillado)	11.281.622	11.341.068	11.601.749	11.240.867	12.754.354	11.505.710	10.884.972
Total Nacional	70,8	72,9	73,9	75,3	72,3	75,3	76,9
Cabecera	90,0	90,5	90,6	91,8	89,1	92,2	92,4
Resto	15,3	16,1	14,9	15,1	12,3	15,6	16,0
Resto - población sin cobertura	9.378.125	9.203.749	9.407.607	9.442.214	9.788.374	9.456.754	9.451.548
Recolección de Basuras							
Población con cobertura	28.204.054	31.190.029		36.862.763	36.835.681	37.451.786	38.450.809
Población sin cobertura (Recolección de basuras)	10.431.637	10.658.930		8.646.821	9.208.920	9.130.037	8.670.280
Total Nacional	73,0	74,5		81,0	80	80,4	81,6
Cabecera	94,1	93,4		97,1	97,2	97	97,4
Resto	12,3	16,7		22,3	18,3	21,7	24,0
Resto - población sin cobertura	9.710.290	9.136.832	11.054.767	8.641.461	9.118.702	8.773.268	8.551.401

Fuentes:

(1) DANE. ESTIMACIONES DE POBLACIÓN 1985-2005 Y PROYECCIONES DE POBLACIÓN 2005-2020 NACIONAL Y DEPARTAMENTAL

(2) DANE ECV 2003 – ECV 2008 Datos expandidos con proyecciones de población, con base en los resultados del Censo 2005

(3) DANE ECV 2008 – ECV 2010. Datos expandidos con proyecciones de población, con base en los resultados del Censo 2005

(4) DANE ECV 2010 – ECV 2011. Datos expandidos con proyecciones de población, con base en los resultados del Censo 2005.

(5) DANE ECV 2011 - ECV 2012. Datos expandidos con proyecciones de población, con base en los resultados del Censo 2005

(6) DNP. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD). Pobreza y servicios públicos domiciliarios. Manuel Ramírez Gómez, Econometría S.A., 2007. Estadísticas para los años 1997 y 2003

(7) El cálculo de la población con cobertura de recolección de basuras para 1997 y 2003 se estableció a partir de la población estimada por el DANE y la información del estudio de Manuel Ramírez.

(8) Fuente: DANE ECV 2012 - ECV 2013. Datos expandidos con proyecciones de población, con base en los resultados del Censo 2005

En el caso del avance de coberturas de acueducto y alcantarillado y con base en los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida – ECV de 2013⁷³, se evidencia que hay amplios grupos de población a los cuales no se ha entregado una solución de servicios públicos de esencial necesidad en el sector rural. La ECV señala una cobertura del 58 % en este sector, que se traduce en que alrededor 4,6 millones de habitantes no tienen acceso al servicio de acueducto y 9,4 millones estaban sin el beneficio de un sistema de alcantarillado (Tabla No. 23). Hay diferencias entre la zona urbana y la zona rural: mientras que en la primera la cobertura en 2013 era del 96,8%, en la zona rural era del 58,7%, lo que evidencia una situación muy alarmante en cuanto a la brecha urbano-rural.

⁷³ DANE.



A similares conclusiones se llega con el servicio de recolección de basuras, que a pesar de incrementar sustancialmente su cobertura del 73% al 81,6% entre 1997 y 2013, cerca de 8,7 millones de habitantes no contaban, al finalizar 2013, con un servicio de atención de recolección de los residuos que muchas comunidades producen (Tabla No. 23).

El MVCT no utilizó la metodología de la ECV, dado que no entrega información anual, sin embargo, desde 2010 se registran cifras continuas como lo evidencia la Tabla No. 23. Ahora, hay coincidencia entre algunas cifras de la ECV para 2012 y la de GEIH⁷⁴ – DANE, dado que al finalizar 2012 el 97% de la población ubicada en cabeceras municipales contaba con conexión al servicio de acueducto, aspecto que no ha cuestionado la CGR, dado que las cifras evidencian un avance frente al cual se fortalece el modelo urbano y evidencia debilidades en otros sectores.

La CGR asume los resultados de la ECV en razón a que ellos reflejan la medición que realiza el DANE sobre el acceso a servicios públicos, privados o comunales⁷⁵, mientras que el MVCT para el área rural adoptó la metodología de Naciones Unidas⁷⁶, bajo el supuesto que esta le permite registrar un crecimiento del 71% al 74% en el acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua en el periodo 2009-2012⁷⁷. El cálculo lo estableció incluyendo soluciones alternativas en áreas rurales dispersas y en función al porcentaje de la población que utiliza una fuente de agua potable mejorada⁷⁸ y dentro del marco al cumplimiento de las metas del Milenio.

Ahora, convendría recordar que el Gobierno Nacional consideró como una de sus fuentes de información la ECV, que está presente desde el diagnóstico que presentó para el sector de APSB dentro del marco del diseño de las directrices del Plan de Desarrollo del sector de Acueducto y Alcantarillado⁷⁹. Así mismo, dado que el MVCT considera como una fuente fundamental la política “*Visión Colombia 2019*” para la construcción de la visión de sectores críticos como el de APSB, este documento

⁷⁴ Gran Encuesta Integral de Hogares

⁷⁵ Las encuestas de calidad de vida surgen como respuesta a la necesidad de caracterizar la población en los diferentes aspectos involucrados en el bienestar de los hogares, desde 1997.

⁷⁶ Que se denomina Plan de Monitoreo Conjunto

⁷⁷ MVCT. Oficio 2014ER0069812 del 19 de mayo de 2014, en respuesta a observaciones preliminares de la CGR.

⁷⁸ Conexiones domiciliarias; grifos públicos; pozos perforados; pozo excavado protegido; manantial protegido; y acopio de agua de lluvia (Informe 2012 OMS/UNICEF).

⁷⁹ Documento Conpes 3383 de 2005, “Plan de Desarrollo del Sector de Acueducto y Alcantarillado”. DNP: DDUPA-SAA, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Bogotá, D.C., 10 de octubre de 2005.



tomó como fuente fundamental la ECV⁸⁰ para diagnosticar los mecanismos que permiten aprovechar las potencialidades del campo.

Sin embargo, según los resultados se aprecia que aunque van en la misma vía de lo planteado por el país con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el alcance y profundidad en materia de política social es limitado, en la medida en que los compromisos no deben circunscribirse al cumplimiento de estos objetivos en términos numéricos, sumando soluciones, sino por el contrario la estrategia en esta materia el mismo Gobierno Nacional la estableció con un énfasis mucho más amplio y abarca objetivos y metas fundamentales en programas sociales de gran impacto⁸¹, lo cual no se evidencia en la asignación y ejecución de recursos para soluciones de agua potable y saneamiento básico en esquemas como el de PAP-PDA y menos aún en sus resultados.

La misma moderada dinámica que el Gobierno Nacional admite en la cobertura de soluciones en saneamiento, que sólo logró incrementarse en el sector rural en dos puntos porcentuales⁸² y que deja al finalizar el 2013 alrededor de 5,6 millones de habitantes sin acceso a este servicio, por el contrario señala como se mantiene la preeminencia de un modelo urbano que ha concentrado los recursos de este sector en favor de la población de sus cabeceras y en detrimento de los sectores rurales⁸³.

Ahora bien, adicionalmente otro factor de discusión gira en torno a la validación de la metodología de fuentes mejoradas⁸⁴ por parte del MVCT, dado que es su instrumento de medición esencial, en la medida que en él se contabilizan soluciones sobre las cuales no se puede medir la calidad del agua de la fuente⁸⁵. Si bien a partir

⁸⁰ Finalmente, no se puede hacer un análisis de la agricultura en Colombia sin referirse brevemente a la situación social del campo colombiano. Con 27% de la población colombiana, éste es no sólo el escenario de un serio problema social sino de un pobre desempeño en términos de calidad de vida para la población. Para mencionar sólo ciertos indicadores, en 2003, según cálculos obtenidos por la Encuesta de Calidad de Vida, alrededor de 46% del total de las viviendas rurales estaban construidas con materiales inadecuados, 11% de la población carecía de vivienda propia; sólo 56,3% de los hogares rurales accedían a servicio de agua y únicamente el 11% tenía servicio de acueducto.

⁸¹ Documento Conpes Social 91. Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. "Metas y Estrategias de Colombia para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio - 2015". DNP: DDS - PNDH - DDUPA. Bogotá, D.C., 14 de marzo de 2005.

⁸² Al pasar del 65% al 68% en el periodo 2009-2012, aunque se sabe que incluye la metodología de Naciones Unidas.

⁸³ Esta aseveración se fundamenta, entre otras fuentes, en lo expresado por el mismo Gobierno Nacional, con para quien es preciso "... 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" (Conpes 3383, pág. 4).

⁸⁴ Es una fuente que por el tipo de construcción protege apropiadamente el agua de la contaminación exterior, en particular de la materia fecal.

⁸⁵ En ese sentido, la UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) y la OMS (Organización Mundial de la Salud) advirtieron que, dado que no es posible medir a nivel mundial la calidad del agua, el progreso hacia la meta de agua potable del ODM se mide por medio de la recopilación de datos sobre el uso de fuentes mejoradas de agua potable (Comunicado de prensa conjunto. Marzo 6 de 2012).



de estos cálculos las cifras oficiales reflejan un aumento de cobertura, con el prurito de disponer de agua para determinados grupos de población, no es claro que con ella se pueda aseverar que es agua potable.

Bajo estas consideraciones, para la CGR es necesario precisar que el elemento en discusión es la atención de las necesidades insatisfechas de saneamiento ambiental y de agua potable⁸⁶, para lo cual la responsabilidad gubernamental obliga a alcanzar una cobertura universal en los servicios públicos pero garantizando dentro de un marco de prestación eficiente⁸⁷ a todos los habitantes del territorio nacional⁸⁸ y en condiciones de calidad⁸⁹, lo cual no se certifica solamente a partir de la aplicación de la metodología de la UNICEF.

Así, con este enfoque, no es claro el que muchas de las comunidades rurales que se suman estén contando con agua potable y saneamiento básico en el marco de lo que siempre debe seguir siendo una de las prioridades en tanto derecho social de una ciudadanía que menor inversión ha recibido históricamente, tendencia que en ejecución del actual Plan Nacional de Desarrollo no se ha revertido sustancialmente.

En el tema regional, si bien hay coincidencias sobre la existencia de marcados rezagos en cobertura en las regiones Atlántica y Pacífica, en la medida en que, según el MVCT se presentan rezagos de 13 y 16 puntos porcentuales con respecto al promedio nacional y con el fin de disminuir los rezagos regionales el Gobierno Nacional ha realizado importantes esfuerzos presupuestales, que se evidencia en mayores inversiones per cápita en dichas regiones, el nivel de ejecución real sigue siendo muy bajo (Tabla No. 24). Así, ese esfuerzo fiscal debería reflejarse en una mayor eficacia, pero lo que se registra es que en un cuatrienio (2009-2013) hay retrasos para culminar las obras proyectadas.

⁸⁶ Constitución Política de Colombia, Artículo 366.

⁸⁷ El Artículo 365 de la C P de C, claramente desarrollado en el art 2.5 de Ley 142 de 1994, prestación eficiente.

⁸⁸ De conformidad con la Constitución Política de Colombia "Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional" (ARTICULO 365).

⁸⁹ En el artículo 357 de la CP de C este concepto es taxativo en la medida en que advierte que " ... cuando una entidad territorial alcance coberturas universales y cumpla con los estándares de calidad establecidos por las autoridades competentes, en los sectores de educación, salud y/o servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, previa certificación de la entidad nacional competente, podrá destinar los recursos excedentes a inversión en otros sectores de su competencia" (la negrilla fuera de texto).



Tabla No. 24. Proyectos Terminados Regiones – A 31 de Enero de 2014

Proyectos Terminados Regiones - A 31 de Enero de 2014

Miliones de pesos corrientes

DEPARTAMENTO	No. Proyectos		Valor Proyectos Terminados		% Avance	
	Proyectos Terminados (2009-2014)	Proyectos Planeados	Valor Proyectos Terminados	Valor Proyectos Planeados	% No. Proy	% Valor
Atlántico	69	101	323.104	493.015	68%	66%
Bolívar	70	116	266.432	481.941	60%	55%
Cesar	49	76	71.472	162.121	64%	44%
Cordoba	112	163	266.790	650.992	69%	41%
La Guajira	29	79	73.051	250.348	37%	29%
Magdalena	83	148	262.034	533.616	56%	49%
Sucre	39	72	92.089	277.512	54%	33%
Región Atlántica	451	755	1.354.972	2.849.544	60%	48%

DEPARTAMENTO	No. Proyectos		Valor Proyectos Terminados		% Avance	
	Proyectos Terminados (2009-2014)	Proyectos Planeados	Valor Proyectos Terminados	Valor Proyectos Planeados	% No. Proy	% Valor
Cauca	70	252	40.007	207.843	28%	19%
Chocó	31	65	32.530	198.213	48%	16%
Nariño	64	150	78.345	262.672	43%	30%
Valle del Cauca	98	174	74.940	340.548	56%	22%
Región Pacífica	165	467	150.883	668.728	35%	23%

Total General	1.497	2.993	3.087.606	8.101.403	60%	38%
----------------------	--------------	--------------	------------------	------------------	------------	------------

Fuente: MVCT. Comunicado 2014EE0015573 del 5 de marzo de 2014

Hallazgo 11. Administrativo - Cumplimiento de metas

Aunque en los tres primeros años de ejecución del actual Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014) se evidencia un avance muy moderado en el cumplimiento de las metas de atención de nuevos beneficiarios de los servicios de acueducto y alcantarillado en el país, es más crítico el panorama frente a los compromisos del milenio, dado que, los resultados a menos de dos años para el vencimiento del plazo establecido para esa meta son muy distantes de los compromisos fijados por el Gobierno Nacional.

De conformidad con las cifras que reporta el DANE sobre crecimiento poblacional y el de la Encuesta de Calidad de Vida – ECV, si bien entre 2010 – 2013 la población en el país creció 1,6 millones de habitantes (Tabla No. 25) y en ese mismo periodo la cobertura en los servicios de acueducto permitió llegar a 2,06 millones de nuevos usuarios y 2,3 millones en alcantarillado. El panorama frente a las metas de 2015 es menos alentador, dado que en términos de cobertura la meta es llegar al 99,4%



de la población en el país y al finalizar 2013 ésta sólo alcanzó atender el 88,5% de la población nacional. Aún más preocupante se presenta en el sector rural que muestra un fuerte retraso en atención de este servicio ya que en 2013 sólo el 58,7% de su población contaba con el acceso a un acueducto, cifra muy distante de la meta señalada para 2015, del orden del 81,6% (Tabla No. 25).

El servicio de alcantarillado presenta una situación muy crítica en el orden nacional, en la medida que la cobertura de este servicio, al finalizar 2013, indicaba que el 76,9% de la población nacional podía acceder a una solución de este servicio, pero un resultado bastante distante de la meta para el 2015 señalada en una cobertura del 97,6% (Tabla No. 25).

Estos resultados indican las grandes dificultades que tiene el Gobierno Nacional para cumplir con compromisos establecidos en los Conpes Social 91 en 2005 y el 140 de 2011⁹⁰, y en el Plan Nacional de Desarrollo⁹¹, lo cual se extiende a lo establecido inicialmente en el Decreto 3200 de 2008 y que al ser derogado por el Decreto 2246 de 2012 implica la desaparición de este objetivo⁹², sin suficiente evaluación de sus avances y establecimiento de los ajustes respectivos. Llama la atención de la CGR esta discontinuidad en la política, en la medida que se ataron estas metas al avance de programas como el de los Planes Departamentales de Agua (hasta octubre de 2012) y de acuerdo con los resultados presentados por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD, al cierre de 2013 un alto porcentaje de la población de las áreas rurales de por lo menos 337 municipios, no contaban con un adecuado acceso a los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo⁹³.

⁹⁰ República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento Conpes Social 91. "Metas y Estrategias de Colombia para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio - 2015". DNP: DDS - PNDH – DDUPA. Bogotá, D.C., 14 de marzo de 2005.

⁹¹ Ver Ley 1450 de 2010: Artículo 6o. Metas Del Milenio. De acuerdo con la meta del PND de alcanzar plenamente los objetivos del milenio, las entidades territoriales informarán a los ministerios, entidades competentes y el Departamento Nacional de Planeación, de la inclusión en sus Planes de Desarrollo de objetivos, metas y estrategias concretas dirigidas a la consecución de las Metas del Milenio, a las que se ha comprometido internacionalmente la Nación. El Conpes hará seguimiento al avance de las metas referidas en el presente artículo.

⁹² Con el Decreto 2246 de Octubre 31 de 2012, "Por el cual se reglamenta el artículo 21 de la Ley 1450 de 2011 y se dictan otras disposiciones" se derogaron los Decretos 3200 de 2008, 2371 de 2009 y 2311 de 2010 así como las demás disposiciones que le sean contrarias.

⁹³ SSPD. Numeral 4 del comunicado 2014ER0028042 del 3 de marzo de 2014 en respuesta a solicitud de información formulada por la CGR.



Tabla No. 25 Balance de la Revisión a la Información sobre cobertura en Servicios Públicos Domiciliarios

TABLA 3: BALANCE DE LA REVISIÓN A LA INFORMACIÓN SOBRE COBERTURA EN SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS					
Servicio / Período ECV	1997-2013	Cuatrenio 2010-2013	Comparaciones con metas del milenio		
	Nueva población con cobertura		Metas a 2015	Faltante para 2015	
Población - Colombia (1)	8.485.398	1.611.505	5.272.130	6.354.446	1.345.554
Energía Eléctrica					
Población con cobertura	10.032.631	1.810.046	6.181.607		
Población sin cobertura (Energía)	(1.547.233)	(198.541)	(909.477)		
Total Nacional	4,7%	0,5%	2,5%		
Cabecera	0,2%	0,2%	0,1%		
Resto	19,9%	2,1%	11,3%		
Acueducto					
Población con cobertura	8.166.384	1.835.768	5.168.023	7.700.000	2.636.085
Población sin cobertura (Acueducto)	319.014	(224.263)	104.107		
Total Nacional	2,0%	1,0%	1,4%	99,4	11
Cabecera	-1,4%	0,9%	-0,8%		
Resto	19,1%	2,8%	9,1%	81,6	23
Resto - población sin cobertura	(966.577)	(124.143)	(421.084)		
Alcantarillado					
Población con cobertura	8.882.048	1.967.401	5.728.226	9.200.000	3.927.870
Población sin cobertura (Alcantarillado)	(396.650)	(355.896)	(456.096)		
Total Nacional	8,6%	2,1%	5,5%	97,6	21
Cabecera	2,7%	0,7%	2,1%		
Resto	4,6%	6,0%	-0,6%		
Resto - población sin cobertura	73.424	9.334	247.800		
Recolección de Basuras					
Población con cobertura	10.246.754	1.588.046	7.260.779		
Población sin cobertura (Recolección de basuras)	(1.761.356)	23.459	(1.988.649)		
Total Nacional	11,8%	0,7%	9,5%		
Cabecera	3,5%	0,3%	4,3%		
Resto	95,1%	7,6%	43,6%		
Resto - población sin cobertura	(1.158.889)	(90.060)	(585.432)		
Fuentes:					
(1) DANE. ESTIMACIONES DE POBLACIÓN 1985-2005 Y PROYECCIONES DE POBLACIÓN 2005-2020 NACIONAL Y DEPARTAMENTAL					
(2) DANE ECV 2003 - ECV 2008 - ECV 2010 - ECV 2012 - ECV 2013. Datos expandidos con proyecciones de población, con base en los resultados del Censo 2005					
(3) DNP. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD). Pobreza y servicios públicos domiciliarios. Manuel Ramírez Gómez, Econometría S.A., 2007. Estadísticas para los años 1997 y 2003					
(4) El cálculo de la población con cobertura de recolección de basuras para 1997 y 2003 se estableció a partir de la población estimada por el DANE y la información del estudio de Manuel Ramírez.					
(5) Fuente: DANE ECV 2012 - ECV 2013. Datos expandidos con proyecciones de población, con base en los resultados del Censo 2005					



Si bien con el Conpes Social 140 de 2011⁹⁴ el Gobierno Nacional modificó las metas establecidas en el documento Conpes Social 91⁹⁵ lo que implicó que en el caso del sector rural (Tabla No. 26) la meta en cobertura en acueducto bajara del 81,6% al 78% y aunque en saneamiento subió en dos puntos porcentuales (70,9% al 72,4%), la CGR reitera que el factor fundamental que gira en torno a este sector es el compromiso que le compete al Estado Colombiano en su conjunto para sumar esfuerzos en todas las instancias para generar un verdadero desarrollo en el sector rural.

Tabla No. 26. Metas del Milenio – Indicadores de Cobertura

Sector	1993 (1)	2003 (1)	Meta 2015 (1)	Nueva Población a Atender 2004- 2016 (*) - Conpes 91 - Millones de habitantes (1)	Metas Conpes 140 (2)		Nueva Población a Atender 2004-2016 (*) - Conpes 140 - Millones de habitantes (2)	
					2014	2016	2014	2016
Urbano								
Acueducto	94,6%	97,4%	99,4	7,7	99,00%	99,20%		5,9
Alcantarillado	81,8%	90,2%	97,6	9,2	96,17%	96,93%		7,7
Rural								
Acueducto	41,1%	66,0%	81,6	2,3	77,14%	78,15%		1,4
Saneamiento Básico**	51,0%	57,9%	70,9	1,09	71,72%	72,42%		1,0

* Millones de personas.

** Incluye soluciones no convencionales como aljibes, agua sin tratamiento, entre otros

Fuentes:

(1) República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento Conpes Social 91. "Metas y Estrategias de Colombia para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio - 2015". DNP. DDS - PNDH - DDUPA. Bogotá, D.C., 14 de marzo de 2005.

En ese sentido, los resultados que presenta el MVCT muestran un nivel de cobertura muy bajo. El programa de abastecimiento de Agua y Saneamiento Básico para Zonas Rurales, si bien el Gobierno Nacional ha financiado 73 proyectos que han beneficiado a 143.000 personas⁹⁶, ello sigue estando muy distante de la obligación gubernamental de prestar atención al desarrollo del sector en las zonas rurales⁹⁷; de implementar una política de desarrollo rural integral para alrededor de 4,6 millones de habitantes que no tienen un eficiente acceso al servicio de acueducto y 9,4 millones estaban sin un beneficio efectivo de un sistema de alcantarillado.

⁹⁴ República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento Conpes Social 140. Modificación a Conpes Social 91 del 14 de Junio de 2005: "Metas Y Estrategias De Colombia Para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio-2015". Bogotá D.C., 28 de marzo de 2011.

⁹⁵ Documento ya citado del 14 de marzo de 2005.

⁹⁶ MVCT. Oficio con radicados 2014EE0039057 del 14-05-2014 y 2014ER0069812 del 19-05-2014. P. 9

⁹⁷ Como



La ejecución de programas como “*Proyectos Emblemáticos*” que el MVCT adelanta en los municipios de Quibdó, María la Baja, Tumaco y Bajo Baudó⁹⁸ deberían ser de amplia extensión en el territorio nacional, en el marco de un verdadero desarrollo rural, con énfasis en aquellos grupos poblacionales pobres y vulnerables pero especialmente bajo la óptica del país con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, lo que implica no suscribir su accionar a los objetivos de esta política sino adelantar programas sociales de gran impacto, como bien quedó señalado en documentos orientadores de política pública como el Conpes Social 91⁹⁹.

Hallazgo 12. Administrativo - Plan Indicativo en APSB

El artículo 67 de la Ley 142 de 1994 asignó funciones a los ministerios y otras instituciones de orden nacional y subnacional en relación con la prestación de los servicios públicos domiciliarios¹⁰⁰, una de las cuales obliga a “*elaborar máximo cada cinco años un plan de expansión de la cobertura del servicio público que **debe tutelar el ministerio**, en el que se determinen las inversiones públicas que deben realizarse, y las privadas que deben estimularse*”¹⁰¹. (Negrilla fuera del texto)

Si bien el Plan Indicativo es utilizado, en casos como lo hace el DNP¹⁰², como un instrumento alternativo que complementa el plan de inversiones, no tiene la aplicabilidad y funcionalidad de la forma establecida en la Ley 142 de 1994 y que debería considerar elementos como el que se implementó para el sector eléctrico, teniendo en cuenta que los pronunciamientos de la Corte Constitucional señalan la obligación de disponer de un mínimo vital¹⁰³. En este sentido, es pertinente precisar que la Ley 142 de 1994, no es exclusiva de los lineamientos para agua potable y saneamiento básico, ya que también incluye el eléctrico y en ese contexto, señala las formas de intervención del Estado en la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

En opinión de la CGR, no se ha cumplido con la obligación de diseñar un instrumento de planeación, como un plan indicativo de expansión de la cobertura de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo como una herramienta que trascienda las instancias cuatrienales de los periodos de gobierno y garantice la

⁹⁸ En el marco del cual el MVCT ha financiado 89 proyectos por un valor de \$812.000 millones.

⁹⁹ p. 3.

¹⁰⁰ Artículo 67. Funciones de los Ministerios en relación con los servicios públicos.

¹⁰¹ Numeral 67.2.

¹⁰² DNP. “Instrumentos para la ejecución, seguimiento y evaluación del plan de desarrollo municipal Plan Indicativo, Plan Operativo Anual de Inversiones y Plan de acción”. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible –DDTS. Julio de 2004

¹⁰³ Denominado “Plan Indicativo de Expansión de Cobertura del Servicio de Energía Eléctrica”.



atención de un servicio esencial para garantizar la calidad de vida de todos los colombianos. Desde la Ley 142 de 1994, se estableció la obligación al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de estructurar e implementar este **instrumento de planeación sectorial**, central de la estrategia de desarrollo sostenido para el largo plazo que requiere el sector.

El MVCT es enfático en señalar en que “... *El Gobierno Nacional estructuró la política “Visión Colombia 2019”, en la cual se definió el plan de expansión de coberturas del sector de agua potable y saneamiento básico al año 2019*”¹⁰⁴.

Si bien la “Visión Colombia 2019”, parte de considerar las condiciones sectoriales, los cambios esperados en su estructura, las proyecciones de necesidades futuras de recursos para cada estrategia y las restricciones generales fiscales, de balanza de pagos y financieras, como elementos fundamentales para una estrategia en el marco de una visión de Estado, tiene dentro de sus ejes la economía de mercado, como condición necesaria¹⁰⁵ para lograr resultados sociales.

Sin embargo, esa visión delimita, al punto de marginarlo a una breve descripción de las condiciones de inaccesibilidad de un alto porcentaje de la población rural a agua potable y acueducto¹⁰⁶. No está presente el diseño de instrumentos para el cumplimiento irrestricto de preceptos constitucionales que obligan a atender los derechos fundamentales relacionados con el acceso al agua potable y al saneamiento ambiental de toda la población colombiana conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad¹⁰⁷.

Se esperaría que, en el documento en comento, dentro de la sección dedicada al “marco de la estrategia que busca cerrar las brechas sociales y regionales” la atención prioritaria del sector de rural contara con un diagnóstico, pero a diferencia de lo planteado para salud, educación, entre otros, el sector rural no está documentado. Así, sin un diagnóstico, que plantee un norte, el establecimiento de metas ha llevado a resultados parciales como garantizar acceso a fuentes de aguas

¹⁰⁴ MVCT. Oficio con radicados 2014EE0039057 del 14-05-2014 y 2014ER0069812 del 19-05-2014. P. 10

¹⁰⁵ Más no suficientes.

¹⁰⁶ Con respecto al diagnóstico para aprovechar las potencialidades del campo en el documento se concluye: “Finalmente, no se puede hacer un análisis de la agricultura en Colombia sin referirse brevemente a la situación social del campo colombiano. Con 27% de la población colombiana, éste es no sólo el escenario de un serio problema social sino de un pobre desempeño en términos de calidad de vida para la población (negrilla fuera de texto) (p. 151). En el marco de la disminución de las desigualdades sociales y regionales en Visión Colombia 2019 planteó la “Meta 11: Reducir índices de pobreza y desigualdad para cerrar brechas sociales el desarrollo de estrategias específicas para el sector rural (educación rural, cadenas productivas y sociales, entre otros), p. 240; la misma no incluye específicamente la atención de las necesidades de APSE. Por otra parte, el documento Visión Colombia 2019 se concentra en alcanzar coberturas urbanas de acueducto y alcantarillado de 100%.

¹⁰⁷ Artículo 49º CP/91



mejoradas¹⁰⁸, pero sin la calidad que se requiere, como lo admiten los reportes de Naciones Unidas.

Ahora bien, el cuerpo conceptual que aporte instrumentos como “*Visión Colombia 2019*”, permitirán orientar la economía en su conjunto con una perspectiva que supere los esquemas de gobierno y cortoplacistas, lo que no implica que no se deba construir una visión sectorial y en particular en un sector que ha desarrollado instrumentos como el Plan de Desarrollo del Sector de Acueducto y Alcantarillado presentado en el Conpes 3385 de 2005, pero al que le deben añadir esquemas operativos que profundice en temas como el desarrollo rural del pequeño propietario y no con perspectiva de concentrar las estrategias con la a las grandes propiedades agrarias con vocación exportadora, como bien lo desarrolla *Visión Colombia 2019*.

El propósito de algunas metas establecidas en “*Visión Colombia 2019*” está bien orientado. En particular, la que apunta¹⁰⁹ a demandar un continuo proceso de ajuste institucional que modernice las entidades responsables de la aplicación de la política del sector, especialmente en la provisión de bienes públicos y que debe afinarse en aras de contar con un acceso a toda la población rural de agua potable y acueducto en condiciones de eficiencia y calidad en su prestación.

A nivel regional, el MVCT insiste en que estructuró los Planes Estratégicos de Inversión – PGEI, pero recordemos que ellos agrupan recursos por \$3,1 billones, y sumado con otras fuentes hay un control sobre cerca de \$8 billones, pero al no contar con un plan que agrupe de todos los recursos dificulta utilizar adecuadamente por lo menos \$13,5 billones incorporados al sector entre 2008 y 2013¹¹⁰, dada la desarticulación que desde diferentes órbitas oficiales son permanentes para ejecutarlos.

Basta recordar que la CGR¹¹¹ ya evidenció que desde 2009 y hasta abril de 2013 una muy baja ejecución (12,6%) de los proyectos del esquema de “Planes Departamentales para el Manejo Empresarial para los Servicios de Agua y Saneamiento” frente al valor estimado en los Planes Generales y Estratégicos de Inversión (PGEI) que se debían ejecutar a 31 de diciembre de 2012. A marzo de

¹⁰⁸ Es una fuente que por el tipo de construcción protege apropiadamente el agua de la contaminación exterior, en particular de la materia fecal.

¹⁰⁹ Meta 11. Fortalecer las instituciones y diseñar o ajustar las reglas de juego que permitan un desempeño eficiente de los mercados del sector rural

¹¹⁰ Que incluyen \$7,15 billones correspondientes a giros del SGP entre 2008 y 2013; regalías por \$6,27 billones recibidas por las regiones entre 2008 y 2013; y \$76.535 millones aportados por la Nación en proyectos a cargo de Fonade.

¹¹¹ Contraloría General de la República. Informe de Auditoría al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, Vigencia 2012. CGR-CDIFYTCEYDR No.014. Junio de 2013. Páginas 21 y 22.



2014 una ejecución real¹¹² de los recursos de APSB fue del 37% como se presenta en otra sección del presente documento.

En estos mismos informes de la CGR de las vigencias 2012 y 2013¹¹³ se estableció que, en un alto porcentaje, existen deficiencias en la puesta en funcionamiento de las obras contratadas y ejecutadas por las entidades territoriales, quienes son las encargadas de asegurar la prestación eficiente de los servicios. Se observó, que los recursos invertidos por la Nación, pese a que en la generalidad de los proyectos visitados, la obra se encontró terminada, sin embargo se podría estar generando un desmedro contra el patrimonio público y lesionando las condiciones de salubridad de los usuarios del agua potable y saneamiento básico, servicio público que constitucionalmente el Estado colombiano debe asegurar a todo ciudadano, resultado final que no se ha logrado en muchos casos, como lo evidenció la CGR.

Todo lo anterior resultó en la configuración de un apreciable número de hallazgos fiscales por un valor cercano a los \$89.416 millones¹¹⁴ por situaciones como obras que se encuentran sin terminar dado que, aunque se construyeron plantas de tratamiento no se contrataron todos los ítems y obras necesarias que permitieran el funcionamiento de los acueductos¹¹⁵. En otros casos se culminaron las obras pero se encontraban abandonadas¹¹⁶, no se utilizan para la función que se contrató¹¹⁷ o presenta fallas en su estructuración¹¹⁸; obras como redes de alcantarillado o equipos de bombeo que no se encontraron instalados de manera continua y por tanto no están concluidas¹¹⁹.

En las visitas de la CGR también se verificaron proyectos que aunque están terminados no funcionan¹²⁰ y están en proceso de deterioro¹²¹; proyectos que se

¹¹² Medida en el valor de los proyectos terminados.

¹¹³ También se puede revisar el INFORME DE AUDITORÍA al MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO, Vigencia Segundo Semestre de 2011 y Primer Semestre de 2012. CGR-CDIFYTCEYDR No.084. Diciembre de 2012.

¹¹⁴ Entre las vigencias 2011 y 2012 la CGR en las auditorías practicadas al MVCT y los proyectos de APSB en el país establecieron 58 hallazgos con presunto alcance fiscal por este valor ya referenciado.

¹¹⁵ Acueductos rurales de los Corregimientos de Bahía Honda, Guaiquirí y Heredia en el Municipio de Pedraza Departamento del Magdalena

¹¹⁶ Taraza-Antioquia; San Onofre – Sucre; El Bagre – Antioquia; Sopo – Cundinamarca.

¹¹⁷ Fresno – Tolima.

¹¹⁸ PTAR de La Sierra – Cauca.

¹¹⁹ Polonuevo – Atlántico; Mahates – Bolívar.

¹²⁰ Santa Bárbara – Antioquia.

¹²¹ Clemencia – Bolívar; Municipio de Valledupar – Cesar (Planta de Tratamiento El Salguero); Corregimientos de Mariangola y los Corazones - Municipio De Valledupar; San Carlos-Córdoba; Pedraza – Magdalena; Tanque de Independencia, Distrito de Buenaventura; Cauca – Antioquia.



encontraron suspendidos por falta de obras complementarias¹²². Se evidenciaron proyectos bajo esquemas de financiación como bonos de agua en los que se estableció destinación indebida de recursos¹²³ o que se encuentran inutilizados¹²⁴.

También la CGR encontró obras que se debieron realizar, pero que no existen y los equipos adquiridos no se encuentran en funcionamiento¹²⁵; así como obras complementarias que no se han realizado¹²⁶, o no han terminado las obras de conexión en tubería¹²⁷ o adecuado la conexión eléctrica¹²⁸; o con deficiencias de planeación que han llevado a generar sobrecostos¹²⁹. Se identificaron obras construidas en zonas de alto riesgo sin los permisos adecuados¹³⁰.

Estos hallazgos contribuyen a validar los argumentos que la CGR presenta en esta observación, en la medida que en la gran mayoría de estos proyectos se evidenciaron estas deficiencias, que tiene su origen en debilidades de planeación de orden regional y nacional.

3.2.2 Gestión y Resultados de la Política Pública

Hallazgo 13. Administrativo - Seguimiento a los recursos de agua potable y saneamiento básico – APSB

En los sistemas de información del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio no se evidencia que se realicen seguimientos¹³¹ detallados a todos los recursos incorporados para financiar proyectos de APSB y que provienen de diferentes fuentes de financiación, ya que si bien con el instrumento que el MVCT denomina

¹²²Santa Catalina – Bolívar; Corregimiento Cerro de Las Casas en San Onofre – Sucre; redes de acueducto obras de expansión, distrito de Buenaventura; redes de acueducto- renovación, distrito de Buenaventura; Cáceres - Antioquia; Magangué - Bolívar; Cicuco – Bolívar; Chipaque y Cáqueza – Cundinamarca; Montería – Córdoba; Florencia – Cauca.

¹²³Bello-Antioquia; San Estanislao de Kostka–Bolívar; Clemencia – Bolívar; Buenaventura – Valle.

¹²⁴Soacha –Cundinamarca.

¹²⁵San Estanislao de Kostka– Bolívar; Suarez – Cauca.

¹²⁶Como las del tanque de PTAP de Suarez – Cauca.

¹²⁷ Florencia – Cauca.

¹²⁸Calamar- Bolívar.

¹²⁹Nechí – Antioquia.

¹³⁰Bajamar – Isla sector II, Distrito de Buenaventura.

¹³¹Aclarando que la normatividad vigente diferencia entre las funciones de planeación (artículo 343 de la CPC, monitoreo y control (acto legislativo 04 de 2007 y reglamentada en el Decreto 028 de 2008).



C2¹³² se realiza un seguimiento a los recursos, sus cifras no incorporan todos los recursos del sistema general de participaciones para agua potable y saneamiento básico para el periodo 2008 – 2013, como lo evidencia la comparación que se presenta en la Tabla No. 28.

Esta diferencia se traduce en que de los 1122 municipios que recibieron recursos del SGP por \$6,04billones entre 2008 y 2013, el MVCT sólo realiza seguimiento al estado de 1.623 proyectos de APSB que en conjunto suman recursos por \$3,61 billones en 659 municipios que están incorporados al esquema de APP- PDA y sus sistemas de información no registra el estado de los recursos para proyectos de APSB de los otros 463 municipios, asumiendo que se trata de un solo proyecto por municipio (Tabla No. 27).

Tabla No. 27. Giros SGP por departamentos y municipios

	Total de Giros SGP 2008 - 2013 Millones de pesos	Número de entes territoriales
Municipio	6.043.484,90	1122
Departamentos	1.113.614,35	33
Total	7.157.099,25	1155

Fuente: MVCT.

¹³²Es una matriz de seguimiento que contiene la información de estado de ejecución y avance de proyectos que han sido viabilizados por el MVCT.



Tabla No. 28. FINANCIACIÓN DE SOLUCIONES DE APSB, MILLONES DE PESOS

ESTADO PDA 14 DE FEBRERO DE 2014			
ITEM	ESTADO	No.	VALOR TOTAL
1	PROYECTOS PRIORITARIOS (2013)	217	599.365
	PROYECTOS RADICADOS ESTA SEMANA	7	29.061
	EN ESTUDIO	98	251.259
	CONCEPTO TECNICO	27	52.198
	PROYECTOS POR INICIAR CONTRATACION	112	487.959
2	EN PROCESO DE CONTRATACION	136	206.916
	PROYECTOS EN EJECUCION (2009-2014)	377	990.033
4	PROYECTOS TERMINADOS (2009-2014)	649	999.373
TOTALES		1.623	3.616.164
Fuente: MVCT.			
GIRO DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES PARA AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO PARA EL PERIODO 2008 - 2013			
ITEM	FUENTE	VALOR TOTAL	
GIROS APSB - MVCT			
1	ALIANZA FIDUCIARIA	236.448	
2	PRESTADORES	78.087	
3	ENTIDAD TERRITORIAL	5.464.958	
4	DESCERTIFICADO	98.854	
5	FIA INVERSION	1.096.123	
6	FIA SUBSIDIO	127.754	
7	FIA SOLO SUBSIDIO	4.258	
8	FIDUCCIDENTE	50.218	
9	JUZGADO	400	
GIROS 2008-2013 (1)		7.157.099	
REGALÍAS 2008 - 2013 (2)			
2008 FNR		1.049.155	
2009 FNR		1.123.386	
2010 FNR		1.240.447	
2011 FNR		1.575.360	
2012 FNR		685.005	
2013 FNR		599.736	
TOTAL REGALÍAS		6.273.088	
APORTE DE LA NACIÓN - PROYECTOS FONADE (1)		76.535	
GRAN TOTAL		13.506.723	
Fuentes: (1) MVCT. (2) DNP.			

El MVCT en su respuesta aclara aspectos que el seguimiento que se realiza a los proyectos cofinanciados con recursos de la Nación difiere del establecido en el Decreto 028 de 2008 frente a la estrategia de Monitoreo, Seguimiento y control a los recursos del SGP-APSB y resume las competencias en esta materia. En resumen ese Ministerio considera que ha cumplido, dentro del marco de sus competencias, a las obligaciones como rector de la política en materia de agua potable y saneamiento básico.

Sin embargo, y en el marco de establecido por el artículo 167 de 1994 la existencia de un plan de expansión de la cobertura del servicio público, que debe tutelar el



ministerio responsable, implica necesariamente la existencia de una batería de indicadores con la cual se realicen labores de seguimiento y monitoreo conjunto de las inversiones públicas independiente de su origen. El tema pasa por afinar instrumentos que le sean de utilidad al organismo rector, que dado su papel de director de políticas públicas por el mismo expedidas no se ha realizado en forma efectiva, dado que en el cuatrienio 2009-2013 de recursos dispuestos por \$8,1 billones, para atender soluciones de APSB sólo se culminaron proyectos equivalentes al 38%.

Hallazgo 14. Administrativo - Seguimiento a los recursos de los Planes Departamentales de Agua – PDA

No se aprecia en los sistemas de información del MVCT la adecuada utilización de cada uno de los instrumentos de planeación que la ley le estableció sobre Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios¹³³, dado que no se aprecia que cuenten con las herramientas, dentro de su sistema de información, que permitan realizar un seguimiento periódico al Plan General Estratégico y de Inversiones - PGEI y al Plan Anual Estratégico y de Inversiones – PAEI.

De conformidad con la información reportada a la CGR¹³⁴ se aprecia que en todos los departamentos el MVCT remite el Informe del Convenio Interadministrativo de Uso de Recursos, en el cual no se describe el Estado Actual del PGEI ni del PAEI que enuncian en el informe de seguimiento remitido al MVCT.

Ahora, independiente de estos reportes no hay evidencias que indiquen el papel del MVCT como organismo rector del sector de APSB y miembro del comité directivo de cada uno de los Programas de Agua y Saneamiento para la Prosperidad Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento PAP-PDA¹³⁵, dado que no informan sobre los instrumentos y mecanismos para revisar el grado de avance de los PGEI establecidos para cada PDA, ya que solamente presentan un registro de los proyectos y su estado de avance, sin saber si corresponde a la totalidad de proyectos contemplados en cada

¹³³ Aspectos que si bien se reglamentó inicialmente con el Decreto 3200 de 2008. "Por el cual se dictan normas sobre Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios. Modificado por los decretos 4214 de 2011, el 2311 de 2010, y el Decreto 2371 de 2009 son instrumentos vigentes como bien se presentan en el artículo 17 del Decreto 2246 de 2012.

¹³⁴ MVCT. Oficio 2014EE0015573 del 5 de marzo de 2013.

¹³⁵ De acuerdo con el artículo 10 del Decreto 2246 de 2012, el Comité Directivo es la máxima instancia de decisión y coordinación interinstitucional del PAP-PDA. Y para que sus sesiones sean válidas es indispensable la presencia del delegado del MVCT (artículo 12). Además, señala el parágrafo del artículo 12 que "en el caso de la aprobación y modificaciones del Manual Operativo, Plan de Aseguramiento de la Prestación, Plan General Estratégico de Inversiones, y Plan Anual Estratégico y de Inversiones, se requerirá el voto favorable del delegado del MVCT y del Gobernador para la adopción de la respectiva decisión".



uno de los PGEI y en los PAEI, con lo cual se percibe que el MVCT no cuenta con un control sobre la ejecución real de los recursos concertados con este instrumento en cada PDA.

Tabla No. 29. Recursos incorporados a los PDAs (pesos corrientes de 2010) ¹³⁶

	PDAS SUSCRITOS EN 2010	SITUACION A ENERO DE 2014	DIFERENCIAS NO EXPLICADAS EN EL SISTEMA DE INFORMACION	
			Valores	Porcentaje
	Valores recursos nacionales	Valores de PDA	Valores	Porcentaje
AMAZONAS	47.815	9.172	38.643	81%
ANTIOQUIA	314.463	56.787	257.676	82%
ATLANTICO	372.893	148.557	224.336	60%
BOLIVAR	264.586	97.982	166.604	63%
BOYACA	174.700	31.821	142.879	82%
CALDAS	83.423	23.509	59.914	72%
CAQUETA	67.188	27.143	40.045	60%
CASANARE	650.968	96.714	554.254	85%
CAUCA	235.855	76.670	159.185	67%
CORDOBA	253.792	214.219	39.573	16%
CUNDINAMARCA	504.168	346.617	157.551	31%
GUAINIA	30.487	15.344	15.143	50%
GUAVIARE	108.985	18.110	90.875	83%
HUILA	28.350	151.354	(123.004)	-434%
LA GUAJIRA	192.380	159.466	32.914	17%
MAGDALENA	575.358	345.880	229.478	40%
META	397.176	233.373	163.803	41%
NARIÑO	198.571	89.187	109.384	55%
NORTE DE SANTANDER	136.442	50.225	86.217	63%
QUINDIO	44.962	24.504	20.458	46%
RISARALDA	58.498	23.558	34.940	60%
SAN ANDRES	47.529	9.657	37.872	80%
SANTANDER	287.456	105.717	181.739	63%
SUCRE	154.195	37.594	116.601	76%
TOLIMA	131.238	41.591	89.647	68%
VALPES	24.783	10.584	14.199	57%
VICHADA	22.821	17.356	5.465	24%
TOTAL GENERAL	5.409.082	2.462.691	2.946.391	54%

Fuente: MVCT. Comunicado 2014EE0015573 del 5 de marzo de 2014

Como consecuencia de estas deficiencias descritas por la CGR se aprecia que existen unas diferencias entre los recursos que se han incorporado en estos Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios en 2010 y el estado de estos esquemas, como se evidencia en los reportes del MVCT con corte a enero de 2014 (Tabla No. 29) y que no permiten establecer el destino de recursos por \$2,9

¹³⁶ Se asume que son cifras en pesos de 2010 dado que en las publicaciones emitidas por Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial Viceministerio de Agua y Saneamiento en ese año, para presentar qué se ha estructurado y cómo se programaron las inversiones y transformaciones empresariales en agua potable y saneamiento básico en los Departamentos y municipios de la geografía nacional.



billones¹³⁷ incorporados inicialmente en los PDAs suscritos con los 31 departamentos.

Adicionalmente, en los sistemas de información no se evidencia una asociación de las inversiones en proyectos de APSB con indicadores que permitan medir el grado de avance, eficiencia o efectividad en la aplicación de los recursos incorporados en este sector.

Si bien el MVCT considera que con base en los reportes de avance del PAP-PDA¹³⁸ realiza seguimiento financiero, éste se realiza con base en los recursos que han ingresado en el esquema financiero FIA. En ese sentido, la CGR ha insistido reiteradamente¹³⁹ en la necesidad de que el MVCT implemente un esquema que permita realizar una revisión a todo el esquema de este programa bajo su responsabilidad, para realizar los análisis necesarios, desde la estructuración de cada Plan General Estratégico y de Inversión – PGEI¹⁴⁰ y con base en el avance de los Plan Anual Estratégico y de Inversiones – PAEI, tanto de los proyectos de acueducto, alcantarillado y aseo, como a los componentes que integran este programa.

Hallazgo 15. Administrativo - Proyectos con deficiencias

De conformidad con los reportes del MVCT sobre la evolución de los proyectos para atender soluciones de agua potable y saneamiento básico - APSB¹⁴¹ si bien se ha ejecutado el 37% con la conclusión de 1.500 proyectos (equivalentes a \$3 billones), persisten deficiencias sobre la utilidad de los esquemas de ejecución de este tipo proyectos, dado que este Ministerio reporta 287 proyectos (Tabla No. 30), por un valor cercano a los \$890 mil millones, que han sido cancelados, suspendidos o concluidos sin el cumplimiento del objeto para los cuales fueron contratados.

¹³⁷ Este cálculo no incluye los departamentos de Arauca, Cesar, Chocó, Putumayo y Valle del Cauca, dado que en las publicaciones del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial Viceministerio de Agua y Saneamiento no se presentaron cifras sobre los planes que irían a adoptar.

¹³⁸ Lo cual es función del Gestor, quien debe remitirlos a los miembros del Comité directivo, incluyendo el MVCT.

¹³⁹ En el Informe de Auditoría al MVCT para la vigencia 2012 (CGR-CDIFYTCEYDR No.014, Junio de 2013) en la evaluación de la gestión hay "... deficiencias transversales a los procesos del Ministerio tales como ejecución de instrumentos de dirección; planeación; organización, control (seguimiento y monitoreo) y ejecución". P. 19

¹⁴⁰ Que se construye con base en las necesidades identificadas (Artículo 17. Instrumentos de Planeación, 2. Plan General Estratégico y de Inversiones).

¹⁴¹ Con corte a 31 de enero de 2014 (Fuente: MVCT. Comunicado 2014EE0015573 del 5 de marzo de 2014).



Tabla No. 30. Proyectos con deficiencias

	PROY	VALORES
CANCELADO	77	124.637
	2,6%	1,5%
SUSPENDIDO	171	676.292
	5,7%	8,3%
TERMINADO SIN CUMPL OBJETO	39	88.167
	1,3%	1,1%
(1) CANCELADO + SUSPENDIDO + TERMINADO SIN CUMPL OBJETO	287	889.095
	9,6%	10,9%

Fuente: MVCT. Comunicado 2014EE0015573 del 5 de marzo de 2014

El que se hayan cancelado 77 proyectos, suspendidos otros 177 y haber dejado concluir sin que cumplan con sus objetivos contractuales otros 39, como se aprecia en el Cuadro 4, implica que no se utilizaron en forma efectiva y eficiente recursos del orden de los \$890 mil millones que si bien fueron ejecutados a nivel territorial, su ineficaz utilización es una responsabilidad con los organismos que intervienen en las diferentes fases de asesoría, asistencia técnica, monitoreo, control y vigilancia de estos recursos.

En el caso de los proyectos cancelados, para el MVCT se encuentran los “... que fueron presentados ante el mecanismo de viabilización de proyectos del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, obteniendo un concepto favorable que los constituyó en ejecutables, pero que no llegaron a concretarse por diversas causas”¹⁴². En ese sentido, conviene revisar dentro del mismo mecanismo de viabilización los alcances de su concepto para evitar pérdida de recursos en términos de estudios contratados, gastos administrativos en que se incurrieron por parte de los actores intervinientes, que aunque para el MVCT “solamente representa el 2,6% del total”¹⁴³ en estos proyectos están involucrados cuantiosos recursos.

En cuanto a los proyectos suspendidos permanece una situación de incertidumbre, dado que no están solucionadas las situaciones que afectan la continuidad en su ejecución y aunque existan diligentes propósitos para alcanzar la ejecución de cada proyecto, éstos no se han materializado.

¹⁴² MVCT. Oficio con radicados 2014ER0068645 del 16-05-2014 y 2014EE0038706 del 13-05-2014.

¹⁴³ MVCT. Op. Cit. P. 9-10.



Hallazgo 16. Administrativo - Marco jurídico y legal del sector de Agua Potable y Saneamiento Básico

Como punto de partida de la administración Santos, la Dirección de Desarrollo Urbano del DNP señaló en su diagnóstico sectorial: los principales problemas del sector: 1) Se está muy lejos de completar el proceso de transformación empresarial (453 municipios continúan prestando el servicio directamente). 2) Es alta la dispersión, lo cual se traduce en desaprovechamiento de las economías de escala. 3) El incremento en coberturas está acompañado de rezagos y problemas de calidad. 4) Ineficiencia en el uso de los recursos asignados al sector asociada con falta de planeación y de preinversión oportuna y adecuada. 5) Lentitud en los procesos de modernización empresarial.

Es importante señalar que este diagnóstico ignora dos elementos básicos del sector: el usuario y el entorno geográfico y no trasciende a la búsqueda de las causas del fracaso del modelo implantado. Ignora también los resultados de las experiencias normativas y administrativas anteriores, especialmente en el marco de los derechos de los ciudadanos y las responsabilidades del Estado Social de Derecho. Por esta razón la sola medición del estado de arte de los indicadores al final del periodo de este gobierno tampoco va a explicar el estado real del sector en perspectiva de derechos.

La Ley 142 de 1994, por la cual se establece el Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios¹⁴⁴, no exclusivamente los de agua potable y saneamiento básico, desarrolla los artículos 334, 336, 365 a 370 de la CP de 1991, señala las formas de intervención del Estado en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, los fines e instrumentos, consagra el carácter esencial de los servicios públicos domiciliarios y reconoce el carácter descentralizado de la prestación de los mismos. Asigna funciones a los ministerios y otras instituciones de orden nacional y subnacional en relación con la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

Establece una estructura general para la prestación de los servicios de que trata, específicamente un Ministerio como rector de política sectorial (artículo 67 de la Ley 142 de 1994 y 58 de la Ley 489 de 1998), un organismo regulador y tarifario (artículo 68, 69, 70, 71, 72, 73 y 74 de la Ley 142 de 1994 y 48 de la Ley 489 de 1998), un organismo responsable de ejercer vigilancia y control sobre los prestadores de los

¹⁴⁴ Artículo 1: "Ambito 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."



servicios (artículo 75, 76, 77, 78, 79 de la Ley 142 de 1994 y 82 de la Ley 489 de 1998), un sector prestador de los servicios públicos domiciliarios (artículo 6, 10, 11, 15, 17 a 24 ley 142 de 1994 y artículo 38 literal d) de la Ley 489 de 1998).

Determinó como prioridad en la aplicación de las normas, la cobertura de los servicios particularmente en zonas rurales, municipios pequeños, y áreas urbanas de estratos 1 y 2 (artículo 160). En el artículo 161, separó la fuente (cuencas hidrográficas) de los servicios de APSB.

Retomando las citas anteriores, “Estrategia Nacional del Agua”, Observación Número 15 de las Naciones Unidas y las Sentencias de la Honorable Corte Constitucional referentes al derecho humano al agua, sorprende que aún no exista una Ley específica que desarrolle todos estos principios y las disposiciones de la Ley 142 de 1994 para los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico tal que establezca el régimen para la prestación eficiente, efectiva y eficaz de estos servicios e incluya los elementos necesarios para la garantía de sostenibilidad del recurso natural y la garantía del mínimo vital de agua potable. Observamos mayor alcance en los desarrollos de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica¹⁴⁵, gas domiciliario¹⁴⁶ y telecomunicaciones¹⁴⁷.

En cambio, el sector ha sido objeto de constantes modificaciones reglamentarias que han pretendido su gestión sin alcanzar el nivel de desarrollo requerido para una prestación eficiente de estos servicios calificados de esenciales en el marco del Estado Social de Derecho, tanto en relación con la organización del sector, la definición del origen y los montos de los recursos destinados a la prestación de tales servicios, como en los mecanismos de financiación y las estrategias de garantía de disponibilidad del recurso natural esencial para su existencia.

Otro aspecto relevante es la ausencia continuada del componente ambiental en diferentes organismos que integran el sector. Señalamos el caso particular de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, porque en ella tienen asiento todos los actores del nivel central sectorial y es una entidad eminentemente técnica. El Decreto 2728 de 2012, por medio del cual se integra la CRA, se ajusta a la Ley 1444 de 2011, a la Ley 142 de 1994 y a la Ley 373 de 1997, en cuanto a la conformación de la cúpula de la Comisión, por cuanto integra a la misma, los Ministros del ramo y determina la presidencia en cabeza del actual Ministro del ramo, el Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio. Ratifica la presencia

¹⁴⁵ Ley 143 de 1994

¹⁴⁶ Ley 1151 de 2008

¹⁴⁷ Ley 1341 de 2009



de cuatro expertos comisionados de dedicación exclusiva dispuestos en el Decreto 2479 de 1999, pero no contempla que al menos uno de los expertos de dedicación exclusiva tenga conocimientos ambientales, a diferencia de lo expresado en el párrafo del artículo 2 de la Ley 373 de 1997.

Podemos observar el panorama de la situación jurídica y legal del servicio público de agua potable y saneamiento básico, en la Cuadro No. 4 y el detalle de su construcción en el Anexo No. 6.

Entre las causas de esta situación se puede establecer la inestabilidad institucional del sector, el cual ha sido trasladado de un Ministerio a otro¹⁴⁸, reglamentado parcialmente en los diferentes Planes de Desarrollo de los gobiernos de turno y en la proliferación de decretos y resoluciones. La interpretación literal de que el ejercicio de la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos reside en cabeza del presidente de la República¹⁴⁹, interpretación que ha sido esgrimida por el ejecutivo en los desarrollos normativos, y a cuyo amparo no han hecho uso de la iniciativa legislativa, en calidad de miembros del gobierno, asignada por el artículo 49 de la Ley 489 de 1998.

Como vemos, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, cabeza actual del sector de APSB, no puede orientar, coordinar y controlar a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD, puesto que la misma está adscrita al DNP; no tiene control alguno sobre la Financiera de Desarrollo Territorial -FINDETER, puesto que esta entidad de economía mixta está vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público -MHCP. Por otra parte, bajo la política de ver el sector como una industria se abrió camino al desarrollo empresarial y con él se requiere de la participación administrativa de las otras superintendencias, Industria y Comercio, Sociedades y Financiera, cada una adscrita a un Ministerio diferente.

Como consecuencia de esta situación, el sector es tímido en la prestación de los servicios a su cargo, en el cumplimiento de los principios constitucionales de eficiencia, universalidad y solidaridad¹⁵⁰, en el establecimiento de mecanismos de seguimiento, vigilancia y control de la ejecución de los recursos y en el seguimiento al fortalecimiento del sector. De ahí que a la fecha no se han logrado las coberturas, la calidad y la continuidad en la prestación de los mismos a toda la población

¹⁴⁸ Ministerio de Desarrollo Económico, Ministerio de Medio Ambiente, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

¹⁴⁹ Artículo 189° CP/91

¹⁵⁰ Artículo 49° CP/91



colombiana, aumentando las brechas urbano/rural, grandes centros urbanos/ciudades intermedias/ y estratos¹⁵¹.

En cuanto al desempeño empresarial, se observa pérdida de control, como lo demuestran los casos de empresas prestadoras intervenidas por las diferentes superintendencias. A 12 de febrero de 2013, la SSPD tenía en la Delegada de Intervenidas, 3 empresas con fines liquidatorios, 6 empresas en liquidación, 1 con fines de administración. Además, está el caso de las tres Hydros, Melgar, Chía y Mosquera, que además, por informe de la Superintendencia de Sociedades –SS sabemos que tienen dificultades financieras y de control de grupo empresarial a través de Gestaguas y sobre las cuales la SSPD no actuó oportunamente, explicando que debido a que no había evidenciado dificultades en la prestación de los servicios, no le competía actuar. Es bastante llamativo el caso de EMCALI, que después de más de 10 años de intervención no fue un caso exitoso de toma de posesión por parte de la SSPD.

¹⁵¹ Ver "Encuesta Calidad de Vida-ECV" del DANE preparado para las vigencias 2003, 2008, 2010, 2011 y 2012.



Cuadro No. 4 Marco jurídico y legal del sector de APSB

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 Y LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO				
<p>PRINCIPIOS</p> <p>Artículo 49º. - La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado ... Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios ... de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.</p>		<p>Artículo 334º. - La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá ... en los servicios públicos y privados ... con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes ...</p>		<p>REFORMAS</p> <p>Acto Legislativo 01 de 2001: Reforma Artículos 347, 356 y 357 de la CP. Limita la participación presupuestal de los entes territoriales, establece competencias a los mismos, crea el OCAE para los servicios de salud, educación y promoción ambiental y establece los moldes del mismo.</p> <p>Acto Legislativo 04 de 2007: Reforma los artículos 356 y 357 de la CP: direcciona recursos del SGP para los servicios de educación, salud y aspi; señala énfasis en coberturas a la población más pobre; establece sistema de monitoreo del gasto con énfasis en la participación ciudadana.</p>
COMPETENCIAS DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA				
<p>SUPREMACÍA PRESIDENCIAL</p> <p>Artículo 189º. - Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) Numeral 40. Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos.</p>		<p>DEPARTAMENTOS</p> <p>Artículo 302º. - La ley podrá establecer para uno o varios Departamentos diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal ... en atención a la necesidad de mejorar la administración o la prestación de los servicios públicos ... En desarrollo de lo anterior, la ley podrá delegar, a uno o varios Departamentos, atribuciones propias de los organismos o entidades públicas nacionales.</p>		<p>MUNICIPIOS Y DISTRITOS</p> <p>Artículo 311º. - Al municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que delimite la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.</p>
LEY 142 DE 1994*				
<p>ENTE RECTOR DE LA POLÍTICA: MINISTERIO - VICEMINISTERIO</p> <p>Artículo 67. Funciones de los Ministerios en relación con los servicios públicos</p> <p>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:</p>	<p>RESPONSABLE DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS: EMPRESAS</p> <p>Artículo 15. Personas que prestan servicios públicos: empresas prestadoras de servicios públicos, municipios, organizaciones autorizadas.</p>	<p>ORGANISMO REGULADOR Y TARIFARIO: COMISIÓN DE REGULACIÓN DE APSB - CRA</p> <p>Artículo 68. Delegación de funciones presidenciales a las Comisiones</p> <p>Artículo 69. Organización y naturaleza. Créanse como unidades administrativas especiales, con independencia administrativa, técnica y patrimonial, y adscritas al respectivo ministerio, las siguientes Comisiones de regulación:</p>	<p>ORGANISMO RESPONSABLE DEL CONTROL Y VIGILANCIA DE LAS EMPRESAS PRESTADORAS: SSPD</p> <p>Art. 3. Numeral 3.9. Inciso 2: la SSPD como instrumento de intervención estatal</p> <p>14.30. Superintendencia de servicios públicos. Es una persona de derecho público adscrita al Ministerio de Desarrollo</p>	<p>INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS</p> <p>Estado en los servicios públicos.</p> <p>Artículo 36. Instrumentos de la intervención estatal.</p> <p>Artículo 5. Competencias de los entes territoriales</p>
<p>MODIFICACIONES</p> <p>Ley 508 de 1999 Ley 790 de 2002 Ley 1444 de 2011 Ley 1151 de 2007 Ley 1176 de 2007 Decreto 216 de 2003 Decreto 2137 de 2006 Ley 1151 de 2007 Ley 1450 de 2011</p>	<p>Ley 286 de 1996 DN 565 y 1404 de 1996 DN 1122 y 2668 de 1999 Ley 632 de 2000 DN 265 y 421 de 2000 DN 1987 de 2000 Ley 589 de 2001 DN 1713 y 891 de 2002 DN 398 de 2002 DN 3428 de 2003 Ley 1151/2007 y 1450/2011</p>	<p>DN 707 de 1995 DN 707 de 2005 Ley 286 de 1996 DN 565 de 1996 Ley 373 de 1997 DN 1404 de 1996 DN 2474 de 1999 DN 302 de 2000 Ley 632 de 2000 DN 1407 de 2002 DN 2696 de 2004 Ley 812 de 2003 DN 3860 de 2005 Ley 1151 de 2007 DN 2882 de 2007 Ley 1450 de 2011 DN 2728 de 2012</p>	<p>DN 707 de 1995 DN 302 de 2000 DN 556 de 2000 Ley 689 de 2001 DN 1713 de 2002 Ley 812 de 2003 DN 3243 de 2004 Ley 1151 de 2007 Ley 1176 de 2007 Ley 1450 de 2011</p>	<p>DN 899 de 1989 Ley 286 de 1996 DN 302 de 2000 Ley 689 de 2001 Ley 632 de 2001 Ley 398 de 2002 Ley 732 de 2002 DN 1713 de 2002 DN 3428 de 2003 DN 3243 de 2004 Ley 1176/2006 y 1450/2011</p>

Construcción CGR



Hallazgo 17. Administrativo - Arreglo Institucional del sector de Agua Potable y Saneamiento Básico – APSB complejo, poco eficiente y alejado de algunas disposiciones de la Ley 142 de 1994

La Ley 142 de 1994, por la cual se establece el Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios, y la Ley 489 de 1998, en su conjunto, definen una estructura general y una funcionalidad para la prestación de los servicios de que trata. De acuerdo con estas normas, el sector de APSB debe tener: un Ministerio como rector de política sectorial, un organismo regulador y tarifario, un organismo responsable de ejercer vigilancia y control sobre los prestadores de los servicios, un sector prestador de los servicios públicos domiciliarios. Determinó como prioridad en la aplicación de sus contenidos, para el caso de las Comisiones de regulación y de la SSPD, el objetivo de lograr el servicio universal y estableció un límite entre las funciones de que trata la misma y los ecosistemas.

Pese a esta estructura legalmente establecida, el sector de APSB ha emigrado de un Ministerio a otro, ocasionando una discontinuidad en la política y en los programas y proyectos que enmarcan la gestión en este sector.

Por otra parte, el marco institucional que ha operado y opera actualmente para el sector ha sido siempre complejo. Hoy, el diseño, aprobación y ejecución de un proyecto de APSB, implica la interacción de seis (6) Sectores de la Administración Pública, cuatro (4) Ministerios, dos Departamentos Administrativos, una Comisión de Regulación, tres Superintendencias, un Instituto Nacional, una Unidad Nacional, dos Agencias, dos Fondos y una entidad Financiera, más el Fondo FIA, cuya figura no corresponde a ninguna de las organizaciones estatales creadas y reglamentadas mediante la Ley 489, porque se trata de un contrato de fiducia mercantil irrevocable de recaudo, administración, garantía y pagos, creada únicamente para el manejo de los recursos de los Planes Departamentales de Agua.

Sin embargo, según la Constitución Política de Colombia, la responsabilidad de proveer el servicio está en cabeza de los entes territoriales, quienes deben obedecer, tanto la Ley 142 de 1994, como la Ley 1176 de 2011, así como las normas correspondientes de cada Plan Nacional de Desarrollo y sus decretos reglamentarios, mientras que los servicios deben suministrarse a través de prestadores que deben ser empresas por acciones.



Por otra parte, normas, compromisos, planes, instituciones, actores y otras figuras administrativas confluyen y se traslapan en relación con el sector de APSB sin que se observe un ente director que establezca y controle las herramientas administrativas que permitan el buen funcionamiento del aparato administrativo y la existencia de un sistema de información sectorial integral, actualizado y permanente.

Se presentan también otros compromisos gubernamentales que de una u otra manera inciden sobre el sistema de información del sector de APSB:

- Colombia adoptó para efectos de la clasificación de sus actividades económicas¹⁵² el CIU, donde el suministro de agua es una actividad del “sector no estructurado”¹⁵³, pero las actividades conexas a él, como la eliminación de desperdicios y aguas residuales, la Administración del Estado, la aplicación de la política económica y social de la comunidad, las actividades relacionadas con las funciones regulatorias del gobierno, están dispersas en diferentes clasificaciones. El alcance de esta clasificación va a tener efecto sobre los sistemas de información del Estado pues dispersa en varios clasificadores los componentes del sistema (Anexo No. 7).
- En el Manual de Clasificación Funcional del Gasto Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se presenta una clasificación de acuerdo con doce (12) categorías que resumen las funciones del Estado en las cuales se agrupan el proyecto de presupuesto general de la Nación que anualmente se pone en consideración del Congreso en la primera legislatura¹⁵⁴.

Dentro de esta clasificación, el servicio de abastecimiento de agua potable y saneamiento básico se encuentra distribuido en varios de los sectores, especialmente en los de Medio Ambiente, Vivienda y Espacio Público. Y por lo tanto se ha dificultado conocer de forma integral los presupuestos específicos del sector y su ejecución.

No obstante la revisión anterior, el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, “Prosperidad para Todos”, introduce nuevas modificaciones al arreglo institucional del sector, sin que sea evidente un análisis detallado de las principales normas

¹⁵² DIAN, adopta la Clasificación de Actividades Económicas – CIU revisión 4 adaptada para Colombia-A partir del 1° diciembre 2012. RESOLUCIÓN NÚMERO 000139 (NOV. 21 DE 2012) Por la cual la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, adopta la Clasificación de Actividades Económicas – CIU revisión 4 adaptada para Colombia. <http://contadorescol.blogspot.com/2012/11/dian-adopta-la-clasificacion-de.html>

¹⁵³ http://unstats.un.org/unsd/publication/seriesM/seriesm_4rev3_1s.pdf

¹⁵⁴ La composición de los proyectos de presupuesto de cada año en esta clasificación puede ser consultada en la siguiente dirección: <http://www.minhacienda.gov.co/MinHacienda/haciendapublica/presupuesto/programacion/proyecto>



vigentes ni tampoco se realice una depuración de las normas precedentes, como lo podemos observar en el Cuadro No. 5. Todas estas situaciones implican que el sector no sea eficiente en su función de ente rector de la política de agua potable y saneamiento básico.

Cuadro No. 5. Arreglo institucional del Sector de APSB

	SECTOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	DIRECTOR DE SECTOR	ADSCRITAS				VINCULADAS	
			Unidad Administrativa Especial de carácter técnico y especializado sin Personería Jurídica	Superintendencias con Personería Jurídica	Establecimientos Públicos	Unidad Administrativa Especial con Personería Jurídica	Empresa Industrial y Comercial del Estado No Financiera	Sociedad de economía mixta del orden nacional, tipo anónima. Financiera
NIVEL NACIONAL	MEDIO AMBIENTE	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible			Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM			
	HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	Ministerio de Hacienda y Crédito Público					Financiera del Desarrollo FIDEFER	
	VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA (ADSCRITA)					
	PRESIDENCIA	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República				Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres		
						Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia APC - Colombia		
	PLANEACIÓN	Departamento Nacional de Planeación		Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios		Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente	Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo FONADE	
SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	Ministerio de Salud y Protección Social		Superintendencia Nacional de Salud	Instituto Nacional de Salud INS	Fondo Nacional de Estupefacientes			
NIVEL REGIONAL	AUTORIDADES AMBIENTALES							
	SECCIONALES DE SALUD							
	DEPARTAMENTOS							
NIVEL LOCAL	MUNICIPIOS							
	EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS							
	USUARIOS							

Fuente: Ley 142 de 1994. Clasificador del Gasto Público¹⁵⁵. Ley 1176 de 2007. Ley 1450 de 2011. Construcción CGR

Entre las causas de esta situación es posible mencionar, las siguientes:

- El sector, por sí mismo es complejo, por ello su análisis y gestión requiere de un conjunto de elementos que facilite su conocimiento y operatividad.

¹⁵⁵ REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ministerio De Hacienda y Crédito Público. Dirección General De Presupuesto Público Nacional. CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO PÚBLICO. DOCUMENTO DGPPN. REVISIÓN SEPTIEMBRE DE 2008. Ley 142 de 1994, artículo 8. Acto legislativo 1 de 2001 artículo 2. Acto legislativo 4 de 2007, artículo 2. Ley 1176 de 2007, artículo 4. Ley 1450 de 2011, artículos 20 y 21. Decreto 1040 de 2012, artículos 8, 33, 37, 38, 39 y 43.



- Los servicios de APSB son de carácter local, están influenciados por la geografía nacional y la gestión sostenible de los servicios de los ecosistemas.
- El bajo desarrollo de las funciones de complementariedad, subsidiaridad y consolidación regional en la gestión del sector.
- Pese a que la directiva presidencial 018 de 1998 estableció las forma sistémica, organizada y soportada como deberían participar los Ministerios en la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, el ejercicio auditor practicado en el año 2013 no logró evidenciar en las actas de la comisión, que dicha disposición se estuviese cumpliendo.
- El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, como rector de política sectorial, no se ha organizado para atender integralmente sus funciones, como cabeza del organismo regulador y tarifario – la Comisión de Regulación, su rol frente al organismo responsable de ejercer vigilancia y control sobre los prestadores de los servicios – la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, su relación con el sector prestador de los servicios públicos domiciliarios y con los entes territoriales en forma integral y continua.

Las consecuencias de esta inestabilidad y complejidad administrativa, son variadas y afectan directamente en la garantía del derecho al agua potable y al saneamiento básico de la población y a la eficiencia del sector:

- Con el objeto de reglamentar la gestión, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio emitió los decretos 1040 y 2246 de 2012. Estas normas tan recientes están en aplicación y sus resultados hoy son difíciles de evaluar.
- Se han desatendido la organización y mantenimiento de los elementos fundamentales que implica ser cabeza de sector y que la misma ley señala: una línea base de conocimiento del sector, un sistema de información sectorial que, entre otras cosas, permita evaluar y actualizar permanentemente el estado de desarrollo del sector, de tal manera que le sea relativamente fácil actualizar las metas de cobertura y calidad, de acuerdo con lo establecido en la Ley 489 de 1998, artículos 17, 26, 37 y 59 numeral 11, y la Ley 909 de 2004, artículo 18. El SUI, como sistema de información de la gestión de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, es un componente del sistema de información sectorial.
- Las competencias atribuidas a los departamentos mediante la Ley 1176 de 2007 no incluyen los desarrollos normativos necesarios para que estos puedan asumir las funciones relacionadas con “Prestar asistencia administrativa, técnica y financiera a los Municipios, promover su desarrollo



y ejercer sobre ellos la tutela que las leyes señalen¹⁵⁶, a todos y cada uno de los municipios o entes territoriales pertenecientes a su jurisdicción.

Hallazgo 18. Administrativo - Expedición e implementación de un nuevo marco regulatorio de acueducto y alcantarillado.

En el capítulo de Agua y saneamiento básico del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, - *Planes Departamentales de Agua y Saneamiento de Segunda Generación con visión regional (PDA II)* se propone expedir un nuevo marco regulatorio:

"Regulación que impulse la equidad social y la productividad: Los incentivos regulatorios y la participación de operadores especializados en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico deben promover equidad, productividad y eficiencia en el sector. Las acciones estratégicas son:

*• Expedir e implementar un nuevo marco regulatorio de acueducto y alcantarillado que permita establecer esquemas tarifarios que reconozcan características regionales, e incentiven el aumento de la productividad y eficiencia de los prestadores; especialmente en el componente de inversión. En los casos en que se requiera se desarrollarán mecanismos que: (1) permitan definir estructuras de costos regionales para sistemas no interconectados atendidos por un mismo prestador; y (2) hagan viable la operación de los sistemas, sin inversión, especialmente en el marco de los PDA II."*¹⁵⁷

A la fecha de cierre del ejercicio mayo de 2014, no se ha expedido este instrumento regulatorio, tal como lo observó la CGR en ejercicio auditor practicado a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA, en el informe correspondiente radicado CGR-CDSIFTCEDR- N° 046 de diciembre de 2013.

En Materia de Acueducto y Alcantarillado para grandes prestadores, está vigente la Resolución CRA 287 de Junio de 2004 por medio de la cual se fija la metodología tarifaria del sector de Acueducto y Alcantarillado para grandes suscriptores. La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA ha realizado varios intentos de expedir la correspondiente reglamentación, en junio de 2008, en enero de 2010 y en febrero de 2013, sin embargo a mayo de 2014 no se ha producido la expedición del acto administrativo definitivo, estando vigente una nueva ampliación del plazo de participación ciudadana mediante la Resolución CRA N° 651 de 2013.

¹⁵⁶ Código Régimen Departamental

¹⁵⁷ PND 2010 – 2014 Página 244



Similar situación ocurre con la reglamentación para pequeños suscriptores, cuyo proyecto de resolución data de diciembre de 2009.

La CRA explica que estos procesos se encuentran en etapa de divulgación, en atención a la Sentencia C-150 de 2003 de la Corte Constitucional, Decreto 2696 de 2004, donde está contemplada la participación ciudadana de los usuarios, empresas, vocales de control, organismos del Estado, organizaciones no gubernamentales (ONG) y demás interesados. Dado que estos argumentos tienen cerca de 10 años de existencia, el Plan Nacional de Desarrollo podía consultar estas disposiciones y programar sus metas contemplando tal situación.

Es preciso tener presente que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio es el rector de la política pública de agua potable y saneamiento básico¹⁵⁸; el decreto 2728 de 2012, citado por la entidad en su respuesta¹⁵⁹, señala en el artículo 1 que el MVCT es quien preside la Comisión de Regulación de APSB –CRA tal como lo ordenan la Ley 142 de 1994¹⁶⁰ y la Ley 489 de 1998¹⁶¹, de ahí la responsabilidad directa del MVCT en el incumplimiento de esta meta.

Hallazgo 19. Administrativo - Marco regulatorio para el manejo integral de residuos sólidos

En el capítulo de Agua y saneamiento básico del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, se propone expedir una *“Regulación que impulse la equidad social y la productividad: Expedir un nuevo marco tarifario del servicio de aseo, acorde con las políticas ambientales; profundizando en señales de eficiencia, calidad y gestión integral de residuos sólidos y ampliando incentivos para estaciones de transferencia y ubicación de sitios de disposición final, de forma que promuevan soluciones regionales. Este nuevo marco posibilitará la vinculación de organizaciones formales de recicladores a los componentes de la prestación del servicio asociados con su actividad, cuando las características de mercado y las condiciones técnicas del servicio así lo permitan.”*¹⁶².

¹⁵⁸ Decreto 3571 del 27 de septiembre de 2011

¹⁵⁹ Oficio 2014ER0080182 del 5 de junio de 2014, página 7 a 8

¹⁶⁰ Artículo 69 numeral 69.1

¹⁶¹ Artículo 59 numeral 7

¹⁶² Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos”. Página 311. <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=J7HMrzUQfxY%3D&tabid=1238>.



Transparencia
con eficiencia
Tercer milenio
por los derechos
humanos

A la fecha de cierre del presente ejercicio, no se ha expedido este instrumento regulatorio, situación ya evidenciada por la CGR en el ejercicio auditor practicado a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA¹⁶³, incumpliendo las disposiciones de la Honorable Corte Constitucional HCC¹⁶⁴ y la Función de Advertencia 2012EE86471 del 12 de diciembre de 2012 emanada de la Contraloría General de la República CGR.

Como lo explica el Consejo de Estado, la Constitución Política de 1991, al regular los servicios públicos domiciliarios introdujo un cambio sustancial en el siguiente sentido: *"el nuevo ordenamiento constitucional dejó atrás la noción de servicio público que lo asimilaba a una proyección de la 'función pública' y optó por un 'nuevo servicio público' basado en el modelo competitivo: a la vez libre e intervenido por el Estado en su condición de director general de la economía"*¹⁶⁵

Por su parte, la Corte Constitucional explica el rol del Estado en materia de servicios públicos domiciliarios: Sentencia C-263 de 2013. *"...Uno de los escenarios de concurrencia entre lo económico y lo social es el atinente a los servicios públicos, inherentes a la finalidad social del Estado, derivado de su marcada incidencia en la calidad de vida y dignidad de las personas, así como del importante rol que cumplen en el desarrollo de cualquier sociedad. La intervención del Estado en la economía, en particular en el ámbito de los servicios públicos, está ligada al deber que en él recae de garantizar la realización efectiva de los postulados mínimos del Estado Social de Derecho. En orden a cumplir dicho objetivo, con la Constitución de 1991 se da entrada a sujetos de distinta naturaleza (comunidades organizadas y/o particulares) habilitándolos para prestar servicios, pero bajo la regulación que para cada caso corresponde fijar al Legislador. Es así como se garantiza, de una parte, que los agentes externos al Estado pueden ejercer sus libertades económicas dentro de la dinámica propia del mercado; y de otra, que se va a asegurar la prestación eficiente de servicios y a proteger los derechos de los usuarios bajo los límites constitucionales y legales trazados. La regulación de los servicios públicos es entonces una de las formas de intervención del Estado en la economía, para corregir los errores de un mercado imperfecto y delimitar el ejercicio de la libertad de empresa, así como para preservar la sana y transparente competencia, con el fin de lograr una mejor prestación de aquéllos. El hecho de que la Constitución dedique un apartado exclusivo a los servicios públicos (arts. 365 a 370, capítulo 5*

¹⁶³ Informe de Auditoría Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico CRA 2011 – 2012. Radicado CGR-CDSIFTCEDR- N° 046 de diciembre de 2013. Páginas 16 a 17 y 23 a 26.

¹⁶⁴ Sentencias T-724 de 2003, C-150-2003; C- 955 del 14 de noviembre de 2007; autos 268 de 2010, 275 de 2011 y 084 de 2012. Y Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera, sentencia del 30 de abril de 2009, Núm. Rad.: 11001 032400020040012301 relacionados con el asunto.

¹⁶⁵ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Rad. Palacio. 88001233100020050000101 Sentencia del 15-08-07 C.P. Ruth Stella Correa



del Título XII) es indicativo de la trascendencia institucional de esa materia. Algunas de las características derivadas del marco constitucional son las siguientes: efectivizan otros derechos como la dignidad, la igualdad y el libre desarrollo de la personalidad; son inherentes a la finalidad social del Estado y por tanto es su deber asegurar la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional; tienen vocación de universalidad; pueden ser prestados por el Estado, de manera directa o indirecta, por intermedio de comunidades organizadas o por particulares; se consideran un asunto de Estado por cuanto se encuentran en la esfera de lo público ante la obligación que recae en él de asegurar su prestación eficiente; se sujetan a un régimen jurídico especial, donde el Estado tiene un deber de regulación, control y vigilancia permanente; su régimen tarifario exige tener en cuenta los criterios de costos, solidaridad y redistribución del ingreso; pueden ser estatizados por razones de soberanía o de interés social una vez se indemnice a los particulares afectados con tal medida (monopolios); su prestación será descentralizada, en la medida en que corresponde su ejecución a las entidades territoriales; el pago de subsidios a estratos pobres involucra recursos de la Nación y de las entidades territoriales."

Estos dos pronunciamientos resaltan el peso que tiene para la gestión del sector, el marco regulatorio.

De otro lado, pese a que desde 1998, con la expedición de la Directiva Presidencial 018, se estableció la forma sistémica, organizada y soportada como deberían participar los miembros de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, y cómo a partir de allí debía existir un sistema de información que demuestre el avance en la regulación del sector, de manera que los procesos regulatorios sean continuos y ajustados a la evolución del mismo, en el informe de auditoría CGR-CDSIFTCEDR-N° 046 de Diciembre de 2013, registró en los hallazgos N° 48 y N° 49, debilidades en las Actas del Comité de Expertos Comisionados y otros comités¹⁶⁶.

Por otra parte, mediante Sentencia T-724 de 2003¹⁶⁷, la HCC ya había ordenado el establecimiento de acciones afirmativas en favor de los grupos de recicladores a la hora de proyectar licitaciones para la prestación del servicio público de aseo en Bogotá y mediante Sentencia T291 de 2009 ordenó acciones similares a la

¹⁶⁶ Informe de Auditoría Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico CRA 2011 – 2012. Radicado CGR-CDSIFTCEDR- N° 046 de diciembre de 2013. Páginas 60 a 62.

¹⁶⁷ Sentencia T-724 de 2003. Numeral tercero de la parte resolutoria: "PREVENIR en los términos del artículo 24 del Decreto 2591 de 1991, a la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos del Distrito Capital de Bogotá o a la entidad del Distrito que haga sus veces, para que en futuras ocasiones incluya acciones afirmativas a favor de los recicladores de Bogotá, cuando se trate de la contratación de servicios públicos de aseo, debido a que la actividad que ellos desarrollan está ligada con dicho servicio, a fin de lograr condiciones reales de igualdad y de dar cumplimiento a los deberes sociales del Estado, y que por ningún motivo vuelva a reincidir en las omisiones en que incurrió en la Licitación No. 01 de 2002, respecto de los recicladores de Bogotá".



administración municipal y a las entidades responsables del servicio de aseo de la ciudad de Cali. Así mismo son conocidos los pronunciamientos de la Corte en relación con el asunto, especialmente a través del Auto 275 de diciembre de 2011, mediante el cual resolvió, entre otras cosas, “... QUINTO.- EXHORTAR a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) para que revise y defina parámetros generales para la prestación de los servicios de separación, reciclaje, tratamiento y aprovechamiento de residuos sólidos en los términos establecidos en el numeral 115 de esta providencia”.

Por su parte, el Gobierno Nacional, el Congreso de la República, los Vocales de Control y la Procuraduría General de la Nación mediante radicado CRA No. 2013-321-004602-2 del 24 de septiembre de 2013, manifestaron la necesidad de ampliar el plazo de envío de los comentarios y observaciones a las Resoluciones Regulatorias de la CRA, por lo que en Sesión de Comisión Ordinaria 199 del 24 de septiembre de 2013, se expidió la Resolución CRA 643, con la que se amplió en un mes el término inicialmente planteado.

Posteriormente, mediante radicado CRA 2013-321-005036-2 del 11 de octubre de 2013, el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, remitió a la UAE-CRA el Proyecto de Decreto “Por el cual se reglamentan las leyes 142 de 1994 y 689 de 2001 en relación con la prestación del servicio público de aseo y parcialmente el artículo 251 de la Ley 1450 de 2011”, suscrito por el Ministro de Vivienda Ciudad y Territorio y se solicitó su armonización con la propuesta del nuevo Marco Regulatorio del Servicio Público de Aseo. Lo anterior también fue solicitado por la Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones– ANDESCO, mediante radicado CRA 2013-321-005135-2 del 18 de octubre de 2013.

De otra parte, en desarrollo de la actividad regulatoria, la Comisión determinó que se hace necesario establecer el factor de productividad e incluir la metodología para la estimación del consumo en el marco de la prestación del servicio de aseo en la Resolución CRA No. 643 de 2013.

A raíz de lo anterior, la Comisión consideró necesario ampliar nuevamente el término de participación ciudadana en dos (2) meses adicionales, con el fin de establecer el factor de productividad, incluir la metodología para la estimación del consumo en el marco de la prestación del servicio público de aseo y armonizar la Resolución CRA No. 643 de 2013 con el decreto que modifique el Decreto 1713 de 2002 y lo dispuesto en la Ley 689 de 2001. Y atendiendo a ello, considera que se requiere, que una vez finalizados los dos meses adicionales citados, se presente a participación ciudadana el proyecto que armoniza los anteriores aspectos, durante el término de tres meses, para que el sector pueda discutir en su integralidad el



proyecto del nuevo marco tarifario de aseo. Lo anterior, fue aprobado en Sesión de Comisión Extraordinaria 9 del 25 de octubre de 2013, mediante la expedición de la Resolución CRA 658 de 2013 “*Por la cual se modifica el artículo primero de la Resolución CRA No. 655 de 2013*” y el cronograma actualizado fue remitido a la Corte Constitucional mediante Oficio No. 20132110073221.

En consecuencia, si bien el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio expidió el Decreto 2981 del 20 de diciembre de 2013, mediante el cual “*reglamenta la prestación del servicio público de aseo*”, no se ha cumplido la meta propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo en relación con la expedición de un marco regulatorio de residuos sólidos en los términos establecidos en el mismo¹⁶⁸, instrumento regulatorio que debe recoger, entre otros aspectos, lo contemplado en el Decreto 2981 de 2013, así como las recomendaciones derivadas de los pronunciamientos de la Honorable Corte Constitucional en las citas que ya hemos visto en el presente documento. Por otra parte, dada la fecha de expedición de este último Decreto, se requiere de una nueva ampliación de los plazos establecidos para la expedición del nuevo marco regulatorio, puesto que es preciso realizar las consultas ciudadanas, gremiales y demás que ordena la Ley. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio bien podía consultar las diferentes agendas y proponer los términos de cumplimiento de las metas del PND de su competencia.

Hallazgo 20. Administrativo - Los avances tecnológicos y administrativos en la gestión de residuos sólidos no lograron transformarse en la solución integral de residuos sólidos planteada en el Plan Nacional de Desarrollo

En el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, una de las locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo es la correspondiente a Vivienda y Ciudades Amables. En el capítulo de Agua y saneamiento básico está contemplada la estrategia de Planes Departamentales de Agua y Saneamiento de Segunda Generación con visión regional (PDA II). En cuanto a Saneamiento, la política plantea:

Solución Integral y Regional de Residuos.

Para avanzar en la sostenibilidad urbana se requiere un manejo integral de residuos sólidos que alivie la demanda de suelo para disposición final y estrategias para el tratamiento de aguas residuales que demandan altas inversiones así como suelos

¹⁶⁸ Plan Nacional de Desarrollo, Solución Integral y regional de residuos, Pág 309. Regulación que impulse la equidad social y la productividad, Pág. 310 d.



aptos. Para esto, las acciones estratégicas son: Definir una estrategia de largo plazo para el manejo de residuos sólidos que establezca:

(1) Soluciones regionales de disposición final articuladas con los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) y los POT; (2) aplicación de nuevas tecnologías, especialmente en disposición final; (3) el manejo y aprovechamiento de diferentes tipos de residuos y la formalización de organizaciones de recicladores; y, (4) políticas de consumo y producción sostenible que reduzcan la generación de residuos y su impacto en el ambiente. En el corto plazo, es necesario definir una estrategia para el manejo y disposición adecuada de escombros”.¹⁶⁹

La gestión de residuos sólidos es un proceso integral alrededor del cual confluyen varias responsabilidades y responsables, pero, especialmente, es un proceso al cual debe ir adherida permanentemente, la educación y la gestión ambiental. Expertos internacionales están insistiendo en la necesidad de tomar medidas en relación con la producción de residuos no reutilizables y lixiviados, toda vez que la capacidad de soporte y resiliencia de los ecosistemas está en riesgo de agotamiento. Es así como varias organizaciones internacionales, entre ellas la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE, han evolucionado en sus concepciones y arreglos administrativos, hacia la gestión de residuos como recursos¹⁷⁰.

En estos dos contextos se observa que los avances alcanzados por el gobierno nacional en el cumplimiento de estas estrategias no logran la calidad y cobertura planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo:

- Solo hasta diciembre de 2013 se expidió el Decreto 2981 del 20 de diciembre de 2013, mediante el cual se reglamenta el servicio público de aseo, pese a las reiteradas solicitudes de organizaciones de recicladores, administraciones locales y a los pronunciamientos de la Honorable Corte Constitucional, especialmente las Sentencias T-724 y T-291 y los Auto 275 de 2011, donde se reitera, a los diferentes niveles de gobierno, sobre la necesidad de tomar las medidas necesarias, entre ellas la de reglamentar los procesos que integran un manejo integral de residuos sólidos a saber

¹⁶⁹ Plan Nacional de Desarrollo. Página 243

¹⁷⁰ La gestión de residuos dista de ser satisfactoria en todos los sectores, lo cual aumenta la presión sobre el medio ambiente y exige soluciones de gestión gradualmente más sostenibles. La jerarquía más aceptada en métodos de gestión de residuos es: evitar residuos en origen; · reutilizar y reciclar residuos; · eliminar residuos no recuperables. A pesar de que esta jerarquía fue adoptada por los países de la OCDE en 1976, se ha avanzado poco en su aplicación a escala global, aunque muchos países han hecho bastantes progresos en cuanto a las cantidades de residuos reciclados. Esta jerarquía fue establecida por la Estrategia para Residuos de la UE en el Comunicado sobre Estrategia para Residuos (CCE, 1990). Los vertederos siguen siendo el método de evacuación de residuos más barato y más utilizado en todos los países de Europa.



selección en la fuente, recolección, transporte y transformación de residuos sólidos.

- Se presenta un rezago entre lo establecido en el Decreto 2981 de 2013 y los avances alcanzados en la asistencia técnica brindada a los diferentes entes territoriales, puesto que esta se circunscribe a la construcción de rellenos sanitarios, solución que si bien se encuentra legalmente adoptada a través del RAS, no corresponde al planteamiento hecho en el PND en cuanto a acudir a nuevas tecnologías de disposición final e inclusión de sistemas integrales de manejo de residuos sólidos. No se observa propuestas de mejoramiento tecnológico especializado para las regiones como la costa pacífica, la amazonia¹⁷¹, la orinoquia, donde por las características de los terrenos, los suelos, el nivel freático, los regímenes de lluvias, sumadas a las características culturales y ambientales, los rellenos sanitarios no son la mejor solución.
- La demora en la expedición del nuevo Decreto reglamentario de aseo afectó el proceso de expedición del nuevo marco regulatorio y por ende el desarrollo oportuno del Programa Basura Cero del Distrito capital¹⁷² así como la inclusión de grupos recicladores en el sistema de aseo ordenada mediante Auto 275 de 2011 y las Sentencias T-724 y T-291 de la Honorable Corte Constitucional.

¹⁷¹ La Defensoría del Pueblo emitió la Resolución Defensorial N° 52 de febrero de 2008, donde se evidencia la dificultad para encontrar terrenos aptos para una infraestructura de estas características, en el trapecio amazónico. En seguimiento a la misma, realizado el 29 de agosto de 2009, la Defensoría del Pueblo encontró que se había suscrito el Convenio interadministrativo IS- 137 de 2005, por \$816.8 millones, entre Acción Social – FIP, Corpoamazonia, Alcaldía de Leticia y Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial con el objeto de “*anar esfuerzos interinstitucionales dirigidos hacia la gestión integral de residuos sólidos generados en el municipio mediante la formulación y ejecución de un proyecto que contemple la disposición final, la estructuración de procesos de entrada de operadores especializados, con planes de inversión integrales y compromisos de gestión empresarial en el Departamento del Amazonas.*”. Como se observa, la iniciativa administrativa es previa a la Acción Defensorial, pero en el seguimiento a la misma no se evidencia eficiencia en la gestión. En el mismo informe, el MAVDT reporta como avance en el cumplimiento de sus compromisos, que adelantó acciones para apoyar la modernización empresarial de los prestadores de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo a través del Programa de Modernización Empresarial. Esta estrategia evolucionó en la expedición del Decreto 3200 de 2008, en los PDA y el Decreto 2246 de 2012, en los PAP-PDA. En el informe de gestión del departamento del Amazonas 2012 se lee: “*MANEJO INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS. El programa Preservación del Medio Ambiente no cuenta con recursos asignados por lo tanto trabajamos este proyecto articulándolo con proyectos similares. Es así como el día 19 de octubre se instalará formalmente el proyecto de ECOCASAS, cuya I Fase es el reciclaje de material potencialmente reciclado por medio de los Puntos Ecológicos aportados por la Gobernación del Amazonas a la Fundación Amazonas Sin Limite. Al igual estamos trabajando con el Instituto Sinchi para crear un proyecto de Manejo integral de residuos Sólidos en los corregimientos para fomentar el reciclaje, el manejo de residuos peligrosos y mejorar los cultivos en estos sitios.*”.

¹⁷² Se orienta a minimizar el impacto de los escombros y los residuos sólidos, incluyendo los especiales y peligrosos, generados por la ciudad sobre el ambiente y la salud de los ciudadanos. Implica un cambio cultural, educativo y de políticas públicas sobre el manejo de residuos, que involucra al Estado, la ciudadanía y el sector productivo. Comprende acciones de estímulo a la producción de bienes de consumo reutilizables o biodegradables, construcción de una cultura de separación de residuos en la fuente, recolección separada, procesos industriales de reciclaje y aprovechamiento final y minimización de la disposición en relleno sanitario. Las acciones se dirigen hacia cumplir en el mediano y largo plazos, la meta de reducir la generación de basuras, elevar de manera constante la cantidad de residuos aprovechados y suprimir la segregación social, la discriminación ambiental y la depredación del ambiente causados por la estructura actual del servicio de aseo. Tomado de: <http://www.bogotabasuracero.com/plan-desarrollo>. Consultado el 9 de mayo de 2014.





- Los avances en las estrategias adoptadas para el logro de los objetivos relacionados con el manejo integral de residuos sólidos a través del Préstamo Externo BIRF7742-CO gestionado por el MVCT, por un valor de US\$20 millones, destinado a financiar parcialmente la ejecución del Programa de Manejo Integral de Residuos Sólidos a través de los Planes Departamentales de Agua tiene un rezago en su ejecución e igualmente se limita a buscar soluciones tradicionales que no armonizan completamente con el Decreto 2981 de 2013.

Hallazgo 21. Administrativo - Bajos avances en el cumplimiento de los indicadores de calidad del agua.

Es preciso tener en cuenta que el servicio de agua potable y saneamiento básico implica especial atención en la calidad del producto, debido a la relación directa que este carácter tiene con la salud y la vida de las personas relación que implica la interacción de todas las entidades que tienen responsabilidades sectoriales.

El derecho al agua para el consumo humano, debe ser garantizado por el Estado a través de la prestación del servicio público de acueducto, de conformidad con lo estipulado por los artículos 365 y 366 de la Constitución Política de Colombia, en consecuencia, de éste se predica lo mismo que se ha señalado de los servicios públicos en general: “Los servicios públicos al encontrarse en el marco del Estado social de derecho, constituyen aplicación concreta del principio fundamental de solidaridad social”, son el principal instrumento mediante el cual “el Estado realiza los fines esenciales de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios y derechos constitucionales”, y son la herramienta idónea para “alcanzar la justicia social y promover condiciones de igualdad real y efectiva”, así como para asegurar unas “condiciones mínimas de justicia material”.

En la sentencia T-410 de 2003 la Corte dijo, “el comprobado suministro de agua contaminada y no apta para el consumo humano por parte de las autoridades accionadas, constituye un factor de riesgo y de vulneración de los derechos fundamentales a la vida, la dignidad humana, la salud y el ambiente sano”. Además, en aras de garantizar el abastecimiento de agua en condiciones de potabilidad a municipios, veredas y barrios, la Corte ha requerido a las autoridades competentes para que adelanten los estudios técnicos necesarios, o en general para que se tomen las medidas pertinentes en un término decisivo para superar el estado de riesgo de los derechos fundamentales de los habitantes.



El Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos” no planteó metas específicas de mejoramiento del agua para consumo humano, por cuanto asumió que las mismas estarían incluidas en los objetivos de mejoramiento empresarial. Efectivamente, el MVCT en su respuesta¹⁷³ a las observaciones relacionadas con este aspecto explicó que en aras de contribuir al mejoramiento de la calidad del agua, estableció líneas estratégicas orientadas a mejorar la calidad y eficiencia en la prestación del servicio de acueducto, en el campo de la formulación de proyectos en virtud de lo cual emitió la Resolución 379 de 2012 “Por la cual se derogan las Resoluciones 813 de 2008, 0533 de 2011 y 0956 de 2011 y se establecen los requisitos de presentación, viabilización y aprobación de proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico. Así mismo explica que es su función coordinar y articular con el Ministerio de Salud y Protección Social, el establecimiento de los requisitos de calidad del agua que deben cumplir las personas prestadoras del servicio público domiciliario de acueducto¹⁷⁴

Sin embargo, el comportamiento del Índice de Riesgo de Calidad de Agua –IRCA a lo largo y ancho del país denota incumplimientos parciales de las responsabilidades de los actores sectoriales en los tres niveles de gobierno y en el sector privado que interviene en la prestación del mismo, en las condiciones señaladas por la HCC en las sentencias citadas previamente, el Artículo 160 de la Ley 142 de 1994 , el artículo 26 de la Ley 1176 de 2011 , a pesar del sofisticado sistema establecido para el cálculo de los indicadores de calidad (ver Cuadro No. 6), de la proliferación de normas expedidas al respecto (ver Gráfico No. 28) y de la propuesta de organización empresarial contenida en los PDA , los PAP-PDA y los recursos recibidos por el sector en periodo 2011 – 2013.

El análisis de la información reportada por el INS directamente a la CGR mediante oficios 2014ER0021347 del 19 de febrero de 2014 y 2014ER0031011 del 7 de marzo de 2014, en CD anexo, donde dio respuesta a los requerimientos de la CGR, da cuenta del poco desarrollo que se ha logrado en el mejoramiento de la calidad del agua para consumo humano.

Se entiende que el índice de riesgo de la calidad del agua IRCA debería ser descendente a través del tiempo, en la medida que se desarrollan las diferentes estrategias de gestión sectorial de los programas de gobierno, en este caso los PDA y los PAP – PDA.

Cuadro No. 6. Esquema de cálculo del IRCA

¹⁷³ Oficio radicado 2014ER0080182 del 5 de junio de 2014

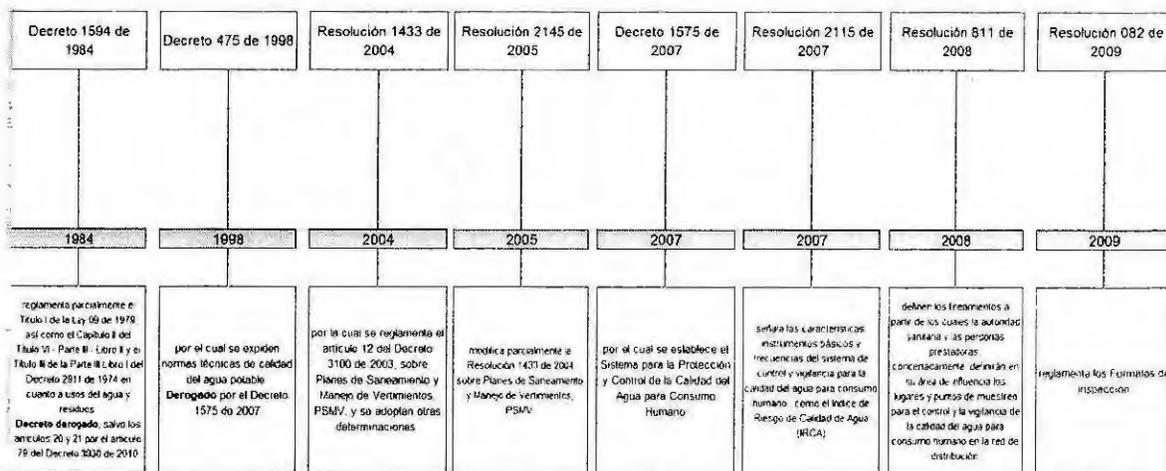
¹⁷⁴ Decreto 3571 de 2011 “por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio...”.



Indicador de calidad del servicio de acueducto en las zonas urbanas																		
ASPECTO	CONTENIDO																	
INDICADOR	ÍNDICE DE RIESGO DE LA CALIDAD DEL AGUA PARA CONSUMO HUMANO, IRCA																	
DEFINICIÓN	El IRCA es el grado de riesgo u ocurrencia de enfermedades relacionadas con el incumplimiento de las características físicas, químicas y microbiológicas del agua para consumo humano. Clasificación IRCA de Calidad del Agua <table border="1"> <thead> <tr> <th>Clasificación del IRCA (%)</th> <th>Nivel de Riesgo</th> <th>IRCA MENSUAL (acciones)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>80,1 - 100</td> <td>INVIABLE SANITARIAMENTE</td> <td>Gestión directa a las competencias de la persona prestadora, alcaldes, gobernadores y entidad del orden nacional.</td> </tr> <tr> <td>35,1 - 80</td> <td>ALTO</td> <td rowspan="2">Gestión directa a las competencias de la persona prestadora</td> </tr> <tr> <td>14,1 - 35</td> <td>MEDIO</td> </tr> <tr> <td>5,1 - 14</td> <td>BAJO</td> <td>Susceptible de mejoramiento</td> </tr> <tr> <td>0 - 5</td> <td>SIN RIESGO</td> <td>Continuar la vigilancia</td> </tr> </tbody> </table>	Clasificación del IRCA (%)	Nivel de Riesgo	IRCA MENSUAL (acciones)	80,1 - 100	INVIABLE SANITARIAMENTE	Gestión directa a las competencias de la persona prestadora, alcaldes, gobernadores y entidad del orden nacional.	35,1 - 80	ALTO	Gestión directa a las competencias de la persona prestadora	14,1 - 35	MEDIO	5,1 - 14	BAJO	Susceptible de mejoramiento	0 - 5	SIN RIESGO	Continuar la vigilancia
Clasificación del IRCA (%)	Nivel de Riesgo	IRCA MENSUAL (acciones)																
80,1 - 100	INVIABLE SANITARIAMENTE	Gestión directa a las competencias de la persona prestadora, alcaldes, gobernadores y entidad del orden nacional.																
35,1 - 80	ALTO	Gestión directa a las competencias de la persona prestadora																
14,1 - 35	MEDIO																	
5,1 - 14	BAJO	Susceptible de mejoramiento																
0 - 5	SIN RIESGO	Continuar la vigilancia																
DESCRIPCIÓN DEL CÁLCULO	Cuando el valor del IRCA por muestra mensual es cero (0), cumple con los valores aceptables para cada una de las características físicas, químicas y microbiológicas contempladas. En el caso de alcanzar cien puntos (100), se identifica el más alto riesgo. El IRCA de los municipios de categoría 4, 5 y 6 serán calculados por la autoridad sanitaria departamental quien remitirá esta información al SIMICAP (SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA VIGILANCIA DE CALIDAD DE AGUA POTABLE) del Instituto Nacional de Salud.																	
FÓRMULA	$\frac{\sum \text{Puntaje de riesgo asignado a las características no aceptables} \times 100}{\sum \text{Puntaje de riesgo asignados a todas las características analizadas}}$ $\frac{\sum \text{de los IRCA obtenidos en cada muestra realizada en el mes}}{\text{Número total de muestras realizadas en el mes}}$																	
UNIDAD DE MEDIDA	% de cumplimiento del IRCA																	
PERIODICIDAD	Mensual y anual																	
FUENTES DE INFORMACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> Instituto Nacional de Salud Secretaría de Salud Departamental Prestador (es) del servicio de acueducto en el municipio 																	

Fuente: Documento Orientaciones Metodológicas para la Formulación de Metas en Agua Potable y Saneamiento Básico. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Enero 2012.

Gráfico No. 28. Evolución normativa referente a la calidad del agua para consumo humano





Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Construcción CGR

Además, en la medida que se consolida la visión empresarial del sector, la toma de muestras concertadas debería aumentar y tender permanentemente hacia el 100%. Así mismo, el número de variables analizadas para el cálculo del IRCA, debería acercarse paulatina y decididamente hasta lograr que todos los prestadores midan los 43 indicadores. No debería haber municipios sin datos ni errores entre los datos.

Estas hipótesis no se cumplen en varios casos, como lo muestra la Tabla No. 31:

1. Se observa, en los datos reportados a la CGR, en 66 casos, que el número de características no aceptables es mayor al número de características analizadas.





Tabla No. 31. Número de características no aceptables mayor al número de características analizadas. Vigencia 2011

Departamento	Municipio	N° de Características analizadas	N° Parámetros	Diferencia
Antioquia	Armenia	4	3	-1
Antioquia	San Jerónimo	7	6	-1
Bolívar	Altos Del Rosario	3	2	-1
Bolívar	Calamar	3	2	-1
Bolívar	Córdoba	4	3	-1
Bolívar	El Guamo	3	2	-1
Bolívar	El Peñón	3	2	-1
Bolívar	San Estanislao	4	3	-1
Cauca	Popayán	7	6	-1
Magdalena	Fundación	6	5	-1
Magdalena	Pivijay	6	5	-1
Sucre	Coloso	6	5	-1
Sucre	Morroa	9	8	-1
Sucre	Palmito	11	10	-1
Tolima	Coyaima	10	9	-1
Antioquia	Yali	9	7	-2
Antioquia	Yolombó	7	5	-2
Bolívar	Achí	5	3	-2
Bolívar	Barranco De Loba	5	3	-2
Bolívar	Cantagallo	5	3	-2
Bolívar	Mompós	5	3	-2
Bolívar	San Martín De Loba	5	3	-2
Bolívar	Simití	5	3	-2
Bolívar	Taligua Nuevo	5	3	-2
Magdalena	Cerro San Antonio	6	4	-2
Magdalena	Puebloviejo	8	6	-2
Magdalena	San Zenón	2	4	-2
Valle del Cauca	Candelaria	15	13	-2
Bolívar	Río Viejo	7	4	-3
Bolívar	San Jacinto	3	0	-3
Bolívar	Tiquisio	3	0	-3
Cauca	Timbiquí	3	0	-3
Cesar	La Gloria	12	9	-3
Meta	Granada	3	0	-3
Putumayo	San Miguel	3	0	-3
Sucre	San Juan De Betulia	3	0	-3
Sucre	Santiago De Tolú	7	4	-3
Bolívar	San Jacinto Del Cauca	4	0	-4
Cauca	Piamonte	4	0	-4
Cauca	Puracé	4	0	-4
Nariño	La Tola	4	0	-4
Nariño	Mosquera	4	0	-4
Tolima	Palocabildo	4	0	-4
Tolima	Roncesvalles	4	0	-4
Bolívar	Norosi	5	0	-5
Bolívar	Santa Rosa Del Sur	5	0	-5
Córdoba	Canalete	5	0	-5
Córdoba	Chlún	5	0	-5
Córdoba	Tuchín	5	0	-5
Magdalena	Santa Marta	8	3	-5
Tolima	Rovira	6	0	-6
Boyacá	Labranzagrande	7	0	-7
Cesar	Chimichagua	7	0	-7
Magdalena	Aracataca	7	0	-7
Nariño	Francisco Pizarro	7	0	-7
Nariño	Leiva	7	0	-7
Vichada	Cumaribo	7	0	-7
Cesar	González	8	0	-8
Magdalena	El Retén	8	0	-8
Magdalena	Sitonuevo	8	0	-8
Magdalena	Santa Bárbara De Pinto	9	0	-9
Magdalena	Zapayán	9	0	-9
Magdalena	Concordia	10	0	-10
Magdalena	Nueva Granada	10	0	-10
Magdalena	Pedraza	10	0	-10
Cesar	Astrea	11	0	-11

Fuente: INS. Oficios 2014ER0021347 del 19 de febrero de 2014 y 2014ER0031011 del 7 de marzo de 2014 CD anexo

Estas diferencias denotan dos situaciones: 1. La toma de muestras carece del conocimiento, apoyo y filtro técnico necesario en las regiones donde se hace la toma. 2. No existe filtro del ejercicio técnico por parte de los diferentes niveles de gobierno. La demora en la implementación del sistema incidió en las fallas técnicas observadas. Estas inconsistencias generan incertidumbre sobre la credibilidad de la información y demuestran que el solo avance en formulación de proyectos, hacia donde apuntan las acciones del MVCT no son suficientes para superar una situación tan compleja y de tanta responsabilidad como la oferta de agua potable.

2. El valor del IRCA, a nivel departamental, presenta un comportamiento errático, que no corresponde con la continuidad de la estrategia PDA y PAP-PDA, es decir, aproximadamente 12 años de continuidad en la política pública, como lo demuestra la Tabla No. 32.



Tabla No. 32. Comportamiento del IRCA por departamentos en el periodo de gobierno analizado

Departamento	Consolidado del IRCA por Departamentos			promedio periodo
	2011	año 2012	2013	
Amazonas	20,76	29,49	41,07	30,44
Antioquia	20,83	7,47	7,04	11,78
Arauca	2,24	2,18	1,88	2,09
Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	20,33	32,19	24,48	25,67
Atlántico	5,82	4,70	8,38	6,30
Bogotá, D.C.	8,58	5,77	9,78	8,05
Bolívar	39,49	36,28	28,03	34,60
Boyacá	33,74	32,03	34,34	33,37
Caldas	55,93	27,75	26,11	36,60
Cauca	14,89	26,72	16,82	19,48
Casare	25,34	26,97	23,61	25,30
Cesar	31,18	26,41	22,44	26,68
Chocó	31,77	26,78	22,82	27,12
Córdoba	SIN DATOS	SIN DATOS	SIN DATOS	SIN DATOS
Cundinamarca	27,68	26,43	17,92	24,01
Guainía	10,16	9,76	9,33	9,75
Guaviare	SIN DATOS	SIN DATOS	64,15	64,15
Huila	0,00	SIN DATOS	SIN DATOS	SIN DATOS
La Guajira	56,12	46,15	62,12	54,80
Magdalena	30,01	29,37	18,29	25,89
Meta	50,30	29,63	49,69	43,21
Nariño	29,24	28,48	31,84	29,85
Norte de Santander	42,00	28,51	46,75	39,09
Putumayo	21,89	24,34	29,88	25,37
Quindío	59,25	61,12	54,95	58,44
Risaralda	3,46	2,39	1,18	2,32
Santander	25,61	20,44	22,83	22,96
Sucre	24,43	16,61	14,96	18,67
Tolima	25,79	19,28	17,74	20,93
Valle del Cauca	24,96	33,27	21,09	26,44
Vaupés	28,13	24,32	18,59	23,68
Vichada	93,14	79,99	SIN DATOS	86,57
	24,25	30,25	25,53	26,68

Fuente: INS. Oficios 2014ER0021347 del 19 de febrero de 2014 y 2014ER0031011 del 7 de marzo de 2014 CD anexo

3. Incumplimiento de los parámetros de calidad que integran el IRCA, donde el proceso de mejoramiento es incipiente y no se evidencia avances sistemáticos en la priorización y selección de parámetros a erradicar en orden de afectación de la salud humana.

En su respuesta, la entidad señala que un elemento sustancial que altera los resultados es la cantidad de puntos no concertados para la toma de muestras y que por lo tanto es preciso realizar esos filtros antes de analizar los resultados. La CGR reconoce que efectivamente se presenta un alto número de muestras tomadas en puntos no concertados. Sin embargo, como lo explica la misma respuesta: *"Coordinadamente con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios realizó depuración y análisis de las bases SIVICAP 2011 y 2012 con el objetivo de realizar cálculo de las muestras tomadas en puntos NO intradomiciliarios; es decir sobre red de distribución, las cuales cumplen con el debido proceso estipulado en la Resolución 0811 de 2008. Señala que las autoridades sanitarias no realizan la vigilancia a todos los prestadores en área rural, por lo cual no se cuenta con*



información suficiente para determinar el nivel de riesgo”, la política de modernización del sector contenida en los PDA y los PAP-PDA ha profundizado la brecha urbano-rural, que, en otro lenguaje, divide a los habitantes del territorio nacional en categorías que no corresponden con los criterios de equidad e igualdad ante la Ley. Como se observa, el promedio regional del IRCA es mayor para las regiones de amazonia, Orinoquia y pacífica, precisamente donde es mayor la población rural.

Tabla No. 33. Consolidado del IRCA Regiones

Región	año			PROMEDIO PERIODO
	2011	2012	2013	
Bogotá, D.C.	8,58	5,77	9,78	8,05
Caribe	28,90	25,58	23,42	25,97
Central	28,83	23,45	22,46	24,91
Oriental	23,89	22,25	24,07	23,40
Orinoquia y Amazonia	32,14	38,33	35,16	35,21
Pacífica	33,77	26,41	29,26	29,82

Fuente: INS. Oficios 2014ER0021347 del 19 de febrero de 2014 y 2014ER0031011 del 7 de marzo de 2014 CD anexo



Tabla No. 34. Parámetros de calidad incumplidos por número de municipios que incumplen. Promedio 2011 – 2013

CÓDIGO	PARÁMETRO	NÚMERO DE MUNICIPIOS QUE INCUMPLEN PARÁMETROS DE CALIDAD DEL AGUA			AÑO			PROMEDIO
		2011	2012	2013	2011	2012	2013	
1	Color aparente	577	572	579	577	572	579	576
2	Turbiedad	649	749	740	649	749	740	713
3	pH	507	509	388	507	509	388	468
4	Cloro residual	730	730	715	730	730	715	725
5	Alcalinidad	122	104	129	122	104	129	118
6	Calcio	87	60	59	87	60	59	69
7	Fosfatos	163	183	143	163	183	143	163
8	Manganeso	7	28	10	7	28	10	15
9	Molibdeno	1	0	1	1	0	1	1
10	Magnesio	52	55	60	52	55	60	56
11	Zinc	2	0	5	2	0	5	2
12	Dureza total	64	44	47	64	44	47	52
13	Sulfatos	10	14	16	10	14	16	13
14	Hierro total	307	263	241	307	263	241	270
15	Cloruros	10	18	19	10	18	19	16
16	Nitratos	34	29	26	34	29	26	30
17	Nitritos	132	70	101	132	70	101	101
18	Aluminio	147	146	74	147	146	74	122
19	Fluoruros	10	5	8	10	5	8	8
20	COT	14	11	21	14	11	21	15
21	Coliformes totales	906	889	880	906	889	880	892
22	E.coli	762	709	703	762	709	703	725
23	Antimonio	0	0	0	0	0	0	0
24	Arsénico	0	0	0	0	0	0	0
25	Bario	0	0	0	0	0	0	0
26	Cadmio	4	2	1	4	2	1	2
27	Cianuro libre	0	0	2	0	0	2	1
28	Cobre	1	0	0	1	0	0	0
29	Cromo total	0	0	0	0	0	0	0
30	Mercurio	1	1	5	1	1	5	2
31	Níquel	3	1	0	3	1	0	1
32	Plomo	0	1	0	0	1	0	0
33	Selenio	0	0	0	0	0	0	0
34	Trihalometano	0	0	0	0	0	0	0
35	Hidrocarburos	0	0	0	0	0	0	0
36	Giardia	0	0	5	0	0	5	2
37	Cryptosporidium	0	0	4	0	0	4	1
38	Plaguicidas	0	0	0	0	0	0	0
39	Organofosforados	0	1	0	0	1	0	0
40	Olor	51	32	23	51	32	23	35
41	Sabor	55	28	25	55	28	25	36
42	Conductividad	0	13	20	0	13	20	11
43	Mesófilos	11	167	58	11	167	58	79

Fuente: INS. Oficios 2014ERO021347 del 19 de febrero de 2014 y 2014ERO031011 del 7 de marzo de 2014 CD anexo

Como puede observarse, en promedio, 892 municipios incumplen con el indicador de Coliformes totales, 725 incumplen con E. Coli y cloro residual libre, 713 con turbiedad, 576 con color aparente, 468 con pH. Llama también la atención el incumplimiento del parámetro de Mercurio. Se presentó en el municipio de Carepa, Antioquia en 2011, Caucasia, Antioquia en 2012 y San Roque, Segovia, Remedios, Puerto Berrío y Amalfi, todos ellos localizados en el departamento de Antioquia. Estos municipios se encuentran dentro de las áreas de influencia de las explotaciones de oro.

En cuanto a metales pesados, también se observa un caso de incumplimiento de Plomo en 2012, 3 casos de Níquel en 2011 y uno en 2012, 2 casos de Cianuro en



2013. No se conocen acciones destinadas a cumplir con lo dispuesto en el Artículo 11 del Decreto 1575 de 2007:

“ARTÍCULO 11.- COORDINACIÓN INTERSECTORIAL. Si se detectan en el agua para consumo humano sustancias químicas prohibidas en el país, la autoridad ambiental competente, en coordinación con la autoridad sanitaria de la jurisdicción, investigarán las causas de su presencia, residualidad, persistencia de la sustancia en el ambiente y ausencia de tratamiento de la misma. En coordinación con el Comité Regional de Prevención y Atención de Desastres – CREPAD -, todos los entes comprometidos actuarán en consecuencia y darán las recomendaciones para la utilización o cambio de la fuente abastecedora, en cumplimiento de la reglamentación que se expida conforme a lo previsto en el artículo 3° del presente decreto.”

Todas estas observaciones ponen de presente la ausencia de definiciones relacionadas con el uso del suelo, la deficiencia en el control de la calidad de los vertimientos, la baja adopción de medidas de seguimiento, monitoreo y control efectivas, la débil articulación institucional para garantizar la calidad de agua en las fuentes hídricas y cuanto se ha alejado el Estado colombiano del concepto que el agua para consumo humano tiene prioridad. Estas deficiencias se traducen en precariedad en la política pública de APSB, sesgada al desarrollo empresarial, al componente financiero y alejada del concepto que debe amparar las situaciones en este campo, relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones adquiridas a través de los pronunciamientos de la HCC los compromisos adquiridos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, y las recomendaciones que éste realiza el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

Pese a lo establecido en la Ley 142 de 1994 en materia de planeación sectorial en APSB, los desarrollos jurídicos y administrativos de política pública que se han dado no han desembocado en metas de largo plazo, ni en el objetivo de lograr el servicio universal.

En consecuencia, el sector de APSB no está atendiendo suficientemente los objetivos de que todas las personas y en especial aquellos sujetos que han sido tradicionalmente excluidos tales como las mujeres, los ancianos, los niños, las personas con discapacidades físicas o mentales entre otros, las regiones periféricas, el sector rural, gocen de un mínimo de agua apta para consumir, con el cual puedan satisfacer sus necesidades básicas domiciliarias, y además se prevengan problemas de salud y en general sanitarios.



Hallazgo 22. Administrativo - Avances en el cumplimiento de las disposiciones del Decreto 1575 del 9 de mayo de 2007 por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - MVCT

El Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, en el numeral (2), *Lineamientos y acciones estratégicas, literal (b), Gestión Integral del Recurso Hídrico, propone: “(...) Con el propósito de asignar de manera eficiente el recurso, se debe mejorar el conocimiento de la oferta y la demanda (...) Para ello, se deberá: (...) (3) mejorar los sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación de la calidad del agua, a través de la optimización de la red de monitoreo y fortalecer el programa de acreditación de laboratorios ambientales del IDEAM”.* No se observan metas específicas relacionadas con el sistema de información de la calidad del agua para consumo humano, lo cual se traduce en que no se ha logrado establecer una relación directa en la gestión de los recursos naturales asociados al agua y la provisión de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.

Por su parte, el **ARTÍCULO 1º del Decreto 1575 de 2007 dice:**

“OBJETO Y CAMPO DE APLICACIÓN. El objeto del presente decreto es establecer el sistema para la protección y control de la calidad del agua, con el fin de monitorear, prevenir y controlar los riesgos para la salud humana causados por su consumo, exceptuando el agua envasada”.

El ARTÍCULO 4º establece:

“RESPONSABLES. La implementación y desarrollo de las actividades de control y calidad del agua para consumo humano, será responsabilidad de los Ministerios de la Protección Social y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el Instituto Nacional de Salud, las Direcciones Departamentales Distritales y Municipales de Salud, las personas prestadoras que suministran o distribuyen agua para consumo humano y los usuarios, para lo cual cumplirán las funciones indicadas en los artículos siguientes.”

El ARTÍCULO 5º del mismo Decreto dice:

“RESPONSABILIDAD DE LOS MINISTERIOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL Y DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Los Ministerios de la Protección Social y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en cumplimiento de las funciones a su cargo, adelantarán de manera coordinada las siguientes



acciones: 1. Reglamentar todos los aspectos concernientes a la definición de las características físicas, químicas y microbiológicas del agua para el consumo humano. 2. Diseñar los modelos conceptuales, técnicos y operativos y de protocolos que sean requeridos para el control y vigilancia para garantizar la calidad del agua para consumo humano. 3. Diseñar la guía de criterios y actividades mínimas que deben contener los estudios de riesgo, programas de reducción de riesgos y los planes de contingencia. 4. Evaluar los resultados de la implementación de las disposiciones del presente decreto por parte de las autoridades competentes.”

En el ARTÍCULO 26 encontramos como debe confluir la responsabilidad sectorial en el INFORME NACIONAL DE LA CALIDAD DEL AGUA:

“El Ministerio de la Protección Social, en coordinación con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y el Instituto Nacional de Salud, elaborarán y publicarán anualmente el Informe Nacional de la Calidad del Agua para Consumo Humano, que tiene por objeto evaluar el cumplimiento de las disposiciones establecidas en el presente decreto, con base en la información suministrada por las Direcciones Departamentales y Distritales de Salud, las autoridades ambientales competentes y las personas prestadoras que suministran o distribuyen agua para consumo humano.”

Por su parte, la Ley 1444 de 2011 estableció, en los artículos 15 y 16¹⁷⁵, herramientas administrativas interesantes para fortalecer el sector como un todo, que no han sido suficientemente aprovechadas por el rector de política.

La información recolectada a través de las diferentes fuentes, entre ellas las respuestas dadas por las entidades competentes señaladas en el artículo 4° del Decreto 1575 de 2007 a los requerimientos de la CGR¹⁷⁶, ponen de presente que los avances en el cumplimiento de varias de las responsabilidades de la norma citada, son muy tímidos y solo hasta 2013 se han realizado gestiones tendientes a avanzar en este aspecto, lo que se ha traducido en que a la fecha el país no cuenta con el “Informe Nacional Anual de la Calidad del Agua” en los términos del artículo 26 del Decreto 1575 de 2007.

¹⁷⁵ ARTÍCULO 15. SECTOR ADMINISTRATIVO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO. El Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio estará integrado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, las Superintendencias y demás entidades que la ley defina como adscritas o vinculadas al mismo.

ARTÍCULO 16. Créase una instancia interministerial para garantizar la coordinación en materia de agua y de desarrollo territorial. Esta instancia garantizará el principio ambiental como rector del ordenamiento territorial.

¹⁷⁶ MVCT 2014 ER 0080182 del 5 de junio de 2014.



Ministerio de
Salud
Promoción
por sus derechos
humano

Es más, no existe un sistema de información que dé cuenta del estado general del sector de APSB, de tal manera que permita relacionar adecuadamente las diferentes variables que lo integran, como son las fuentes y usos de los recursos, la situación administrativa de las empresas y los otros mecanismos permitidos por el Estado para la administración de estos servicios (en localidades pequeñas y en áreas rurales y suburbanas), así como los indicadores de cobertura y calidad, en todos los entes territoriales. Esto implica que no existe una línea base de información sectorial actualizada necesaria para la toma de decisiones. Al respecto la entidad insiste en que el sistema de información sectorial es el SUI. No obstante la importancia y mejoramiento paulatino del SUI, no supe las obligaciones del ente rector de la política que en cualquier caso es un ministerio. El artículo 13 de la Ley 689 de 2001 no asigna a la SSPD esta responsabilidad. El numeral 4 de dicho artículo dice: *“4. Establecer los sistemas uniformes de información y contabilidad que deben aplicar quienes presten servicios públicos, según la naturaleza del servicio y el monto de sus activos, y con sujeción siempre a los principios de contabilidad generalmente aceptados.* Por otra parte, la Ley 489 de 1998, artículos 17, 26, 37 y 59 numeral 11, y la Ley 909 de 2004, artículo 18 definieron las características del sistema de información sectorial de que está hablando la CGR en el presente informe.

Solo hasta mitad del año 2012, el Instituto Nacional de Salud –INS publicó vía WEB el Informe del Estado de la Calidad del Agua para las vigencias 2009 – 2011 y en el año 2013 el informe anual para el 2012¹⁷⁷ por el mismo medio.

Mediante comunicación APP-VCA-APSB-009, la CGR requirió al Instituto Nacional de salud información sobre las actuaciones y logros obtenidos en desarrollo del Convenio Especial Interadministrativo Técnico – Científico entre el Instituto Nacional de Salud – INS y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD. Como respuesta a esta pregunta, mediante comunicado 1000-003368 del 19 de febrero de 2014, suscrito por el doctor Fernando de la Hoz Restrepo, director

¹⁷⁷ En la introducción el Primer Informe sobre el Estado de Seguimiento de la Calidad del Agua, dice: *“El presente Informe Nacional de Vigilancia de la Calidad de Agua para Consumo Humano se desarrolló en el marco del Decreto 1575 de 2007 por el cual se estableció el Sistema para la Protección y Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano, expedido por Ministerio de Protección Social-MPS y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Territorio-MAVT., considera únicamente los resultados de las responsabilidades y acciones definidas a los actores de la vigilancia del sector salud: Ministerio de Protección Social-MPS, Instituto Nacional de Salud –INS y Direcciones Departamentales, Distritales y Municipales de Salud-DTS, quienes bajo mandato de la norma, ejercen las acciones de Inspección y Vigilancia a las Personas Prestadoras-PP o Empresas de Servicio Público de Acueducto-ESP, que bajo las responsabilidades del control operacional del recurso, suministran o distribuyen agua para consumo humano en Colombia. Esto significa que además del largo recorrido realizado por las instituciones responsables de garantizar el cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales relacionados con el derecho humano al agua, solo se cuenta con un el insumo del sector salud, no con el producto de la interacción de los actores como está establecido”.*



general del INS¹⁷⁸, expresó a la CGR todo un recorrido administrativo cuyo resultado final es la creación y puesta en funcionamiento del RAVEC (Red de Alta Velocidad del Estado Colombiano) en un canal privado, por medio de una carpeta FTP con permisos de lectura escritura para cada entidad, el repositorio de datos fue creado en el INS. Este es el aporte del sector salud al sistema. No obstante no se observa la acción del MVCT en su función de administrar el sector a través de un sistema de información sectorial.

Por otra parte, anexó a la CGR las tablas solicitadas con la información correspondiente al IRCA a nivel municipal para los tres años analizados, 2011, 2012 y 2013 y los puntos de muestreo.

Al analizar los resultados, la CGR observa inconsistencias entre los datos suministrados a este ente de control y aquellos que aparecen en los informes publicados en el SIVICAP a través de la página web del INS, para el periodo 2012,

¹⁷⁸ Radicado CGR 2014ER0021247 del 19 de febrero. "En cumplimiento de lo establecido en el artículo 25 del Decreto 1575 de 2007, el INS y la SSPD se suscribió el convenio especial interadministrativo Técnico Científico -CEITC, dentro del cual se han realizado las siguientes actuaciones y logros:

Año 2008 y 2009: Se llevaron a cabo diversas reuniones de trabajo INS – SSPD para análisis de las plataformas informáticas y consideraciones del intercambio de información y trabajar en la propuesta de convenio, realizándole actualizaciones y ajustes antes de ser entregado para revisión de las oficinas jurídicas de cada entidad. El 28 de diciembre de 2009 se suscribió el CEITC entre el INS y la SSPD, N° 660-09.

Año 2010: Como parte de las obligaciones del convenio se cuentan las reuniones para dar seguimiento y evaluación a las actividades, así mismo se realizó reunión de coordinación para conformación del comité técnico del convenio en la cual se delegaron responsables de cada entidad. Dentro de las actividades realizadas se establecieron vínculos informáticos disponibles de parte de cada entidad y la entrega de usuarios y claves respectivas para el acceso a cada uno de los sistemas de información. Se hizo entrega del listado de variables disponibles por parte de cada entidad, insumo para elaborar el documento de análisis de variables y sus definiciones. También se hizo entrega por parte del INS, del documento proyecto de "Protocolo para resolver controversias entre IRCAs mensuales.

Año 2011: Durante el año 2011 se realizaron varias reuniones para dar seguimiento y evaluación a las actividades tales como: la elaboración del Documento de análisis de variables y sus definiciones, el cual incluye descripción de cada una de las variables que se consideran en el análisis del IRCA y que serán utilizadas dentro del enlace SUI-SIVICAP, con el fin de definir los mismos conceptos e intercambiar información de forma clara entre las dos entidades. A partir de este documento se generaron los archivos definitivos para revisión de cada entidad, con el fin de revisarlos y discutirlos en las sesiones de trabajo y al mismo tiempo se realizaron los ajustes correspondientes. También se realizaron pruebas piloto entre SUI-SIVICAP en línea, al interior del INS, tomando como insumo los archivos generados a partir de la definición del documento de variables.

Año 2012: Dentro de las actividades adelantadas se tiene el intercambio de información compartida a través del RAVEC (Red de Alta Velocidad del Estado Colombiano) en un canal privado, por medio de una carpeta FTP con permisos de lectura escritura para cada entidad, el repositorio de datos fue creado en el INS. De igual manera es importante considerar que de acuerdo a las obligaciones de las partes establecidas en el convenio, cada entidad establece como protocolo de seguridad que el acceso sea restringido a los funcionarios designados.

Año 2013: el enlace se encuentra activo y es compartido por medio de un enlace FTP el cual contiene las carpetas de consulta en la plataforma RAVEC.

En conclusión, la información tanto de control como de la vigilancia de la calidad del agua para consumo humano, compartida por medio del enlace SUI-SIVICAP, ha permitido durante este periodo adelantar por parte de la SSPD, investigaciones administrativas a las personas prestadoras por el presunto suministro de agua no apta para consumo humano, con base en la información de la vigilancia de la calidad del agua reportada por las Entidades Territoriales de Salud al sistema SIVICAP. Así mismo para el INS, ha ido insumo para dar respuesta a las controversias presentadas entre los IRCAs mensuales que calculan las autoridades sanitarias y las personas prestadoras, según lo dispuesto en el artículo 16 de la Resolución 2115 de 2007.



que es el único comparable y el segundo informe generado. Esta situación le resta confiabilidad a la información, generando incertidumbre sobre la calidad de la información y las decisiones tomadas al respecto.

Hallazgo 23. Administrativo – Conexiones Intradomiciliarias

En el tercer componente del Plan Nacional de Desarrollo, denominado Crecimiento Sostenible y Competitividad, fueron definidos como uno de los ejes las Locomotoras para el Crecimiento y Desarrollo, dentro de las que se encuentra la relacionada con Vivienda y Ciudades Amables, que define como una de sus metas formular un programa de financiación de conexiones intradomiciliarias dirigidas a la población más pobre, financiado con recursos de la Nación, entidades territoriales y crédito¹⁷⁹, cuya meta a 2014 se fijó en 90.000 viviendas.

Aunque el Programa fue reglamentado mediante el Decreto 1350 del 25 de junio de 2012 e implementado por la Resolución 494 de 2012, los logros proyectados para marzo de 2014, según el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio debieron ajustarse a las asignaciones presupuestales realizadas por el Ministerio de Hacienda ya que para la formulación de este programa en el Plan Nacional de Desarrollo se tuvieron en cuenta aportes de las Cajas de Compensación por \$90.000 millones y de las entidades territoriales por \$50.000 millones¹⁸⁰, escenario financiero que no fue cumplido. Por esta razón, la información remitida indica que se beneficiarán 28.388 viviendas con este programa, es decir que el cumplimiento de la meta inicialmente planteada en el PND fue del 31.5%. Ver Tabla 1.

Para la implementación de este programa se realizaron los Convenios Interadministrativos 212016¹⁸¹ y 213003¹⁸² entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio con FONADE, según los cuales

"FONADE se compromete a ejecutar directamente o a través de las subcontrataciones que sean necesarias las intervenciones relacionadas en el programa de condiciones Intradomiciliarias de los servicios de acueducto y alcantarillado de conformidad con la priorización de las intervenciones a realizar suministradas por el MINISTERIO, correspondientes al primer aporte al programa" (Respuesta FONADE Radicado 2014200043071)

¹⁷⁹ Ley 1450 de 2011. Artículo 130°. Conexiones intradomiciliarias de agua potable y saneamiento básico. La Nación y las entidades territoriales podrán subsidiar programas de conexiones intradomiciliarias a los inmuebles de estratos 1 y 2, conforme a los criterios de focalización que defina el Gobierno Nacional, en la cual establecerá los niveles de contrapartida de las entidades territoriales para acceder a estos programas.

¹⁸⁰ Oficio No. 2014E0003995T Fol: 2 Ane.0 FA:0 del MVCT; respuesta al radicado 2014EE00373G3. Del 16 de junio de 2014.

¹⁸¹ Fecha de inicio: 29 de junio de 2012, fecha de vencimiento: 30 de noviembre de 2013. Después de la prórroga

¹⁸² Fecha de inicio: 31 de enero de 2013, fecha de vencimiento: 6 de agosto de 2014. Después de la prórroga





Según lo reportado por esta entidad el avance obtenido y esperado del programa es el que se presenta en la Tabla No. 35.

Tabla No. 35. Avance e inversiones en la implementación del programa de conexiones intradomiciliarias

Municipios	2012			2013			2014			Total Viviendas (Alcance)	Total de Valor del Proyecto (Valor contrato de obra-Interventoría)	Total de Valor de los Desembolsos (Solo para contrato de obra)
	Alcance (Número Viviendas)	Valor del Proyecto (Valor contrato de obra-Interventoría)	Valor de los Desembolsos (Solo para contrato de obra)	Alcance (Número de Viviendas)	Valor del Proyecto (Valor contrato de obra-Interventoría)	Valor de los Desembolsos (Solo para contrato de obra)	Alcance (Número de Viviendas)	Valor del Proyecto (Valor contrato de obra-Interventoría)	Valor de los Desembolsos (Solo para contrato de obra)			
Apartado				377	1.596.821.412	1.317.023.012				377	1.596.821.412	1.317.023.012
Armenia - Ibagué				1.989	5.126.039.167	4.363.083.640				1.989	5.126.039.167	4.363.083.640
Barrancabermeja				532	2.426.425.030	2.228.927.094				532	2.426.425.030	2.228.927.094
Barranquilla	3.000	13.905.480.398	13.663.898.872							3.000	13.905.480.398	13.663.898.872
Buenaventura							1.020	4.600.000.000	4.206.009.938	1.020	4.600.000.000	4.206.009.938
Cartagena	3.000	15.677.641.041	15.469.640.226							3.000	15.677.641.041	15.469.640.226
Florencia							750	2.500.000.000	2.242.295.408	750	2.500.000.000	2.242.295.408
Girardot				2.079	5.979.160.664	4.147.459.469				2.079	5.979.160.664	4.147.459.469
Leticia				111	1.683.716.991	1.591.049.579				111	1.683.716.991	1.591.049.579
Monteña				846	4.523.526.405	4.203.019.606	846	4.523.526.405	4.203.157.859	1.692	9.047.052.810	8.406.177.465
Nevia				1.675	5.280.298.828	4.119.607.270				1.675	5.280.298.828	4.119.607.270
Pasto				1.650	4.886.765.758	3.022.607.719				1.650	4.886.765.758	3.022.607.719
Quibdó							1.010	4.463.875.695	3.358.606.190	1.010	4.463.875.695	3.358.606.190
Riohacha				820	4.274.512.316	3.745.673.774	820	4.274.512.316	3.837.586.470	1.640	8.549.024.632	7.583.260.244
Santa Marta				1.876	5.034.667.474	4.392.619.801	1.876	5.034.667.474	4.545.494.930	3.752	10.069.334.948	8.938.134.731
Sincaleja				2.695	8.720.169.415	6.808.349.690				2.695	8.720.169.415	6.808.349.690
Valledupar				1.416	5.768.766.308	4.588.052.635				1.416	5.768.766.308	4.588.052.635
Total general	6.000	28.583.321.430	28.133.579.098	16.064	55.300.866.766	44.527.473.289	6.322	25.796.581.880	22.899.150.795	28.388	110.280.573.097	96.094.163.182

Fuente: Respuesta FONADE

Según se evidencia, el total de conexiones intradomiciliarias que finalmente se realizarán con los recursos asignados será de 28.388 con un costo total de \$110.280 millones de pesos.

Lo reportado en el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno del DNP indica valores que claramente difieren de lo reportado por FONADE, según se aprecia en la Tabla No. 36.

Tabla No. 36. Reporte del Sistema de Seguimiento a Metas del Gobierno - Sinergia

Información de avance anual del indicador

INDICADOR: Número de conexiones intradomiciliarias para población más pobre (MVCT)

Fecha de reporte: 16/05/2014

Periodo	Meta	Resultado	% Avance
Línea de base 2010-2014			
Ago-Dic 2010			
Ene-Dic 2011		0	
Ene-Dic 2012	30.000	8.945	29,82
Ene-Dic 2013	30.000	14.626	48,75
Ene-Ago 2014			



Ene-Dic 2014	30.000	5.109	17,03
2010-2014	90.000	28.680	31,87

La información remitida por FONADE también difiere de la reportada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, que indica:

Según lo reportado al Departamento Nacional de Planeación, para la vigencia 2013 la meta por Plan Nacional de Desarrollo era de 30.000 conexiones con un costo estimado de \$150.000.000.000, vale la pena aclarar que dicha meta no contemplaba un número determinado de proyectos a ejecutar y/o municipios a intervenir. Sin embargo, por Presupuesto General de la Nación – PGN sólo se asignaron al Programa \$79.075.200.000, con los cuales se proyectó ejecutar 16.648 conexiones. Al 31 de diciembre de 2013 se habían recibido a satisfacción 14.626 conexiones. No obstante, al término de los plazos contractuales de cada uno de los proyectos, se recibió un total de 19.737 conexiones como se indica en la tabla adjunta.

Tabla No. 37. Conexiones Intradomiciliarias Ejecutadas [Error! Vínculo no válido.* En la información remitida por FONADE se encuentran en un solo proyecto Armenia e Ibagué.

(1) Esta columna contiene la información reportada por FONADE para el Convenio 213003, cuya fecha final de ejecución inicialmente se definió como 31 de diciembre de 2013 se ha prorrogado hasta el 6 de agosto 2014, adicionando \$ 6.335.817.495.

Fuente: Correo electrónico del MVCT, 5 de mayo de 2014

A pesar que el Anexo Técnico del Convenio interadministrativo 213003, en el cual se definen las Especificaciones Técnicas del proceso de contratación, se establece que la conformación de un *Comité de seguimiento y aprobación* integrado por representantes de la Empresa de Servicios Públicos, el Municipio, MVCT y FONADE cuyo objeto es "*conocer la información de cada una de las viviendas diagnosticadas por el contratista, concertado y elaborado su plan de intervención correspondiente. En este comité se revisará la consolidación de la información levantada y dará aprobación a la intervención de las viviendas beneficiadas*"; es decir que participan todos los entes responsables de la implementación de este programa, la información remitida por cada entidad y la registrada en los sistemas de seguimiento no presentan datos consistentes demostrando una baja articulación de los sistemas de seguimiento. Esto ocasiona una baja confiabilidad en la información y en los resultados obtenidos para la meta evaluada, impidiendo desarrollar eficientemente el proceso de seguimiento.

Es decir, que se viola el derecho a la información consagrado en la Constitución Política, porque no es posible acceder y conocer datos y documentos confiables.



Hallazgo 24. Administrativo – Sistema de Información

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT dispone del instrumento C-2 para realizar la consolidación de los proyectos que en materia de Agua Potable y Saneamiento Básico se desarrollan en el país y que cuentan con diferentes tipos de financiación. Sin embargo, este instrumento, fundamental para conocer la articulación y complementariedad de los recursos y los proyectos, es incompleto y carece de integralidad.

Esto se evidencia claramente con la diferencia encontrada entre los reportes realizados por FINDETER con relación a los entes territoriales que se han beneficiado con los créditos con Tasa Compensada, los créditos otorgados por la entidad y los proyectos registrados en el C-2. Ver Tabla No. 38 a Tabla No. 40.

Según se aprecia en las tablas, el MVCT registra 140 proyectos por valor de \$539 mil millones de pesos, que se desarrollan en al menos 3 departamentos y 90 municipios. Sin embargo, el reporte de FINDETER indica que fueron 72 los municipios y un departamento, los entes territoriales que realizaron 145 operaciones de crédito de inversión en agua potable y saneamiento básico, con esta entidad por \$227 mil millones y de otra parte, se reportan 127 proyectos en 36 entes territoriales o empresas, cuya deuda se encuentra aún en pago.

Tampoco se encuentran registradas en el formato C – 2 las inversiones que realizan los municipios con diferentes fuentes de crédito, que en la actualidad, ya que según lo reportado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, esta información no resulta de su competencia.

Es decir, que el instrumento diseñado e implementado por el MVCT no permite conocer las inversiones que en materia de agua potable y saneamiento básico se realizan en el país, por lo cual, siendo el rector de la política, no cuenta con los instrumentos requeridos para realizar la planeación del desarrollo del sector de forma armónica con las necesidades del país.



Tabla No. 38. Consolidación proyectos que se realizan con Tasa Compensada, información del formato C-2 del MVCT.

Valores en pesos corrientes

DEPARTAMENTO	NÚMERO DE PROYECTOS	ASIGNACION NACION	CONTRAPARTIDA	TOTAL PROYECTO
ANTIOQUIA	13	18.218.216.858	6.589.380.000	24.807.596.858
ATLANTICO	3	39.993.000.000	10.576.366.040	50.569.366.040
BOLIVAR	6	18.813.401.200		18.813.401.200
BOYACA	4	10.912.000.000	20.000.000	10.932.000.000
CALDAS	20	37.328.000.000	518.000.000	37.846.000.000
CAQUETA	1	1.000.000.000		1.000.000.000
CAUCA	3	1.843.000.000	131.000.000	1.974.000.000
CESAR	1	1.004.000.000		1.004.000.000
CORDOBA	5	16.230.000.000	881.662.828	17.111.662.828
CUNDINAMARCA	26	27.540.457.157	59.709.718.645	87.250.175.802
HUILA	3	10.630.000.000	12.709.556.547	23.339.556.547
MAGDALENA	1	2.107.000.000		2.107.000.000
NARIÑO	1	5.000.000.000	1.540.838.352	6.540.838.352
NORTE DE SANTANDER	11	11.103.000.000	218.000.000	11.321.000.000
QUINDIO	9	7.601.905.746		7.601.905.746
RISARALDA	1	15.138.000.000		15.138.000.000
SANTANDER	12	30.538.000.000	32.677.544.328	63.215.544.328
SANTANDER	1		728.851.000	728.851.000
SUCRE	8	33.190.890.000	3.765.850.339	36.956.740.339
TOLIMA	8	24.250.000.000	1.140.436.534	25.390.436.534
VALLE DEL CAUCA	3	95.426.000.000		95.426.000.000
Total general	140	407.866.870.961	131.207.204.613	539.074.075.574

Fuente: Respuesta MVCT. Elaboración CGR

Tabla No. 39. Préstamos de FINDETER para obras de Acueducto y Saneamiento Básico

Departamento	Número de proyectos	Valor total de los desembolsos (pesos corrientes)
Antioquia	47	15.813.356.393
Atlántico	3	14.000.000.000
Bolívar	2	530.000.000
Boyacá	12	6.839.882.829
Caldas	12	5.719.974.323
Caquetá	3	700.000.000
Cauca	2	1.425.000.000
Cundinamarca	13	79.581.582.993
Huila	4	10.430.000.000
Meta	1	5.892.474.722
Nariño	1	159.611.798
Norte Santander	16	10.365.792.669
Quindío	4	2.412.947.680
Santander	8	8.677.036.364
Sucre	9	27.962.890.000
Tolima	6	13.484.000.000
Valle Del Cauca	2	23.000.000.000
Total general	145	226.994.549.771

Fuente: Respuesta FINDETER. Elaboración propia



Tabla No. 40. Saldos de los préstamos otorgados por FINDETER a Tasa Compensada

Beneficiario Crédito Tasa Auto-compensada FINDETER	ACUEDUCTO		ALCANTARILLADO		RESIDUOS		TOTAL	
	Saldo Cartera (Pesos)	Número de Proyectos	Saldo Cartera (Pesos)	Número de Proyectos	Saldo Cartera (Pesos)	Número de Proyectos	Total Saldo Cartera (Pesos)	Total Número de Proyectos
AGUAS DE CARTAGENA S.A. E.S.P.	6.127.100.000	2					6.127.100.000	2
DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA	46.079.569.608	6					46.079.569.608	6
DEPARTAMENTO DEL NORTE DE SANTANDER	383.222.848	2	497.000.000	2			880.222.848	4
MUNICIPIO EL ROBLE - SUCRE			144.333.328	1			144.333.328	1
EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE PEREIRA S.A. E.S.P.	9.590.089.288	9					9.590.089.288	9
EMPRESA DE OBRAS SANITARIAS DE CALDAS S.A. E.S.P.	3.874.495.848	3	2.264.098.537	1			6.138.594.385	4
EMPRESA DE OBRAS SANITARIAS DE PASTO EMPOPASTO S.A.	135.868.656	1	2.052.829.695	7			2.188.698.351	8
EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS DE FUSAGASUGA E.S.P. E.S.P. DE FUSAGASUG			2.072.095.148	2			2.072.095.148	2
EMPRESA BAGUERENA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO S.A. E.S.P. OFICI	1.088.117.947	4	2.450.124.478	8			3.538.242.425	12
EMPRESA METROPOLITANA DE ASEO S.A. E.S.P.					937.500.014	1	937.500.014	1
EMPRESA MUNICIPAL DE ACUEDUCTO ALCANTARILLADO Y ASEO DE FUNZA					478.871.926	3	478.871.926	3
EMPRESA MUNICIPAL DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS DE PIEDECUESTA E	7.647.943.677	1	2.028.279.722	1			9.676.223.399	2
EMPRESA PUBLICA DE ALCANTARILLADO DE SANTANDER S.A. E.S.P.	400.000.000	1	8.674.946.239	3			9.074.946.239	3
EMPRESA SANITARIA DEL QUINDIO S.A.	180.277.754	1					180.277.754	1
EMPRESAS MUNICIPALES DE SANTANDER DE QUILICHAO E.S.P.	262.500.000	1			69.999.974	1	69.999.974	1
MUNICIPIO DE AGUADAS							262.500.000	1
MUNICIPIO DE ANDES (A.N.)					110.111.151	2	110.111.151	2
MUNICIPIO DE BARBOSA - SANTANDER	183.920.625	2					183.920.625	2
MUNICIPIO DE CONCEPCION			183.750.000	1			183.750.000	1
MUNICIPIO DE EL PAUJIL			93.750.000	2			93.750.000	2
MUNICIPIO DE EL PIÑON	514.285.734	1					514.285.734	1
MUNICIPIO DE IBAGUE	1.250.000.006	1					1.250.000.006	1
MUNICIPIO DE NATAGAIMA	321.225.251	1					321.225.251	1
MUNICIPIO DE NECOCLI	1.646.513.889	3					1.646.513.889	3
MUNICIPIO DE PRADO	85.759.769	1					85.759.769	1
MUNICIPIO DE SALAMINA	1.469.004.065	2					1.469.004.065	2
MUNICIPIO DE SAN GIL			305.544.646	1			305.544.646	1
MUNICIPIO DE SAN PEDRO DE URABA			210.474.545	3			210.474.545	3
MUNICIPIO DE SANTA BARBARA (ANT)	17.859.376	1	390.285.724	10			408.145.100	11
MUNICIPIO DE SINCELEJO (SUC)	12.431.924.687	3					12.431.924.687	3
MUNICIPIO DE UBATE	104.166.673	1					104.166.673	1
MUNICIPIO DE VILLA DEL ROSARIO	373.524.887	1					373.524.887	1
MUNICIPIO DE VILLAHERMOSA	37.500.026	1					37.500.026	1
MUNICIPIO SAN PEDRO URABA			2.192.363.379	7			2.192.363.379	7
SOCIEDAD DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS DEL VALLE DEL CAUCA S.A. E.S.	12.556.119.795	21					12.556.119.795	21
Total general	106.740.788.429	71	23.559.843.441	49	1.594.483.085	7	131.895.114.935	127

Fuente: Respuesta FINDETER. Elaboración propia

Hallazgo 25. Administrativo - Información sobre créditos

Es competencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP, autorizar el desembolso del préstamo y garantizar el cupo de endeudamiento de los entes territoriales, además tiene funciones en el seguimiento, monitoreo y control del uso del SGP de Agua Potable y Saneamiento Básico, por ello, debe contar con el registro de cada una de las operaciones que los entes territoriales realice con el fin de apalancar recursos destinados a inversiones en materia de Agua Potable y Saneamiento Básico.

Sin embargo, no reportó a la CGR la información solicitada sobre los créditos registrados por los entes territoriales y trasladó dicha solicitud al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT, por su parte, el MVCT trasladó la observación realizada sobre el tema al MHCP. Es decir, que a pesar de existir una reglamentación relacionada con las competencias complementarias de estos dos ministerios frente al seguimiento, monitoreo y control del SGP de Agua Potable y Saneamiento Básico, no existe una articulación para el cumplimiento de dichas funciones y por lo tanto se desconocen los recursos que se encuentran



Transparencia
con eficiencia
Empresarial
por sus derechos
ciudadanos

comprometidos por los entes territoriales y por lo tanto, no es posible conocer el nivel de endeudamiento de los entes territoriales y garantizar la sostenibilidad financiera de los mismos.

Hallazgo 26. Administrativo - Bonos de Agua

La Ley 1176 de 2007 abrió al mercado la financiación a largo plazo la ejecución de obras que permitieran ampliar la cobertura y mejorar las condiciones del servicio de acueducto, alcantarillado y aseo en el país, respaldadas por el compromiso de vigencias futuras de los recursos del SGP – APSB.

Amparados en la legislación vigente se han adoptado dos esquemas financieros, uno diseñado por el gobierno nacional, conocido como PA FIA y otros ofrecidos por el sector privado, donde el mayor prestamista es el Grupo Financiero de Infraestructura Alianza Fiduciaria S.A. Este mecanismo conocido como “Bonos de Agua” ha sido ampliamente analizado por la CGR y se ha demostrado que:

Se desarrollara un mecanismo para la realización de operaciones de crédito público respaldado por recursos de vigencias futuras, requería que su trámite y aprobación se sujetara a lo previsto por las leyes 358 de 1997 y la 819 de 2003 y 80 de 1993 que regula el tema del crédito público. Sin embargo, se pudo establecer que la estructura presenta un vacío jurídico en la constitución de vigencias futuras, ya que los Concejos Municipales utilizaron incorrectamente la figura vigencias futuras para autorización de los préstamos, siendo que debieron utilizar las normas para las operaciones de crédito público.

Estas operaciones de crédito público no requieren autorización para comprometer vigencias futuras, los cuales son conceptos fiscales y financieros diferentes regulados por normas distintas.

Lo anterior debido a que los entes territoriales no estaban facultados por el legislador para comprometer vigencias futuras excepcionales, tal y como ha sido ya ampliamente reconocido.

En efecto, el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en fallo 0559 del 14/07/11, señaló: “(...) no cabe la menor duda que ni el Decreto 111 de 1996 (Ley Orgánica de Presupuesto); ni la Ley 819 de 2003 prevén la posibilidad de que Entes Territoriales comprometan vigencias futuras excepcionales, y de que mal puede interpretarse el silencio de la Ley en este respecto como una autorización tácita (...)”.

Es importante resaltar que el legislador autorizó a las Entidades Territoriales la constitución de vigencias futuras excepcionales con la ley 1483 de 2011, donde se establece que podrán ser autorizadas para proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones, y en gasto público social en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, que se encuentren debidamente inscritos y viabilizados en los respectivos bancos de proyectos, previo cumplimiento de unos requisitos.



Se concluye entonces que las autorizaciones otorgadas por los concejos en esta estructura de Vigencias Futuras excepcionales antes de la Ley antes mencionada, no tienen sustento jurídico para las entidades territoriales, y por tanto su utilización incidirá en la invalidez jurídica de los actos administrativos expedidos con ocasión de la asunción de obligaciones sustentadas en la mencionada figura presupuestal excepcional.

Los Entes Territoriales están empeñando \$ 2,6 billones en 19 años, para obtener \$ 441 millones a precios de hoy, finalmente, terminan pagando 3,4 veces más del crédito desembolsado y empeñando 6,1 del SGP-APSB con respecto al crédito desembolsado.

Al revisar la capacidad de pago de los entidades territoriales que hacen parte de la estructura, la CGR ha establecido que hay 21 municipios que no tienen capacidad de pago para cubrir el servicios de la deuda, pese que los créditos se encuentran en periodo de gracia, es decir, solo se están pagando intereses y **no** capital durante los primeros 5 años del crédito, los recursos cedidos no alcanzan para pagar los mencionados intereses.

Lo anterior se evidencia en lo reportado por Alianza Fiduciaria, entidad vocera y administradora de los Patrimonios Autónomos Entidades Territoriales, quien en los informes de la notificación de la deuda comunica a los entes territoriales que los recursos provisionados (SGP-APBS) y sus respectivos rendimientos no alcanzaron para pagar los intereses de los créditos en periodo de gracia y por ende, no logran constituir reserva de acuerdo con el numeral 3.2 de la cláusula tercera del contrato.

Se puede concluir que de acuerdo con el contrato de crédito, las Entidades Territoriales tendrán que pagar con recursos propios el faltante antes mencionado, de igual manera la mora sobre los montos insolutos. (CGR, 2013)¹⁸³

Sin embargo, los Ministerios responsables de garantizar el nivel de endeudamiento y el buen uso del SGP de APSB aún no han implementado mecanismos eficientes que permitan mejorar la situación encontrada, manteniendo en una elevada vulnerabilidad y riesgo los municipios que emplearon este mecanismo de financiación para las inversiones de este sector.

Hallazgo 27. Administrativo - Inversiones y calidad de agua

Durante los años 2008 a 2013, a través de las diferentes fuentes de recursos que se han empleado para financiar los proyectos relacionados con agua potable y el saneamiento básico – APSB en el país, fueron de invertidos o comprometidos cerca \$13 billones de pesos, de los cuales, \$7,2 billones (53,0%) corresponden a recursos de regalías, \$6,3 billones (46.4%) provienen del Sistema General de Participaciones

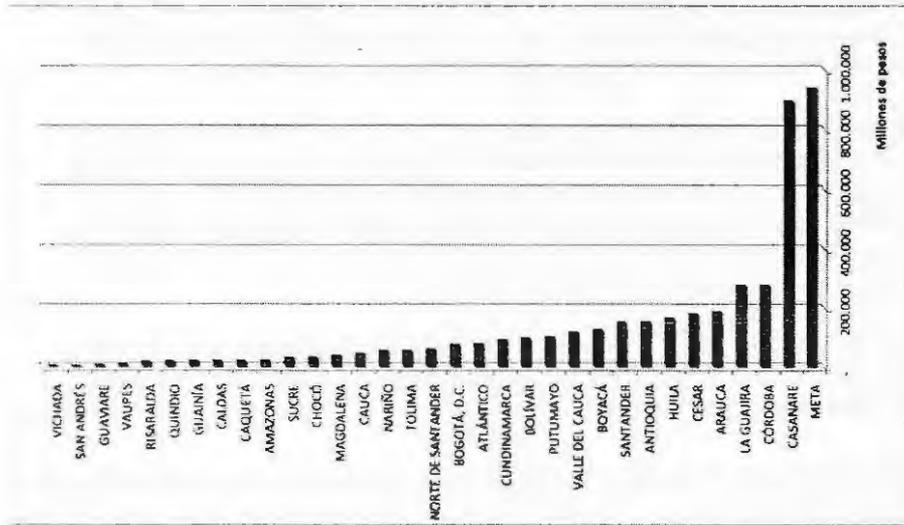
¹⁸³ Informe técnico y financiero respecto a las emisiones de bonos aguas y créditos otorgados por Grupo Financiero de Infraestructura – ALIANZA FIDUCIARIA S.A.



– SGP, mientras que \$76.535 mil millones (0,6%) proceden de recursos de la Nación.

Los recursos que fueron administrados por los departamentos (\$4.3 billones) provienen en un 25.8% (\$1,1 billón) de los giros del SGP y 74.2% (\$3,2 billones) de regalías, razón por la cual, su distribución refleja una elevada concentración de los recursos en Meta, Casanare, Córdoba y Guajira, que representa el 55.1% de éstos, según se presenta en el Gráfico No. 29.

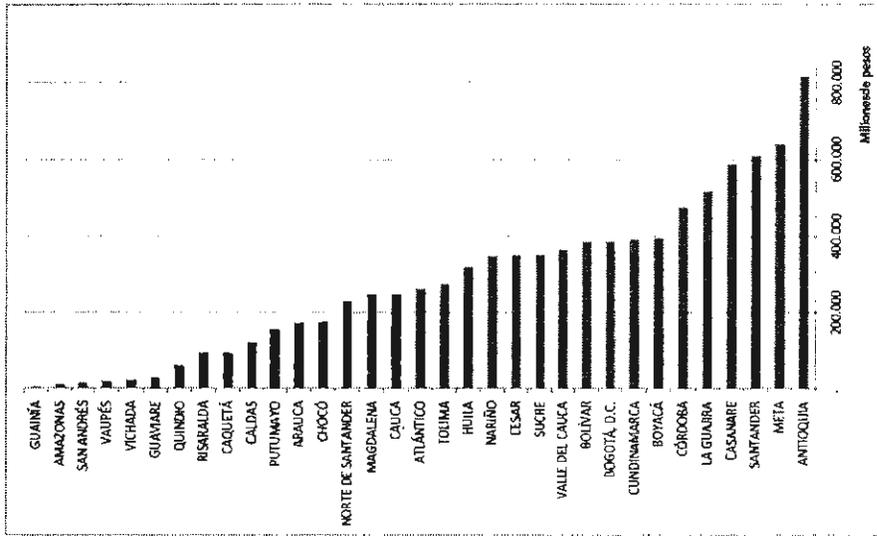
Gráfico No. 29. Distribución de los recursos transferidos a los departamentos para APSB entre 2008 y 2013



Fuente: respuestas Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, FONADE, DNP. Elaboración: Propia.

Por su parte, los recursos transferidos a los municipios para APSB provenientes del SGP, regalías y recursos de la Nación, entre 2008 y 2013, fueron \$9,2 billones, cuya distribución indica una mayor participación de los entes territoriales pertenecientes a los departamentos de Antioquia, Meta, Santander, Casanare, La Guajira y Córdoba. Sin embargo, como se observa en el Gráfico No. 30, la distribución de recursos resulta menos concentrada.

Gráfico No. 30. Distribución de los recursos transferidos a los municipios para APSB entre 2008 y 2013.



Fuente: respuestas Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, FONADE, DNP. Elaboración: Propia.

Cabe mencionar que para el caso de los municipios, la participación de recursos del SGP representa el 65,8% (\$6,0 billones) de las transferencias recibidas para APSB, mientras que las regalías participan con un 33.3% (3,1 billones) y los recursos de la Nación el 0.8% (\$76.535 millones de pesos).

A pesar de estos recursos transferidos a los entes territoriales, regionales y locales, con el fin de garantizar el derecho humano al agua potable y al saneamiento básico, las coberturas de estos servicios no han presentado un mejoramiento, cuyos indicadores siguen siendo muy bajos en las áreas rurales, mientras que en los sectores urbanos a penas refleja un leve aumento con el inicio del periodo de análisis. Es así que el MVCT, con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares indica un aumento en las conexiones de una unidad porcentual en las áreas urbanas (96 a 97%) y de tres puntos en las zonas rurales (71 a 74%), sin que ello signifique un mejoramiento de la calidad del agua suministrada.

Por otra parte, la calidad del agua, según los reportes presentados en el "Sistema de Información de la Vigilancia de la Calidad del Agua para Consumo Humano – SIVICAP" para 2013, del Instituto Nacional de Salud, indica que aún hay 79 municipios en los cuales no se realiza el control a la calidad del agua por parte de las Secretarías de Salud, 24 municipios entregan agua inviable sanitariamente, 299 tienen un nivel de riesgo alto, el nivel de riesgo de 251 municipios es medio, mientras que son 469 municipios en los cuales las características físico – químicas y bacteriológicas del agua de los acueductos indican que no tienen riesgo o este es bajo para la salud humana.



Los parámetros que con mayor frecuencia son incumplidos corresponden a aquellos que para su control, requieren tratamientos básicos para un sistema de agua potable, como se aprecia en la Tabla No. 41, que además indican que en el periodo analizado, a pesar de las inversiones realizadas, se han incrementado los niveles de incumplimiento.

Tabla No. 41. Número de municipios que reportaron parámetros que se encuentran por fuera de norma.

Número del Parámetro	Característica	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	Color aparente	510	529	521	577	572	579
2	Turbiedad	491	551	538	649	749	740
3	pH	409	427	442	507	509	388
4	Cloro residual libre	683	722	670	730	730	715
7	Fosfatos	87	91	142	163	183	143
12	Dureza total	42	55	76	64	44	47
14	Hierro total	281	226	219	307	263	241
21	Coliformes totales	832	881	851	906	889	880
22	E. Coli	677	727	681	762	709	703

Fuente: Sistema de Información de la Vigilancia de la Calidad del Agua para Consumo Humano – SIVICAP.

Lo anterior indica que a pesar de las inversiones realizadas mediante la política de PDA, PAP – PDA, implementada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, éstas no han permitido avanzar en el suministro de agua potable a una gran parte de la población del país (Ver mapas Anexo No. 8 y Anexo No. 9).

Todo lo anterior impacta directamente en la salud de los habitantes de los territorios locales que además aun no cuentan con un informe que relacione la calidad del agua suministrada, la morbilidad presente y las inversiones realizadas en la atención de las personas que presentan enfermedades de origen hídrico, especialmente en los grupos poblacionales más vulnerables.

Hallazgo 28. Administrativo - Sistemas de información.

El artículo 53 de la Ley 142 de 1994, señala:

“Artículo 53. Sistemas de Información. *Corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos, en desarrollo de sus funciones de inspección y vigilancia, establecer los sistemas de información que deben organizar y mantener actualizados las empresas de servicios públicos para que su presentación al público sea confiable.*

.....”



Así mismo el numeral 67.7 del artículo 67 de la misma Ley, indica:

“Artículo 67. Funciones de los Ministerios en relación con los servicios públicos. El Ministerio de Minas y Energía, el de Comunicaciones y el de Desarrollo, tendrán, en relación con los servicios públicos de energía y gas combustible, telecomunicaciones, y agua potable y saneamiento básico, respectivamente, las siguientes funciones:

.....
67.7. Desarrollar y mantener un sistema adecuado de información sectorial, para el uso de las autoridades y del público en general.

.....”
La intervención del Estado en los servicios públicos tiene entre otros fines: Garantizar la calidad del bien objeto del servicio público, ampliación permanente de la cobertura y atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico. Para el cumplimiento de estos fines el Estado debe realizar importantes inversiones cuya eficiencia y eficacia alcanzarían un mayor y mejor control, bajo la existencia de un sistema moderno, actualizado y confiable de información.

Mediante oficio No. 2014ER0028042 del 03 de marzo, se recibió de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) información pertinente respecto de la cobertura por municipio de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, para evaluar la Política Pública en materia de APSB. La respuesta presentada por la SSPD además de incompleta es de poca confiabilidad dado que presenta serias inconsistencias. Es incompleta en tanto que de los 1102 municipios reportados, la información a 31 de diciembre de 2013 solo se presentó para 347 municipios, es decir para esa fecha solo se disponía del 31.5% de la información; la baja confiabilidad de la referida información se deduce de múltiples casos con visibles inconsistencias, de los cuales se exponen algunos a continuación, para los servicios de acueducto y alcantarillado:

- Municipios con alta ruralidad presentan 100% de cobertura urbana y 0% de cobertura rural, para concluir un 100% de cobertura municipal.
- Municipios con cobertura urbana del 0% y 42% de cobertura rural, para obtener una cobertura municipal del 42%.
- Municipios con alta ruralidad, donde la muy baja cobertura rural afecta de manera marginal la cobertura municipal.



Lo anterior se debe entre otros factores a la actitud pasiva de la SSPD y de los ministerios correspondientes (artículo 67 de la Ley 142 de 1994), pues la misma Contraloría General de la República (CGR) se ha pronunciado sobre este caso como resultado de la evaluación a la política pública de APSB obtenido del Estudio Intersectorial realizado en el año 2011 e igualmente de la Auditoría llevada a cabo en el año 2012 al MVCT.

Lo hechos así expuestos traen como consecuencia inversiones no focalizadas y desarticuladas y por tanto un alto riesgo de ineficiencia e ineficacia en su ejecución.

Hallazgo 29. Administrativo - Equidad en la distribución de los recursos de Regalías.

Los numerales 2, 5 y 7 del Artículo 2° de la Ley 1530 de 2012, señalan:
"Artículo 2°. Objetivos y fines

Conforme con lo dispuesto por los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, son objetivos y fines del Sistema General de Regalías los siguientes:

.....
2. *Propiciar la adopción de mecanismos de inversión de los ingresos minero-energéticos que prioricen su distribución hacia la población más pobre y contribuya a la equidad social.*

5. *Fortalecer la equidad regional en la distribución de los ingresos minero-energéticos, a través de la integración de las entidades territoriales en proyectos comunes; promoviendo la coordinación y planeación de la inversión de los recursos y priorización de grandes proyectos de desarrollo.*

7. *Propiciar la inclusión, equidad, participación y desarrollo integral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, del pueblo Rom o Gitano y de los pueblos y comunidades indígenas, de acuerdo con sus planes de etnodesarrollo y planes de vida respectivos.*

.....
La reforma a las regalías contempló cuatro puntos, siendo la Equidad, bajo el lema "esparcir la mermelada en toda la tostada nacional" uno de ellos; esto explica por qué el artículo transcrito se refiere de manera reiterativa a este concepto dando así coherencia a la norma en mención. Es de aclarar que la Equidad para este caso se refiere fundamentalmente a invertir la distribución de los recursos de regalías de 80% para entes productores contra 20% para no-productores, a 80% para no-productores contra 20% para productores.



Mediante oficio No. 2014ER0021712 del 20 de febrero, la Contraloría General de la República (CGR) recibió del Departamento Nacional de Planeación (DNP) información pertinente respecto a proyectos financiados con recursos del Fondo Nacional de Regalías (2008-2011) y del Sistema General de Regalías (2012-2013).

De la información referida se conoció que entre el 2008 y el 2011 se aprobaron para APSB 229 proyectos por valor de **\$1.109.572.246.287** provenientes del Fondo Nacional de Regalías (FNR) y Escalonamiento, mientras que entre 2012 y 2013 se aprobaron 560 proyectos para el mismo sector por un valor de **\$1.285.940.452.197** de los cuales **\$1.023.856.967.629 (79.6%)** corresponden a recursos del Sistema General de Regalías (SGR).

Debe aclararse que de los **\$1.023.856.967.629** del inciso anterior, **\$711.089.090.083** corresponden a asignaciones directas lo cual equivale al 69.5% del total, es decir la composición de la distribución a diciembre de 2013 es de 69.5% productores contra 30.5% no-productores cuando la proyección esperada para ese año (2013) era 35% productores contra 65% no-productores, lo cual está lejos de cumplir con la filosofía de equidad que fundamentó la Ley 1530 de 2012, que prometió darle un giro de 180° a la composición en la distribución de las regalías de 80% productores - 20% no-productores del 2011, a 20% productores-80% no-productores en 2015. Aspecto que no se podrá lograr en el mediano plazo, en tanto el texto del artículo 39 de la Ley 1530 se mantenga de la siguiente forma:

“Artículo 39. Destinatarios de asignaciones directas. Las entidades territoriales de que trata el inciso segundo del artículo 361 de la Constitución Política recibirán asignaciones directas en virtud del derecho a participar en las regalías y compensaciones previsto en dicha norma, sin perjuicio de su derecho a participar de los recursos de los fondos del sistema.” (Negrilla fuera de texto).

Según la norma transcrita, se permite la participación de los entes territoriales productores en los fondos definidos en los artículos 33 y 34 de la Ley 1530 de 2012, mediante la presentación de proyectos a los respectivos Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD); es decir, que reciben recursos por asignaciones directas y también pueden acceder al Fondo de Compensación Regional (FCR) y/o al Fondo de Desarrollo Regional (FDR).

De otro lado, se podría pensar en equidad al observar que durante el periodo 2008-2011 (4 años) se aprobaron 229 proyectos con recursos FNR mientras que en el periodo 2012-2013 (2 años) se aprueban 560 proyectos, se podría entonces pensar



que existen más entes territoriales beneficiados con la nueva ley. Pero no es así, dado que, de los 560 proyectos aprobados con recursos del SGR, 364 son financiados con asignaciones directas (entes productores), 31 reciben directas y del fondo de compensación regional mientras que 165 proyectos, solo 29% del total, son beneficiados con recursos del FCR y/o del FDR.

Lo anteriormente expuesto se debe a dos factores:

- Un mal diseño de la norma en lo que compete a la equidad de acuerdo al artículo 39 transcrito, dada la participación en el FCR y el FDR de los entes productores y por tanto receptores de asignaciones directas.
- La poca capacidad técnica, institucional y logística de los entes territoriales para formular y presentar proyectos ante el correspondiente OCAD.

Como consecuencia de los hechos descritos se incumple el principio de Equidad bajo la concepción de la Ley 1530 de 2012, puesto que:

- Se presenta un rezago significativo en el giro de 180 grados en la distribución entre productores y no-productores, de los recursos de regalías. Este rezago puede volverse crítico en la medida que los entes productores aumenten su capacidad técnica para estructurar proyectos a ser presentados ante el correspondiente OCAD.
- Dada la poca capacidad técnica para formular y presentar proyectos ante el correspondiente OCAD, se presenta un marginamiento total o parcial de muchos departamentos y municipios para acceder a los recursos del SGR, favoreciendo a los entes territoriales que históricamente han sido fuertes en este tipo de ejercicio.

Hallazgo 30. Administrativo - Cumplimiento de metas del PND 2010-2014, en los Subsectores de Acueducto y Alcantarillado.

La Ley 1450 de 2011, en su artículo 2° indica:

“Artículo 2°. Parte integrante de esta ley. Apruébese como parte integrante de la Parte General del Plan Nacional de Desarrollo e incorpórese como anexo de la presente ley, el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos”, elaborado por el Gobierno Nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo.”



El documento que se incorpora a la presente ley corresponde al publicado en la **Gaceta del Congreso de la República** como anexo a la ponencia para segundo debate.”

Las metas definidas para la construcción del PND 2010-2014, están contenidas en la Tabla III-22 del documento oficial del año 2011 “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos - Tomo I” del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y de la cual se toman los elementos de interés para la configuración de la presente observación.

Tabla No. 42. Tabla 9 Metas Vivienda y Ciudades Amables

INDICADOR	METAS 2014
NUEVA POBLACIÓN BENEFICIADA CON EL SERVICIO DE ACUEDUCTO	2.8 millones de personas
NUEVA POBLACIÓN BENEFICIADA CON EL SERVICIO DE LCANTARILLADO	4.5 millones de personas

Al analizar la información disponible y con ella seguimiento al PNDD a 31 de diciembre de 2013, se concluye incumplimiento a las metas propuestas para los subsectores de acueducto y alcantarillado. En el servicio de acueducto, el incumplimiento puede considerarse leve puesto que de un avance esperado del 85% se ha alcanzado el 77% que en cifras absolutas corresponde a 544.232 habitantes sin cobertura. El subsector de alcantarillado no ha corrido la misma suerte, ya que del avance esperado del 85% solo se ha logrado cumplir con un 51% que en cifras absolutas equivale a 1.861.600 personas sin este servicio.

Para el cálculo de las cifras indicadas se hicieron dos consideraciones generales previas:

- Nueva población año 2013: $47.121.089 - 45.509.584 = 1.611.505$ habitantes.
- Dado que la meta para el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se define con diagnósticos que parten de la población del año 2010 (exante), entonces el incremento poblacional al año 2013 no debe considerarse ya que afectaría las metas en ese mismo valor.
- Se ha asumido un comportamiento lineal en el tiempo para conocer el avance o estado de las metas.

Con los considerandos descritos, se desarrolló el siguiente procedimiento:



a. Acueducto. De los cuadros 1 y 4., se tiene:

Población sin cobertura para el año 2013 respecto al 2010: $5.418.925 - 1.611.505 = 3.807.420$.

Incremento de la Cobertura a 2013: $5.643.188 - 3.807.420 = 1.835.768$ habitantes.

- **Estado de la Meta.** A 31 de diciembre de 2013 han transcurrido 40.8 meses, esto es, el 85% del cuatrienio (48 meses) agosto 2010-agosto 2014. Tomando un comportamiento lineal mensual para el cumplimiento de la meta, se tiene que a diciembre de 2013 el avance esperado debió estar con una nueva cobertura de $0.85 \times 2.800.000 = 2.380.000$ habitantes, sin embargo lo realmente alcanzado es de 1.835.768 nuevos usuarios presentándose un déficit absoluto respecto a la meta de $2.380.000 - 1.835.768 = 544.232$ habitantes y en valor relativo está en $(1.835.768/2.380.000) \times 100 = 77\%$, una diferencia de 8 puntos porcentuales respecto al 85% esperado.

b. Alcantarillado.

Población sin cobertura para el año 2013 respecto al 2010: $10.888.972 - 1.611.505 = 9.277.467$ habitantes.

Incremento de la Cobertura a 2013: $11.240.867 - 9.277.467 = 1.963.400$ habitantes.

- **Estado de la Meta.** A 31 de diciembre de 2013 han transcurrido 40.8 meses, esto es, el 85% del cuatrienio (48 meses) agosto 2010-agosto 2014. Tomando un comportamiento lineal mensual para el cumplimiento de la meta, se tiene que a diciembre de 2013 el avance esperado debió estar con una nueva cobertura de $0.85 \times 4.500.000 = 3.825.000$ habitantes, sin embargo lo realmente alcanzado es de 1.963.400 nuevos usuarios presentándose un déficit absoluto respecto a la meta de $3.825.000 - 1.963.400 = 1.861.600$ habitantes y en valor relativo está en $(1.963.400/3.825.000) \times 100 = 51\%$, una diferencia de 34 puntos porcentuales respecto al 85% esperado.

La irregularidad descrita se debe a:

- Debilidades en la viabilidad técnica dada a los proyectos de APSB hasta el año 2011, tanto por parte del MVCT que es el órgano rector sectorial, como del DNP responsable de la aprobación de recursos del FNR. Debe anotarse que para el periodo 2012-2013, el DNP y los diferentes OCAD de acuerdo al artículo 6° de la Ley 1530 de 2012, son responsables tanto de la viabilización



como de la aprobación de recursos para proyectos de APSB a financiarse con recursos del SGR.

- Deficiencia en los Sistemas de Información. No obstante el DNP en el periodo 2008-2013, haber tenido a su cargo el control de los recursos de regalías (FNR y SGR) que se destinan a la ejecución de los proyectos del sector de APSB, no posee un sistema de información único, actualizado, confiable y consistente por Ente Territorial (ET) que permita controlar los montos de las inversiones proyectadas, realizadas y en ejecución. Esto a su vez no permite conocer la estimación de necesidades en recursos por ente y por componente (agua y alcantarillado) lo que conlleva a desconocer el compromiso y el gasto que cada uno de los entes territoriales ha realizado y el grado de efectividad de los mismos. Es así como se presentan múltiples casos en los que el avance financiero de los proyectos no coincide con el avance físico. Debe anotarse que el MVCT es igualmente responsable de esta carencia, como doliente constitucional y legal del sector.

De otro lado el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico del año 2000 (RAS-2000) en el Título A, define el periodo máximo de diseño para los diferentes componentes que conforman un acueducto o un alcantarillado de acuerdo al nivel de complejidad del sistema; dicho periodo oscila entre 15 y 30 años para construcciones nuevas. Ante la ineficiencia de los sistemas de información, estos años de vida útil con los que se diseña para el sector de APSB tampoco se controla y se observan inversiones para nuevas construcciones cada 4, 8 o 10 años en los mismos entes territoriales lo que implica un uso ineficiente e ineficaz de recursos públicos.

Lo anterior genera diferentes consecuencias:

- Impacto negativo en las obras manifestado en obras inconclusas por inconvenientes en los diseños, falta de legalización de servidumbres, sin permisos para la intervención de predios de terceros, etc.
- Efectos nocivos para otros sectores, particularmente a la Salud y a la Competitividad.
- Incumplimiento de mandatos y acuerdos internacionales contenidos: en la Resolución A/64/L.63/Rev.1 de 2010 de las Naciones Unidas en la que expresamente se reconoce el derecho humano al agua y el saneamiento, y en los compromisos del milenio fijados en el año 2000 por los 189 países miembros de las Naciones Unidas que acordaron conseguir para el año 2015 ocho objetivos, en los que se destaca para el caso de APSB el siguiente:



“Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del Medio Ambiente.

.....
Meta Universal 7C. Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.”

Aclaración: Respecto a esta observación se debe tener presente dos casos. El primero se refiere a que no se ha tomado el crecimiento poblacional 2010-2013 que alcanzó las 1.611.505 nuevas personas, asunto que incrementaría considerablemente las cifras de no cobertura mencionadas. El segundo tiene que ver con la situación especial que en materia de ejecución de recursos del SGR caracteriza los 7 meses (enero-julio de 2014) faltantes para la terminación del PND 2010-2014, ya que ese periodo de tiempo se caracteriza por ser electoral y como consecuencia, la estricta aplicación de la Ley 996 de 2005 (Ley de Garantías), lo cual implicaría que las cifras señaladas pueden ser definitivas.

Hallazgo 31. Administrativo - Esquema PAP-PDA no incluyente.

A pesar de que el Decreto 2246 de 2012¹⁸⁴ estableció varios instrumentos de gestión de recursos, planificación y articulación regional, la reforma de la norma que reglamenta los PAP – PDA¹⁸⁵ no logró ser incluyente con todos y cada uno de los municipios del país dado que se limita a atender directamente 429 de ellos (Anexo No. 10) y que corresponden a aquellos entes territoriales vinculados directamente al esquema financiero implementado (FIA). Un efecto que se evidencia de este comportamiento son los bajos niveles de coberturas en muchos de los municipios que no están bajo la tutela de este instrumento gubernamental.

En efecto, considerando una muestra a partir de la información presentada en el Anexo No. 10, la situación de seis departamentos¹⁸⁶ que agrupan 373 municipios¹⁸⁷ muestra que alrededor de 115 municipios, con los cuales no hay convenios suscritos para ser partícipes del PAP – PDA, no han mejorado la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado; como se evidencia a continuación en los indicadores de cobertura.

¹⁸⁴ Por el cual se reglamenta el artículo 21 de la Ley 1450 de 2011 y se dictan otras disposiciones

¹⁸⁵ De conformidad con lo establecido en el artículo 2o del Decreto 2246 de 2012 PAP-PDA corresponde al “Programa Agua y Saneamiento para la Prosperidad – Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento”.

¹⁸⁶ Antioquia, Boyacá, Huila, Norte de Santander, Meta y Casanare.

¹⁸⁷ Que corresponde al 34% del total nacional.



En Norte de Santander de 40 municipios que lo integran cerca de la mitad de los municipios (el 55%) ha suscrito convenio de cooperación y financiero y aunque el porcentaje de proyectos viabilizados y concluidos es aceptable, hay un bajo nivel de cobertura en un grupo de 16 municipios (Anexo No. 11) que no están vinculados con este sistema y sobre los cuales no se evidencian esquemas efectivos de seguimiento por parte del MVCT en procura de mejorar los bajos niveles de cobertura en acueducto y alcantarillado que presenta el informe de la Gobernación de Norte de Santander.

En el departamento de Antioquia, de los 125 municipios solamente la mitad de ellos tiene suscrito convenio de cooperación y apoyo financiero y 28 del total registran aportes en el FIA. Además, de conformidad con la matriz de priorización de proyectos del PDA departamental¹⁸⁸ de los 62 municipios incluidos en ella, 37 que no aportan recursos al FIA. Es decir, hay 97 municipios no incluidos en este mecanismo y de ellos cerca de 3 registran una muy baja cobertura en la prestación del servicio de alcantarillado (Anexo No. 12), a los que se deben sumar otros cinco con baja cobertura con convenio de cooperación y apoyo financiero (Anexo No. 13).

En el departamento de Boyacá, si bien el 82% de los municipios suscribieron convenios de cooperación y apoyo financiero, sólo el 20%, es decir 25 municipios utilizan el mecanismo financiero del FIA. El resultado de avances en cobertura en alcantarillado con la información de la SSPD, al cierre de 2013, indica escasos avances en 22 de municipios (Anexo No. 14 y Anexo No. 15) y que corresponde a un grupo no vinculado con este esquema financiero.

En el departamento del Huila aunque prácticamente todos los 37 municipios cuentan con convenio de cooperación, 14 registran una cuenta en el FIA; sin embargo, aunque cuenten con convenio 15 de ellos evidencian bajos niveles de cobertura en la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado (Anexo No. 16).

Hay nueve (9) departamentos en los cuales los municipios no están vinculados al esquema FIA y algunos de ellos como Casanare (Anexo No. 17) y Meta (Anexo No. 18), un alto porcentaje de sus municipios reflejan, al finalizar 2013, bajos niveles de cobertura en acueducto y alcantarillado.

Ahora, en esta revisión de la información sobre evolución de las coberturas de servicios públicos domiciliarios se aprecia de estos 373 municipios examinados por la CGR, con los reportes de la SSPD sólo se utilizó información relativamente

¹⁸⁸Gobernación de Antioquia. Informa de Convenio de Uso de Recursos 92 de 2009 – Fase 2 PDA Antioquia.



confiable de 114 municipios, lo que genera debilidades en los esquemas de planeación sectorial de políticas públicas del sector de agua potable y saneamiento básico, en la medida que se dificultan los seguimientos en las diferentes fases de formulación, planeación, ejecución y control de políticas públicas para la provisión de los servicios públicos en discusión.

Si bien el MVCT manifiesta que desde su origen la vinculación a los PDA, hoy PAP-PDA, es voluntaria por parte de las entidades territoriales, las cuales en uso de la autonomía constitucional de la que gozan determinan si forman o no parte de la política¹⁸⁹, el argumento desde el cual la CGR plantea este hallazgo está relacionado con los beneficios de los esquemas de planeación del MVCT y dado el mismo se han generado las deficiencias que aquí se presentan.

Hallazgo 32. Administrativo - Asociaciones público – privadas.

En el artículo 6 del Decreto 2246 de 2012, entre otros mecanismos, se incluyen como fuente de financiación los recursos de inversión de los prestadores que quieran ejecutar a través del PAP – PDA, así como los provenientes del sector privado que se incorporen a la estructuración y ejecución de proyectos en el marco de asociaciones público – privadas. Facilitar las asociaciones público – privadas en el modelo de prestación del servicio de APBS indica nuevamente profundizar el modelo de privatización del mismo, basado en mecanismos de mercado que se instituyeron desde la promulgación de la Ley 142 de 1994.

En este sentido, en programas de gran envergadura como los que se requieren para mejorar la cobertura de los servicios de APBS en amplios sectores rurales y urbanos de baja rentabilidad deberán ser imprescindibles para garantizar, bajo otros esquemas, la materialización del derecho fundamental al acceso de agua potable y al saneamiento básico, por encima de la rentabilidad en la prestación de los servicios.

En la respuesta, el MVCT es claro sobre las responsabilidades que en el sector hay en esta materia. Es decir que esta cartera es consciente de la importancia de garantizar la prestación de los servicios en condiciones de equidad y de garantía del derecho humano al agua potable y al saneamiento básico, aspecto que deberá reflejarse en la reglamentación que se promulgue sobre el tema. Por ello se considera pertinente mantener la observación.

¹⁸⁹ MVCT. Oficio con radicados 2014ER0068645 del 16-05-2014 y 2014EE0038706 del 13-05-2014.



Hallazgo 33. Administrativo - Gerencia como organismo rector.

El Decreto 2246 de 2012, mantiene el requisito del voto favorable del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para la aprobación de documentos como:

1. El Manual Operativo.
2. El Plan de Aseguramiento de la Prestación.
3. El Plan General Estratégico de Inversiones
4. El Plan Anual Estratégico y de Inversiones

Reglamenta además que en el Plan General Estratégico y de Inversiones, se definen las metas de operación y servicio durante toda la ejecución del PAP – PDA y la capacidad de inversión para cada uno de los componentes. En consecuencia, señala el decreto en comento, que éste deberá ser actualizado y/o modificado de conformidad con la verificación periódica del avance respectivo del PAP – PDA.

Además, corresponde al Gestor, de acuerdo con el numeral 24 del Artículo 14, reportar y mantener actualizado el diagnóstico técnico base en el sistema de información que facilite el seguimiento al PAP – PDA, en los términos que lo señale el MVCT. Sin embargo, la información reportada por el MVCT no permite conocer la actualización del diagnóstico ni el Sistema de Información estructurado para tal fin.

El MVCT en su respuesta aclara que al ser “... la cabeza de sector como formulador de política, la ejecución de la misma ha sido confiada a los Departamentos como articuladores en su jurisdicción de los requerimientos necesidades de los municipios, razón por la cual se han previsto diferentes niveles de seguimiento al desarrollo de los PAP-PDA., y así las cosas, mal podría el Ministerio abrogarse la función de Gerente del PAP-PDA máxime si se tiene en cuenta que no es el ejecutor directo de la política”¹⁹⁰.

Sin embargo, a pesar que el MVCT tiene acceso permanente a la formulación, aprobación, modificación y ejecución de los diagnósticos y planes, no cuenta con un sistema integral de información que permita conocer y ejercer un efectivo control y seguimiento como organismo rector del sector.

¹⁹⁰ Oficio No 2014EE0046216 del 4 de Junio de 2014



Hallazgo 34. Administrativo - Información sobre cobertura de servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.

Dentro de las funciones establecidas para el Gestor, en el artículo 14 del Decreto 2246 de 2012, se encuentra la de *“promover, estructurar y adelantar, en apoyo con la Gobernación, las gestiones necesarias para que los prestadores de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo que forman parte del PAP – PDA, reporten la información al Sistema único de Información de Servicios Públicos – SUI, con la oportunidad y calidad que determine la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios”*, sin embargo, aún hoy el cumplimiento de esta función no se refleja en la evolución del Reporte de Estratificación y Coberturas – REC, implementado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD. Contrario a ello, indica que no se ha logrado avanzar en el cumplimiento de esta obligación, ya que según la respuesta enviada por esta entidad¹⁹¹, 750 municipios no reportaron información de coberturas en 2013 y la aportada por los restantes 350 es inconsistente y no refleja el comportamiento de este ítem en el país.

Hallazgo 35. Administrativo - Articulación de los proyectos viabilizados por las OCAD

Con relación a la articulación con el Sistema General de Regalías, el artículo 16 de Decreto 2246 de 2012, establece que es posible que las OCAD, de forma potestativa, empleen la viabilización de los proyectos, como también que los proyectos aprobados podrán registrarse en los instrumentos de planeación del PAP – PDA correspondiente.

A pesar que, como lo señala el MVCT, corresponde a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión determinar qué proyectos de infraestructura, incluidos los del sector de agua potable y saneamiento básico, son susceptibles de financiación con los recursos de regalías de los departamento y/o municipios, sin que medie de forma obligatoria la viabilidad de los mismos por ningún ente distinto de este.

La norma que reglamenta los PAP – PDA no garantiza la articulación de los proyectos que se financian con los recursos provenientes de regalías, toda vez que no incluye como requisito su inclusión en los instrumentos de planeación de cada uno y por lo tanto, no garantiza que en todos los casos se articulen y complementen los proyectos y recursos destinados para el sector.

¹⁹¹ Oficio radicado con el número 20144010088571, fecha 26/02/2014



Hallazgo 36. Administrativo - Priorización soluciones de acueducto y alcantarillado zona rural

El Plan Nacional de Desarrollo – PND 2010-2014, en el marco de lo establecido para la estrategia de Ciudades Amables, estableció como lineamiento y acción estratégica la de *“Priorizar la incorporación de soluciones en acueducto y alcantarillado para la zona rural en los PDA II, articuladas con las estrategias de vivienda rural, incorporando esquemas eficientes de prestación de servicios”*¹⁹², sin embargo, los resultados presentados por el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio - MVCT¹⁹³ sobre proyectos para este sector son muy pobres (Tabla No. 43), dada la importancia de este lineamiento estratégico y que desde el diagnóstico se ha advertido en el mismo PND, que *“persisten amplias desigualdades regionales en cuanto a la disponibilidad de los servicios, especialmente en la zona rural”*¹⁹⁴.

Como lo registran los resultados de actual sistema de información y seguimiento de proyectos de APSB del MVCT, hasta enero de 2014¹⁹⁵ estaban incorporados 2.994 proyectos por \$8,1 billones y sólo 254 proyectos que comprometen \$280.334 millones, es decir apenas el 3,3% de los recursos incorporados para la ejecución de soluciones efectivas en acueducto, alcantarillado y aseo fueron destinadas para el sector rural (Tabla No. 43). De esos 254 proyectos en desarrollo hasta la fecha de corte señalada se habían terminado 108, beneficiando alrededor de 150.000 habitantes, resultado que contribuye muy poco a aliviar prácticamente el que se ha convertido en permanente déficit de cobertura de los servicios de acueducto y alcantarillado en el sector rural, que al finalizar 2013¹⁹⁶ acumulaba 4,6 millones y 9,4 millones de usuarios respectivamente, sin estar conectados a una solución de APSB en sus áreas rurales.

Así las cosas, el resultado alcanzado con los recursos incorporados en estos proyectos no contribuyeron a impulsar este lineamiento estratégico establecido en el PND 2010-2014.

¹⁹² Presidencia de la República. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014 “Prosperidad para todos”. Capítulo III. Crecimiento sostenible y competitividad. Página 242.

¹⁹³ Con el sistema de información C” a enero de 2014.

¹⁹⁴ Óp. Cit. Página 235.

¹⁹⁵ Como lo muestran los resultados tomados del C2, actual sistema de información del MVCT.

¹⁹⁶ Como lo evidencia la Encuesta de Calidad de Vida del DANE.



Tabla No. 43 Proyectos Programados y Ejecutados Componentes Secundarios- Millones de Pesos Corrientes

PROYECTOS PROGRAMADOS Y EJECUTADOS COMPONENTES SECUNDARIOS
MILLONES DE PESOS CORRIENTES

	No. PROYECTOS	ASIGNACION NACION	CONTRAPARTIDA	TOTAL PROYECTO	POBLACION BENEFICIADA	NUEVA POBLACION CONECTADA	PARTICIPACION COMPONENTE/TOTAL	
							No. PROY	VALOR
1.1. Acueducto Rural	28	46.617	-	46.617	72.115	35.674	0,9%	0,6%
1.2. Acueducto y Alcantarillado Rural	12	19.028	40	19.068	31.435	3.623	0,4%	0,2%
1.3. Alcantarillado Rural	7	21.198	-	21.198	17.027	10.242	0,2%	0,3%
1. Total Componente Rural	47	86.843	40	86.883	120.577	49.539	1,6%	1,1%
2. Proyectos dirigidos a sectores rurales	207	85.625	102.431	193.351				
3. Unidades sanitarias programadas	112	25.160	34.197	64.184				
4. GRAN TOTAL RURAL (1+2+3)	366	197.628	136.668	344.418	120.577	49.539	13,9%	3,8%
4. GRAN TOTAL RURAL SIN UNIDADES S (1+2)	254	172.468	102.471	280.234	120.577	49.539	8,5%	3,3%
GRANDES COMPONENTES:	2.628	5.030.369	2.690.821	7.756.986	120.577	49.539	92,3%	96,7%
GRAN TOTAL	2.994	5.227.997	2.827.489	8.101.403			100,0%	100,0%

	No. PROYECTOS	ASIGNACION NACION	CONTRAPARTIDA	TOTAL PROYECTO	POBLACION BENEFICIADA	NUEVA POBLACION CONECTADA	PARTICIPACION TERMINADOS / PROGRAMADOS	
							No. PROY	VALOR
PROYECTOS TERMINADOS								
1.1. Acueducto Rural	3	4.891	-	4.891	5.707	3.863	6,4%	5,6%
1.2. Acueducto y Alcantarillado Rural	1	468	-	468	105	105	2,1%	0,5%
1.3. Alcantarillado Rural	1	2.239	-	2.239	1.273	1.273	2,1%	2,6%
1. Total Componente Rural	5	7.599	-	7.599	7.085	5.241	10,6%	8,7%
2. Proyectos dirigidos a sectores rurales	103	58.041	28.119	86.160	142.999	11.176	49,8%	67,8%
3. Unidades sanitarias terminadas	48	20.013	9.676	29.689			42,9%	79,5%
4. GRAN TOTAL RURAL (1+2+3)	156	85.653	37.795	123.448	150.084	16.417	42,6%	44,1%
4. GRAN TOTAL RURAL SIN UNIDADES S (1+2)	108	65.639	28.119	93.759	7.085	5.241	42,5%	33,5%

Fuente: MVCT.

En este punto, es pertinente recordar que desde el Conpes 3463 de 2007¹⁹⁷ el Gobierno Nacional aunque estableció como un principio fundamental bajo el cual se debían desarrollar los planes departamentales de agua y saneamiento para el manejo empresarial de estos servicios el de fortalecer "... la gestión en las zonas rurales mediante programas de asistencia técnica, capacitación y adopción de tecnologías costo-efectivas y sostenibles. El MAVDT promoverá estos programas y progresivamente lo hará a través de las empresas prestadoras y los departamentos"¹⁹⁸, este tipo de principios no tuvieron un adecuado desarrollo en la medida en que todo el esquema se fundamentó en el fortalecimiento empresarial, con el aprovechamiento de economías de escala y en el nivel urbano sin prever instrumentos para difundir en forma extensa un esquema solidario y con carácter de empresas asociativas para una gran cantidad de zonas rurales, que no son el centro del mercado de los prestadores y operadores de servicios públicos.

¹⁹⁷ Documento Conpes 463. Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación. "Planes Departamentales de Agua y Saneamiento para el Manejo Empresarial de los Servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Departamento Nacional de Planeación – DDUPA. Versión aprobada. Bogotá, D.C., 12 de marzo de 2007

¹⁹⁸ Documento Conpes 3463. Página 6.



De acuerdo con lo informado por el MVCT, el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “*Prosperidad para todos*” da especial importancia a la prestación de servicios de acueducto y alcantarillado en las zonas rurales¹⁹⁹. Sin embargo, conviene recordar que existen varios diagnósticos sobre el sector que incluye la síntesis presentada por el MVCT en su respuesta considerando cifras del Censo DANE 2005, pero lo que reclama el mismo son ejecución de soluciones efectivas y ellas no se hacen evidentes con los resultados presentados por la CGR y sobre los cuales no hay cuestionamientos del MVCT.

A pesar de que durante varios años el sector ha contado con diagnósticos que se han concretado en documentos de política pública, que han establecido metas y compromisos claros del Estado para mejorar la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento básico en las zonas rurales del país, el MVCT informa que el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico articuladamente con el Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Salud y Protección Social, Departamento para la Prosperidad Social, entre otros, formuló la Política de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico para las Zonas Rurales y se espera que el Conpes la apruebe en el primer semestre de 2014, es decir, que se contará con un nuevo instrumento sin que a la fecha se hayan logrado alcanzar las metas inicialmente planteadas. Además, ello demuestra que sólo al finalizar el periodo del actual Plan de Desarrollo (2010-2014) es que se genera esa prioridad y lo que es evidente es el bajo nivel de incorporación de recursos para atender soluciones en el sector rural.

Según informa el MVCT²⁰⁰, en el primer semestre de 2013, fueron cumplidas las condiciones de elegibilidad y primer desembolso establecidas por el BID en el Contrato de préstamo, pero no fue posible cumplir la condición de contratar la Gerencia del Programa con el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo - FONADE; por lo cual, se hizo necesario ajustar en el segundo semestre las herramientas de planificación: Proyecciones financieras (flujo de desembolsos de la ejecución de los proyectos), Plan de Ejecución del Programa – PEP (cronograma de ejecución) y Manual Operativo (M.O), teniendo en cuenta para ello, que la Gerencia del Programa será desarrollada por el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico con el apoyo técnico de los Planes Departamentales de Agua: Nariño, Guajira, Antioquia, Córdoba, Huila y Tolima, como departamentos beneficiarios para la ejecución de los recursos asignados para la vigencia 2013-2014.

¹⁹⁹ MVCT. Oficio con radicados 2014EE0046474 del 5 de junio de 2014 y 2014ER0080387 del 6 de junio de 2014.

²⁰⁰ Alcance a la comunicación 2014EE0046216 del 4 de junio de 2014.



3.2.3 Pronunciamiento sobre Derechos y Fines fundamentales del Estado relacionados con la Política Pública evaluada

Como se ha observado a lo largo de este documento, los resultados de la ejecución de la política pública de agua potable y saneamiento básico del Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para Todos", no alcanzaron las metas propuestas en cobertura, calidad y continuidad en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico para todos los colombianos en los siguientes aspectos:

- El sistema jurídico, legal e institucional es complejo y no logra abarcar todos los retos que implica la gestión eficiente del mismo.
- Los marcos regulatorios necesarios para el esquema vigente se encuentran desactualizados y no responden a las actuales demandas del sector.
- No se evidencian avances tecnológicos significativos para la optimización en la prestación de los servicios de acuerdo con la demanda.
- No se cuenta con un sistema de información integral del sector, lo que dificulta que exista transparencia en la ejecución de los recursos, destinados al sector de APSB.
- La distribución de los recursos no cumple criterios de equidad, situación que no permite avanzar en el mejoramiento de las necesidades básicas insatisfechas en APSB.

De acuerdo con lo anterior, el Estado Colombiano observa cumplimiento parcial a los siguientes compromisos:

- Resolución A/64/L.63/Rev.1 de 2010 de las Naciones Unidas en la que expresamente se reconoce el derecho humano al agua y el saneamiento, reafirmando que *"El acceso al servicio de agua potable es un derecho humano esencial para el desarrollo de la vida y de todos los derechos humanos"*.
- Observación General N° 15 del pacto de las Naciones Unidas²⁰¹.
- Sentencias de la Corte Constitucional T-578, T-426, de 1992; T-539, T-366, T-232, de 1993; T-171, T-171, T-539, T-422, T-523 de 1994, T-062 de 1995,

²⁰¹ Pacto de la Organización de las Naciones Unidas. Observación general N° 15 *"El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica."*

En 2010, la ONU votó en asamblea plenaria, sin ningún voto en contra, el reconocimiento del acceso al agua potable y al saneamiento básico como un Derecho Humano.



T-413, de 1995; SU-476 de 1996; T-410 de 2003 cuyo principio básico se puede resumir en: *“los servicios públicos al encontrarse en el marco del Estado Social de Derecho, constituyen aplicación concreta del principio fundamental de solidaridad social”* (Sentencia T-540 de 1992), son el principal instrumento mediante el cual *“el Estado realiza los fines esenciales de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios y derechos constitucionales”* (sentencia T-380 de 1994), y son la herramienta idónea para *“alcanzar la justicia social y promover condiciones de igualdad real y efectiva”* (sentencia T-540 de 1992), así como para asegurar unas *“condiciones mínimas de justicia material”* (sentencias T-058 de 1997; T-881 de 2002).

- CONPES Social 140 de 2011, modificatorio del CONPES 91 de 2005, sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio-2015, que contiene, en el objetivo 7-Meta Universal 7C, lo siguiente:

“Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del Medio Ambiente (.) Meta Universal 7C. Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.”

En conclusión, no se está dando cabal cumplimiento a los principios de eficiencia, economía y eficacia en la presentación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico.



4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA A LA POLÍTICA PÚBLICA INSTRUMENTOS PARA MEJORAR LA SOSTENIBILIDAD DE LOS SISTEMAS DE MOVILIDAD URBANA

4.1 SÍNTESIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA EVALUADA

Marco conceptual

En Colombia, hacia el año 2000, el servicio de transporte urbano de pasajeros estaba a cargo de diversos prestadores que actuaban sin coordinación, empleando vehículos obsoletos, mediante rutas inadecuadas y oferta deficiente de frecuencias. La centralización de estas actividades permitiría optimizar las rutas, lo que se traduciría en mayor eficiencia, eficacia y economía, por los menores costos de operación del sistema de transporte masivo de pasajeros, y por la determinación de frecuencias de tránsito que respondan en mejor medida a las necesidades de bienestar de la ciudadanía y de competitividad de la economía; razón por la cual el Gobierno Nacional estableció una política pública de transporte masivo.

Esta política permite disponer de un carril único para los desplazamientos permitiendo a los buses avanzar a mayor velocidad. Además, con vehículos de mayor capacidad se ocupa menos espacio, y la operación centralizada del sistema optimiza la frecuencia de los viajes, adaptándola a la demanda real y evitando la sobreoferta antieconómica. Así, la operación del sistema logra reducir significativamente los tiempos de desplazamiento, con mejor acceso a los centros de empleo, comercio y estudio, al tiempo que permite controlar en mejor medida la emisión de partículas contaminantes del ambiente.

Con la finalidad de alcanzar dicha centralización y armonización del sistema de transporte público de pasajeros, en lo relativo al diseño, número y frecuencias de operación de las rutas, es decir, para lograr una gestión integrada de las políticas en materia urbana, el Gobierno nacional se comprometió con una programación para promover sistemas integrados de transporte masivo y sistemas estratégicos de transporte público de pasajeros, fijando metas específicas en los planes nacionales de desarrollo, como se verá más adelante.

Marco jurídico y normativo

Los sistemas de transporte masivo aparecen consagrados inicialmente en las leyes 86 de 1989 y 310 de 1996, ordenamientos mediante los cuales se busca que la prestación del servicio de transporte público urbano de pasajeros promueva la



eficiencia en la prestación del servicio y en el uso de la infraestructura vial, y que contribuya al crecimiento ordenado del territorio y al uso racional del suelo urbano.

A partir de los documentos Conpes 3167 de 2002 (Política para mejorar el servicio de transporte público urbano de pasajeros), 3260 de 2003 (Política nacional de transporte urbano y masivo) y 3368 de 2005 (Política nacional de transporte urbano y masivo-seguimiento), se estructuró la política nacional de transporte urbano y se fijaron los parámetros para la implementación generalizada de los sistemas integrados.

El Conpes 3167 de 2002 contempla los siguientes propósitos: a) Fortalecer institucionalmente a las ciudades para la planificación, gestión, regulación y control del tráfico y transporte; b) Incentivar a las ciudades en la implantación de sistemas de transporte que atiendan las necesidades de movilidad de la población, bajo criterios de eficiencia operativa, económica y ambiental; c) Superar la preferencia de las administraciones locales por la expansión de la capacidad de la infraestructura, frente a la adopción de soluciones operativas de menor costo y alto impacto; d) Estimular sólo el uso eficiente del automóvil en zonas urbanas, a la vez que ofrecer alternativas a los usuarios para utilizar el transporte público urbano en condiciones de velocidad y comodidad adecuadas; e) Apoyar iniciativas de las ciudades en proyectos de transporte público basados en la utilización de vías exclusivas de buses, siempre y cuando el tamaño de la población y los niveles de demanda así lo ameriten; f) Desarrollar un marco regulatorio enfocado a optimizar la participación privada y sostenibilidad de los sistemas usando estímulos económicos adecuados; y g) Adecuar los servicios a las necesidades reales de los usuarios.

En particular, para las ciudades con más de 600 mil habitantes, en dicho documento se recomienda que se estructuren sistemas integrados de transporte masivo en los corredores principales, con carriles exclusivos para la operación de buses de alta capacidad e integración en los aspectos físico, tarifario y operacional. Estas estrategias son materializadas a través de esquemas de cofinanciación, estableciendo rangos mínimos y máximos del costo de cada proyecto, en cuanto a la participación de la Nación en su implementación.

También se fijan, en el documento Conpes en referencia, como estrategias para la consolidación de la política pública de transporte masivo, unas acciones a cargo de las ciudades, tales como la eliminación de la sobreoferta, la vinculación de inversionistas privados y la ejecución de los estudios requeridos para solucionar los problemas de tráfico y transporte, mediante medidas de bajo costo y alto impacto.



El Conpes 3167 también establece la creación de los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP), como uno de los componentes de la política nacional de transporte de pasajeros, en ciudades con un rango poblacional entre 250 y 600 mil personas. También se incluyen nuevos elementos en la operación del transporte masivo en las ciudades intermedias: sistema de recaudo centralizado, sistema de gestión y control de flota, administrador financiero y asistente tecnológico.

El Conpes 3260 de 2003 formula una política “para impulsar la implantación de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) en las grandes ciudades del país y fortalecer la capacidad institucional para planear y gestionar el tráfico y transporte en las demás ciudades, con el propósito de incrementar su calidad de vida y productividad, e impulsar procesos integrales de desarrollo urbano, dentro de un marco de eficiencia fiscal que promueva nuevos espacios para la participación del sector privado en el desarrollo y operación del transporte urbano de pasajeros”.

El Conpes 3273 de 2004 autoriza a la Nación a contratar créditos externos con la banca multilateral, destinados a financiar sus aportes a los SITM. Luego, mediante el Conpes 3368 de 2005 se evalúan los diferentes aspectos del papel de la Nación en la cofinanciación de los SITM, como parte del seguimiento al Conpes 3260. Presenta un marco fiscal general como guía de las diferentes decisiones del Gobierno nacional con respecto a la programación y a las modificaciones de los aportes de la Nación en la financiación del programa de los SITM; establece una política general para la participación de la Nación en los entes gestores de los SITM; y presenta recomendaciones acerca de dos componentes específicos del papel del Gobierno nacional en la cofinanciación de los SITM: i) los componentes del sistema que son cofinanciables por la Nación y la entidad territorial; y ii) la política acerca de costos adicionales y contingencias en el desarrollo de los SITM.

El transporte masivo en la planeación de largo plazo

En 2005, en el contexto de la propuesta de políticas de Estado, conocida como “Visión Colombia, II Centenario: 2019”, y en desarrollo de la estrategia de construir ciudades amables, se planteó que el futuro del país estará en función del desempeño de las ciudades, puesto que en 2019 cerca de 80% de la población colombiana vivirá en centros urbanos. La construcción de ciudades amables, debe ofrecer espacios públicos adecuados, vivienda digna, sin restricciones en la cobertura de servicios públicos básicos, y con un sistema de transporte urbano al alcance de todos. En relación con el transporte urbano, se observan problemas de organización de la industria, sobreoferta y obsolescencia del parque automotor en uso. Para solventar la problemática observada en el sector del transporte urbano, se propone fomentar modos alternativos de transporte en 287 ciudades con menos



de 300 mil habitantes; implementar sistemas de transporte eficiente en las ciudades de 300 mil a 600 mil habitantes, y la implementación de sistemas de transporte integrado en todas las ciudades con más de 600 mil habitantes.

El transporte masivo en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014, el Gobierno nacional se comprometió en la implementación de 8 Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) en las ciudades con más de seiscientos mil habitantes, y de 7 Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP) en las ciudades con poblaciones entre los doscientos cincuenta mil y seiscientos mil habitantes, con la finalidad de nivelar la oferta de transporte público de pasajeros con las condiciones reales de demanda, buscando consolidar sistemas de transporte urbano de pasajeros sostenibles en términos operacionales, financieros y ambientales.

Además de las metas relativas a los SITM y a los SEPT, en el contexto del transporte de pasajeros, el Gobierno nacional priorizó otras metas estratégicas, asociadas a la estrategia de Ciudades Amables, mediante las cuales busca atender la demanda de transporte masivo en las áreas urbanas, a partir de la implementación de los sistemas integrados de transporte público.

En lo relativo a las ciudades con población inferior a 250.000 habitantes, el Plan Nacional de Desarrollo busca convertir a estos municipios en ejes estructurantes del desarrollo regional, potenciando sus economías mediante el mejoramiento de sus servicios e infraestructuras de transporte, facilitando la relocalización las actividades que se encuentran concentradas en ciudades con mayor densidad poblacional. En este contexto el Gobierno nacional formulará estrategias para cuatro ciudades pequeñas, incluyendo un plan piloto para desarrollarlo en el municipio de Ocaña.

Complementariamente, se actuará bajo el supuesto de que los resultados de las políticas relativas a la movilidad urbana también tendrán impacto positivo en la calidad de vida de la ciudadanía, en la competitividad de las ciudades, y en aspectos asociados a la sostenibilidad medioambiental, tal como se ha enunciado en los documentos que fundamentan la política pública de transporte masivo.



4.1.1 Información general de la política componente de Movilidad Urbana

4.1.1.1 PND 2010-2014. Vivienda y Ciudades amables. Movilidad Urbana. Metas a 2014

Tabla No. 44. Metas del PND, para el componente de Movilidad Urbana

INDICADOR	META 2014
Sistemas integrados de transporte masivo (SITM) en operación	8
Sistemas estratégicos de transporte público (SETP) en operación	7
Sistemas integrados de transporte público (SITP) estructurados	4
Planes de movilidad formulados	30
Sistemas amables binacionales (SAB) formulados	10
Sistemas integrados de transporte regional (SITR) formulados	4
Estrategias para ciudades pequeñas formuladas (EPC)	4
Sistemas inteligentes de transporte estructurados (ITS)	4

4.1.1.2 Sistemas Integrados de Transporte Masivo SITM. Descripción de los proyectos

Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros de Bogotá – Soacha (TrasMilenio)

Generalidades TrasMilenio Bogotá: Los estudios de demanda, tanto del plan maestro como del diseño conceptual del SITM, demuestran que algunos corredores de la ciudad presentan demandas superiores a aquellas que pueden ser manejadas eficientemente con sistemas de buses en carril exclusivo (35,000 pasajeros/hora/sentido). Lo anterior justificó la construcción de un sistema eficiente de transporte masivo que permitiera superar la congestión vehicular, reducir los tiempos de viaje en el desplazamiento de pasajeros, desestimular el uso de vehículos particulares y mejorar la calidad del servicio de transporte en general.

Generalidades TrasMilenio Soacha: Se utilizaría el espacio del corredor férreo entre Bogotá y Soacha para construir la extensión de la troncal NQS de TrasMilenio. Se propone ampliar ésta cerca de cinco kilómetros desde el límite entre Bogotá y Soacha. En el extremo sur de dicha extensión se ubica el terminal de Soacha. A continuación se describen los documentos Conpes correspondientes a los SITM de Bogotá y Soacha:



Conpes TrasMilenio Bogotá

Conpes 2999 de noviembre 15 de 2000: Presenta a consideración los términos para la participación de la Nación en el proyecto. El análisis presentado se basa en los estudios de factibilidad y rentabilidad adelantados por la Nación y el Distrito y en los análisis complementarios adelantados por el grupo técnico interinstitucional conformado para tal fin. Este documento identificó el impacto fiscal y el financiamiento de la primera línea del metro, como dos aspectos fundamentales para el análisis de la participación de la Nación en el proyecto y estableció que el desarrollo de la iniciativa “no puede generar presión fiscal ni financiera sobre el gobierno central”.

Conpes 3093 de noviembre 15 de 2000: Seguimiento de las acciones destinadas al desarrollo del Sistema, previstas por el Conpes 2999 y acordadas en los convenios suscritos entre la Nación y el Distrito. Define metas operacionales: captación del 17.9% de la demanda de transporte público en 2001, llegando al 80% en 2015.

Conpes TrasMilenio Soacha

Conpes 3185 de julio 31 de 2002: Considera la revisión del área de influencia de TrasMilenio, considerando la extensión entre Bogotá y Soacha de la troncal NQS de TrasMilenio. Aprueba la participación de la Nación, para extender el hasta el municipio de Soacha y recomienda la suscripción por parte del municipio de Soacha, el departamento de Cundinamarca y el Distrito Capital, de los actos administrativos necesarios para cumplir con los requisitos establecidos en la Ley 310 de 1996.

Conpes 3404 de diciembre 14 de 2005: Declaró de importancia estratégica el proyecto como una extensión de la troncal NQS del Sistema TrasMilenio y aprobó la participación de la Nación en su cofinanciación por un monto máximo de \$65,830 millones de pesos constantes de 2005 (\$55,284 millones de pesos constantes de 2002), de acuerdo con los términos y condiciones definidas en el documento Conpes.

Conpes 3681 de julio 19 de 2010: Expone los principales avances del proyecto, ratificando a TrasMilenio como ente gestor del Sistema, recopilando avances y proponiendo novedades en infraestructura, costos, diseño y esquema operacional. Estima que se dará inicio a la operación de ésta primera fase en el primer semestre de 2011.

Ente Gestor y operadores TrasMilenio Bogotá - Soacha: El Ente Gestor del subproyecto es TrasMilenio, sociedad anónima, constituida en octubre de 1999. Sus socios son el Distrito Capital, el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), el Fondatt, el Instituto Distrital de Cultura y Turismo y Metrovivienda. De acuerdo con sus



estatutos, el objeto social de Trasmilenio es la gestión, organización y planeación del servicio de transporte público masivo urbano de pasajeros en el distrito capital y su área de influencia, bajo la modalidad de transporte terrestre automotor. La infraestructura, gestión, control y planeación del Sistema son provistos por el Estado, mientras que los sistemas de operación y recaudo son contratados con el sector privado.

Sistema Integrado de Transporte Masivo del Valle de Aburrá (Metroplús)

Generalidades: En principio, el Conpes 3307 de 2004 se propuso que el SITM estuviera conformado por 12,5 kilómetros del corredor troncal; 20,5 km de corredores pretroncales; una estación terminal; cuatro estaciones de transferencia; y seis estaciones de integración. Posteriormente, mediante Conpes 3349 de 2005, se modificaron los costos de inversión del proyecto, con fundamento en la revisión de la información suministrada para el Conpes 3307. El Conpes 3573 de 2009 amplió el alcance del SITM, contemplando la construcción de 12,5 kilómetros de corredor exclusivo en la troncal Universidad de Medellín–Aranjuez, con 21 estaciones de parada, igualmente una pretroncal denominada "pretroncal del sur", con 18,5 kilómetros de longitud 31 estaciones de parada. El proyecto Metroplús tiene como base la integración tarifaria, física, operativa y organizacional con el Metro de servicios troncales y pretroncales, buscando no sólo atender viajes no servidos actualmente en condiciones de calidad y eficiencia, sino el aprovechamiento de la capacidad instalada del tren urbano. A continuación se reseñan los documentos Conpes correspondientes:

Conpes 3307 de septiembre 6 de 2004: Pone en consideración los términos de la participación de la Nación en el proyecto del Sistema. El proyecto queda incluido dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, siendo considerado como un proyecto de importancia estratégica para la Nación y los municipios del Valle de Aburrá participantes del proyecto. El análisis presentado se basa en los estudios de factibilidad, rentabilidad y diseño adelantados por el municipio de Medellín, y con acompañamiento de los municipios de Envigado e Itagüí. Se definen los siguientes inicios de operación en la fase 1: Medellín, primer trimestre de 2006; Envigado, segundo trimestre de 2006; Itagüí, segundo trimestre de 2006.

Conpes 3349 de abril 18 de 2005: Seguimiento y modificación al componente de costos de inversión del Conpes 3307. Estructura un nuevo escenario financiero, teniendo en cuenta el nuevo diseño del perfil de la deuda del proyecto, el cronograma ajustado de la construcción de la infraestructura, así como el nuevo esquema de aportes por parte de la Nación y el municipio de Medellín en la cofinanciación del SITM. Define nuevos términos para el inicio de operaciones del





Sistema en su fase 1: Medellín, tercer trimestre 2006; Envigado e Itagüí, primer trimestre 2007.

Conpes 3452 de noviembre 12 de 2006 (seguimiento): Permite la integración del municipio de Bello al Sistema metro y a las demás troncales y pretroncales del sistema Metroplús en Medellín, Envigado e Itagüí. Contempla las obras de infraestructura necesarias. Inicio de operación en Bello: cuarto trimestre de 2008.

Conpes 3573 de marzo 16 de 2009 (seguimiento): Modifica el alcance propuesto para Metroplús. Teniendo en cuenta el grado de avance del proyecto, los presupuestos ajustados con la ejecución de las obras y los avances de los diseños para el Sistema, se ha identificado la necesidad de actualizar el valor del proyecto, por lo cual el Ministerio de Transporte recomendó la presentación de este documento, identificando los aspectos de infraestructura, demanda y costos que fueron incluidos en el Conpes 3307 y la actualización que se propone.

Ente gestor y operadores: El Ente Gestor es Metroplús, sociedad anónima. Sus socios son el municipio de Medellín, el Metro de Medellín, el municipio de Envigado, el municipio de Itagüí, las terminales de transporte y el Instituto para el Desarrollo de Antioquia (Idea). De acuerdo con sus estatutos, el objeto social de Metroplús es la planeación, gestión, desarrollo, operación y control del transporte masivo en el área definida. El sistema entró a operar el 22 de diciembre de 2011.

Sistema Integrado de Transporte Masivo de Cali (MIO)

Generalidades: En 1990 Cali adelantó el plan vial de tránsito y transporte y en 1991 se concluyó el estudio de prefactibilidad del sistema de transporte público colectivo de la ciudad. Allí se analizó la capacidad del corredor férreo para albergar un proyecto de transporte masivo que facilite la movilización de grandes volúmenes de pasajeros y que sirviera como elemento para estructurar el desarrollo urbano de la ciudad. Más adelante, la comparación entre las alternativas de tren ligero y SITM se realizó con el apoyo del estudio para la estructuración técnica, legal y financiera del sistema integrado de transporte masivo, realizado por la unión temporal Schroders-Corfivalle y estableció que bajo criterios técnicos y financieros la alternativa de buses articulados representaba la mejor opción. A continuación se relacionan los documentos Conpes pertinentes:

Conpes 2932 de junio 25 de 1997: Presenta a consideración los términos para la participación de la Nación en el proyecto del Sistema. El análisis presentado se basa en los estudios de factibilidad y rentabilidad presentados por el municipio, y en los



análisis complementarios adelantados por el grupo técnico interinstitucional conformado para tal fin, orientando la implementación del sistema de tren ligero para la ciudad.

Conpes 3166 de mayo 23 de 2002: Somete a consideración el seguimiento de las acciones para el desarrollo del sistema, recomendadas por el Conpes 2932, y acordadas en los convenios suscritos entre la Nación y el municipio, como la modificación y adición de los términos para la participación de la Nación. Recomendó un sistema basado en buses de alta capacidad adecuado en términos de costo y cubrimiento a las condiciones del municipio. “La construcción y adecuación del SITM para Santiago de Cali está prevista en cinco etapas cada una de seis meses, para un total de dos años y medio. La operación parcial del sistema podrá iniciarse una vez se concluya la segunda etapa, con la cual se atenderá el 15% de la demanda”.

Conpes 3369 de agosto 01 de 2005: Modifica el esquema de ejecución y adición al proyecto de componentes de fortalecimiento institucional y construcción de ciclorutas con financiación exclusiva del municipio. Realiza seguimiento y modificación de las acciones adelantadas para el desarrollo del Sistema, recomendadas en el documento Conpes 2932.

Conpes 3504 de diciembre 17 de 2007: Seguimiento de las acciones adelantadas para el desarrollo del Sistema. Sustenta el por qué Metrocali ha ajustado sus necesidades de infraestructura de conformidad con la nueva demanda para soportar las cargas adicionales sobre la infraestructura, asociada al aumento en la cobertura y para mantener o mejorar la calidad del servicio, frente al escenario planteado en el documento Conpes 3369. Para tal fin, Metrocali ha manifestado que requiere recategorizar algunos componentes de la infraestructura inicialmente planteada, y hacer mayores inversiones en el mejoramiento de especificaciones técnicas o en elementos adicionales de infraestructura al Sistema. Presenta modificación a la estrategia de participación de la Nación al proyecto ampliando los alcances y recursos de la cofinanciación hasta una cobertura del 100% de la demanda de transporte público y un costo de \$1.32 billones de pesos.

Conpes 3767 de septiembre de 2013: Advierte sobre la necesidad de ampliar el alcance de obras del SITM. Presenta un balance físico y presupuestal de la implementación del MIO, realizando la revisión del alcance del mismo, y de acuerdo con ello, establecer los términos para la participación de la Nación en este Sistema. Realiza un aporte de la nación por \$105 mil millones de pesos, para la compra de los patios y talleres.



Ente Gestor y operadores: Metrocali es una empresa industrial y comercial del Estado, conformada por el municipio de Santiago de Cali, las empresas municipales de Cali (Emcali, Emsirva, Fondo Financiero especializado del municipio de Santiago de Cali y la Empresa de Renovación Urbana). El objeto social de esta sociedad es el de ejercer la titularidad sobre el Sistema. Las actividades que constituyen el objeto social de Metrocali son: Ejecución de todas las actividades previas, concomitantes y posteriores para construir y poner en operación el sistema de transporte masivo de la ciudad de Santiago de Cali y su zona de influencia; y constitución y puesta en funcionamiento del Sistema. Lo anterior comprende todas las obras principales y accesorias necesarias para la operación eficaz y eficiente del servicio de transporte masivo de pasajeros, comprendiendo el sistema de redes de movilización aérea y de superficie, las estaciones, los parqueaderos y la construcción y adecuación de todas aquellas zonas definidas por la autoridad competente como parte del sistema de transporte masivo.

Sistema Integrado de Transporte Masivo de Barranquilla (Transmetro)

Generalidades: Este proyecto tiene como objetivo potenciar el desarrollo urbano en la ciudad, e integrarla con el municipio de Soledad, el cual cuenta con aproximadamente 450.000 habitantes. La dimensión del proyecto se encuentra en los documentos Conpes 3306 del 2004, 3348 de 2005, 3539 de 2008 y 3788 de 2013, los cuales se resumen a continuación:

Conpes 3306 de septiembre 6 de 2004: Establece la justificación para la implementación de Transmetro, al ser considerado un proyecto de importancia estratégica para la Nación y el área metropolitana de Barranquilla. Definió los términos y condiciones bajo las cuales la nación participa en el proyecto. Establece el inicio de operación de la fase 1 para el segundo trimestre 2006

Conpes 3348 de abril 18 de 2005 (seguimiento): Describe la inversión inicialmente proyectada por \$457 mil millones de pesos, de los cuales \$239 mil millones de pesos corresponden a inversión pública y el resto a inversión privada (en estaciones por concesión, sistema de recaudo y parque automotor).

Conpes 3539 de agosto 25 de 2008: Seguimiento y modificación de los documentos Conpes 3306 y 3348. Aumentó la inversión total a un 46%, para un valor de \$668 mil millones de pesos, de los cuales \$399 mil millones de pesos corresponden a inversión pública (precios 2007, fuente DNP, 2009).

Conpes 3788 de 9 de diciembre de 2013: Seguimiento al proyecto, plantea la necesidad de modificar el alcance establecido en los documentos Conpes 3306 de 2004, 3348 de 2005 y 3539 de 2008.



Ente Gestor y operadores: Transmetro es la entidad encargada de ejercer la titularidad del Sistema. Esta entidad es una empresa industrial y comercial del estado, vinculada al Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla y al área metropolitana correspondiente, y con participación exclusiva de entidades del orden distrital. Tiene personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y presupuestal con patrimonio autónomo.

Para la operación del proyecto realizaron un proceso de selección mediante el cual contrataron a las empresas operadoras del sistema: Sistor y Metrocaribe, que participan con el 60% y el 40% de la flota, respectivamente. Complementariamente, contrataron con la empresa de recaudo SIT Barranquilla las labores de recaudo necesarias para la operación del sistema. El proyecto entró en funcionamiento en un período promocional sin cobro de pasaje al usuario, el cual se inició el 7 de abril de 2010 y se mantuvo hasta el 10 de julio de 2010, fecha a partir de la cual se dio el inicio de la operación regular del sistema Transmetro, con el cobro del pasaje.

Sistema Integrado de Transporte Masivo de Bucaramanga (Metrolínea)

Generalidades: El Sistema es considerado como un proyecto de importancia estratégica para la Nación y los municipios del área metropolitana de Bucaramanga. El SITM incluye servicios de rutas troncales, pretroncales y alimentadoras, así como los sistemas de recaudo y control centralizados. A continuación se describen los documentos Conpes relacionados:

Conpes 3298 de julio 26 de 2004: Somete a consideración los términos para la participación de la Nación en el Sistema, en cumplimiento de los requerimientos de la Ley 310 de 1996. El proyecto contempla la infraestructura básica: 14,5 kilómetros de corredores exclusivos y 22 kilómetros de corredores mixtos, y alguna infraestructura adicional a ser desarrollada en tres fases. Adicionalmente, el desarrollo del Sistema contempla la recuperación de espacio público y la identificación y promoción de proyectos específicos de desarrollo urbano. La implantación del Sistema contempla la reorganización de las rutas de transporte público colectivo. Inicio de operación fase 1 en el primer trimestre de 2006; e inicio de operación fase 2 en el cuarto trimestre de 2007.

Conpes 3370 de agosto 01 de 2005: Seguimiento al Sistema. Incluye dentro del proyecto al municipio de San Juan de Girón, y la verificación del cumplimiento de las condiciones establecidas por la Nación para participar en la cofinanciación del SITM.



Conpes 3552 de diciembre 1 de 2008: Somete a consideración el seguimiento y modificación de los documentos Conpes 3298 del 26 de julio de 2004, y 3370 de agosto de 2005, en cumplimiento con los requerimientos de la Ley 310 de 1996. Además, expone los principales avances, aprueba nuevos recursos y realiza cierre financiero del proyecto.

Ente Gestor y operadores: El Ente Gestor del proyecto es Metrolínea, sociedad anónima, constituida por entidades del municipio de Bucaramanga y su área metropolitana, siendo la encargada de adelantar todas las gestiones necesarias para la formulación, implantación y operación del Sistema. La operación del SITM es manejada por dos concesionarios. Una licitación fue adjudicada el 27 de diciembre de 2007, y la otra el 5 de febrero de 2008, a Metrocinco y Movilizamos, respectivamente. Estas firmas están constituidas por doce empresas santandereanas de transporte, con gran experiencia en el servicio de transporte urbano en Bucaramanga y su área metropolitana.

El 22 de diciembre de 2009, se dio inicio a la etapa de implantación tecnológica, operativa y pedagógica del Sistema, la que funcionó hasta el 12 de febrero de 2010. Este periodo obedeció a pruebas tecnológicas y operativas, y durante él se procuró generar cultura a los ciudadanos en el proceso de migrar del transporte colectivo convencional al uso del sistema masivo. A partir del 13 de febrero de 2010 se dio inicio a la operación gratuita. El 28 de febrero de 2010, se inició la operación con el cobro a los usuarios del sistema.

Sistema Integrado de Transporte Masivo de Pereira-Dosquebradas-Área Metropolitana Centro Occidente (Megabús)

Generalidades: Los análisis técnicos adelantados en el marco del diseño conceptual del Sistema concluyeron que es necesario un reordenamiento de la totalidad de las rutas. Se define un sistema como el Bogotá. En su comienzo se planteó que la operación, mantenimiento, dotación de equipos y parte de la infraestructura quedarán en cabeza de inversionistas privados, mientras que el sector público cubrirá el faltante de inversión en infraestructura y tendrá a su cargo la planificación, regulación y control del Sistema. Los componentes serán: una red troncal de 16,5 kilómetros; 42 estaciones, de las cuales 4 corresponden a estaciones de integración; 33,4 kilómetros de andenes; 76 pasos peatonales; 2 patios y talleres. A continuación se describen los documentos Conpes relacionados:

Conpes 3220 de abril 21 de 2003: Somete a consideración los términos para la participación de la Nación en el proyecto del Sistema, en el que participarán los municipios de Pereira, Dosquebradas y la Virginia. La infraestructura podrá estar



habilitada para operar antes de junio de 2004. Se programó abrir las licitaciones de construcción de la infraestructura entre junio y agosto de 2003, con un período de ejecución de obras de entre cinco y seis meses.

Conpes 3416 de marzo 27 de 2006 (seguimiento): Expone los principales avances del proyecto y se incluye la construcción de la Avenida San Mateo como parte del SITM, indicando costos, evaluación económica y financiación requerida.

Conpes 3503 de diciembre 3 de 2007 (seguimiento): Expone principales avances e impacto técnico-económico, físico-espacial y socio-ambiental del proyecto e incluye modificaciones para optimización del mismo. Integra la alimentación de pasajeros procedentes del municipio de la Virginia; avanza en la integración con el transporte intermunicipal, y con el transporte público colectivo remanente. Establece la necesidad de invertir en las últimas adecuaciones de la fase I del Sistema, e iniciar el diseño y estructuración de nuevas rutas troncales y alimentadoras que darán lugar a futuras fases. Dicta parámetros para uso de recursos cofinanciados.

Conpes 3617 de octubre 20 de 2009 (seguimiento): Somete a consideración la cofinanciación del intercambiador de Dosquebradas, como parte del Sistema.

Ente Gestor y operadores: Se conformó un Ente Gestor según las autorizaciones dadas por los concejos municipales de Pereira y Dosquebradas y por la junta directiva del Sistema, cuyos estatutos cuentan con la aprobación del Ministerio de Transporte y el Departamento Nacional de Planeación. Como tal, le corresponderá la gestión, contratación y operación del sistema, pudiendo delegar la construcción y mantenimiento de la infraestructura, mediante convenio interadministrativo.

Sistema Integrado de Transporte Masivo de Cartagena (Transcaribe)

Generalidades: El Sistema proyecta tener una cobertura del 100% de la demanda de transporte público de pasajeros, con integración multimodal de servicio de transporte público y con transporte acuático. El distrito de Cartagena adelanta la rehabilitación y construcción de los corredores destinados para rutas alimentadoras y complementarias, así como la adecuación y construcción de los muelles para las rutas acuáticas. Dicho Distrito es responsable de los gastos administrativos de Transcaribe y del mantenimiento de la infraestructura del sistema que no sea cubierto por los ingresos de la actividad transportadora. El sector privado recibe el dinero recaudado y lo distribuye entre los agentes del Sistema, conforme con las reglas contractuales establecidas en los procesos licitatorios. A continuación se describen los documentos Conpes relacionados con el sistema:





Conpes 3259 de diciembre 15 de 2003: Estableció lineamientos básicos para la estructuración del proyecto SITM y emitió concepto favorable para la participación de la Nación en la financiación de dicho proyecto. Sometió a consideración los términos para la participación de la Nación en el proyecto del Sistema, el cual es considerado como un proyecto de importancia estratégica para la Nación y el Distrito. Se estableció como fecha de inicio de operación el segundo trimestre de 2006.

Conpes 3516 de mayo de 2008 (seguimiento y modificación): Estableció el costo máximo total de la infraestructura y expuso los principales avances del proyecto, incluyendo algunas modificaciones en el alcance e infraestructura, ampliando la cobertura de la demanda hasta el 100% (475.000 pasajeros/día).

Ente Gestor y operadores: Transcaribe es un establecimiento público descentralizado del orden distrital, dotado de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa. Es una sociedad por acciones constituida entre entidades públicas del orden distrital. Inicialmente estaba previsto atender alrededor del 70% de los viajes en el transporte público de la ciudad, lo que equivalía a cerca de 334.000 pasajeros diarios. Para ello, emplearían 46 buses articulados y 180 buses tipo padrón (para atender las rutas troncales y auxiliares), más 176 buses para rutas alimentadoras. Posteriormente, se realizaron los estudios de actualización de la demanda de transporte público colectivo en las zonas adyacentes al sistema Transcaribe (culminó en mayo de 2007), actualizando la matriz origen-destino. Con el documento Conpes 3516 de mayo de 2008 se amplió la cobertura del sistema al 100% de los viajes, con una demanda diaria proyectada de 475.102 pasajeros y la incorporación de un mayor número de buses.

Plan integral de tránsito y transporte para el municipio de San José de Cúcuta y su área metropolitana binacional.

Generalidades: Según el Departamento Nacional de Planeación, en el informe tres del documento Plan Integral de Tránsito y Transporte para el Municipio de San José de Cúcuta y su área metropolitana binacional, Contrato Sub0000003278 se establece que es necesario que se realice la optimización de los recorridos de las rutas, la racionalización del uso de las vías de circulación y la integración de los transportes, de tal manera que se obtenga el máximo rendimiento económico, espacial y operacional del nuevo SITM a implementar. La integración de las rutas de transporte colectivo, conceptualizada como un sistema funcionando en red, es una herramienta de organización operacional.

El nuevo sistema de transporte masivo busca mejorar sensiblemente la calidad de vida de los habitantes del área metropolitana binacional de Cúcuta, reduciendo los costos sociales y de operación actuales, reduciendo la contaminación atmosférica



y los niveles de accidentes, y aumentando la accesibilidad y movilidad de la población, especialmente la de menores recursos.

Este Sistema, pese a estar entre las metas establecidas en el período 2010 – 2014, no cuenta aún con documento Conpes ni con ente gestor y operadores definidos.

4.1.1.3 SETP. Descripción de los proyectos

Sistema Estratégico de Transporte Público de Armenia - Amable

Generalidades: El “Diseño conceptual del Sistema Estratégico de Transporte Público de la ciudad de Armenia” durante los años 2007 y 2008, fue trazado con el ánimo de definir el cronograma para la entrada en operación del SETP, reestructurar el sistema actual y establecer una gradualidad en la nueva operación del transporte público. Adicionalmente, el proyecto está incorporado en la política de Ciudad Amable para la Vida dentro del Plan de Desarrollo del municipio de Armenia 2008 – 2011 “Armenia, ciudad de oportunidades” (Acuerdo Municipal 009 de 2008), como parte del eje estratégico: “Desarrollo territorial y ambiental sostenible”. El proyecto atenderá el 100% de la demanda, previendo la reducción de la sobreoferta y la reestructuración de rutas para mayor eficiencia. A continuación se reseña el documento Conpes correspondiente:

Conpes 3572 de marzo 16 de 2009: Presenta el proyecto y responde a la necesidad estructural de desarrollar una movilidad adecuada para la ciudad. El proyecto se enmarca dentro del Programa Nacional de Transporte Urbano y responde a la necesidad de establecer un sistema que structure y permita un mejor ordenamiento de la ciudad. Somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social, los términos para la participación de la Nación en el SETP y su determinación como de importancia estratégica. Dentro del cronograma se encuentran establecidas las siguientes fechas: Inicio de la fase operativa I, el cuarto trimestre de 2009; Inicio de la fase operativa II, el segundo trimestre de 2010; Inicio de la fase operativa III, el segundo trimestre de 2011.

Ente gestor y operadores: Amable Eice, es una empresa industrial y comercial del Estado del orden municipal del sector descentralizado, de carácter técnico, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y con patrimonio propio. Sus funciones comprenden, gestionar y organizar el SETP, además de coordinar el diseño y la ejecución de las obras.



Sistema Estratégico de Transporte Público de Pasajeros para Montería - Amable

Generalidades: El SETP permitirá a la población de Montería contar con un servicio de transporte de calidad, oportuno, confiable, con condiciones de accesibilidad y eficiencia en la prestación del servicio, de tal manera que permita reducir costos operacionales con tarifas integradas y una reducción en las externalidades propias del transporte. El proyecto atenderá el 100% de la demanda, previendo la reducción de la sobreoferta, la reestructuración de rutas para mayor eficiencia, la implementación de un sistema de control y gestión de flota, el recaudo unificado y la semaforización coordinada. A continuación se reseña el documento Conpes correspondiente:

Conpes 3638 de febrero 01 de 2010: Define el SETP, el cual tiene como objetivo desarrollar un sistema de transporte que como resultado genere una movilidad adecuada para la ciudad. El análisis presentado se basa en estudios de factibilidad, rentabilidad y diseño, adelantados por la Nación y el municipio de Montería. El inicio de operación del Sistema se programa para el segundo semestre de 2011.

Ente gestor y operadores: Montería Ciudad Amable, es una sociedad por acciones simplificadas, que tiene como objeto la construcción, planeación, promoción organizacional, gestión, ejecución, ordenamiento, y la integración e implementación del SETP.

Sistema Estratégico de Transporte Público de Pasajeros para Pasto – Avante

Generalidades: Responde a la necesidad estructural de desarrollar una movilidad adecuada para la ciudad, de tal manera que se permitiera a la población contar con servicios de transporte público que puedan mejorar sus condiciones de accesibilidad de manera confiable y con costos acordes con la calidad de la prestación del servicio. Al mejorar la estructura general del servicio de transporte público se busca afrontar los fenómenos de sobreoferta, de tal manera que se logre reducir los costos operacionales así como las externalidades propias del transporte. A continuación se reseña los documentos Conpes correspondientes:

Conpes 3549, de noviembre 24 de 2008: Busca que la estructura de transporte público responda de manera concreta y efectiva a las necesidades de transporte de los habitantes de Pasto. El documento establece las siguientes fechas: Inicio de operación de la fase I, el primer semestre de 2010; Inicio de operación de la fase II, el primer semestre de 2011.



Conpes 3682, Agosto 6 de 2010: Presenta seguimiento y modificación al SETP, en el cual se advierte la necesidad de ampliar el alcance de obras. Incluye la ampliación o recuperación de 2,32 km de red vial, así como la construcción de una intersección.

Ente gestor y operadores: Unidad Administrativa Especial, es un ente descentralizado del orden municipal con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonio propio, que dirigirá la implementación del SETP y la ejecución de los proyectos que lo componen, vinculado al despacho del alcalde.

Sistema Estratégico de Transporte Público de Pasajeros para Popayán – Movilidad Futura

Generalidades: Tiene como objetivo desarrollar un sistema de transporte y que genere una movilidad adecuada para la ciudad. El proyecto atenderá el 100% de la demanda de transporte público, previendo la reducción de la sobreoferta, la reestructuración de rutas para mayor eficiencia, la implementación de un sistema de control y gestión de flota, el recaudo unificado y la semaforización coordinada. A continuación se reseñan el documento Conpes correspondiente:

Conpes 3602 de agosto 24 de 2009: Estructura un Sistema para favorecer al usuario y facilitar la participación del sector privado. Implica un control y una regulación eficiente por parte del Estado. Establece como fecha de inicio de operación el último trimestre de 2011.

Ente gestor y operadores: Movilidad Futura, es una sociedad por acciones simplificadas, que tiene como objeto la construcción, planeación, promoción organizacional, gestión, ejecución, ordenamiento y la integración e implementación del SETP. El Gestor determinó que la estructuración técnica, legal, financiera del Sistema se realizaría desde el mismo Ente Gestor.

Sistema Estratégico de Transporte Público del Distrito Turístico Cultural e Histórico de Santa Marta

Generalidades: El proyecto atenderá el 100% de la demanda, previendo la reducción de la sobreoferta, la reestructuración de rutas para mayor eficiencia, la implementación de un sistema de control y gestión de flota, el recaudo unificado y la semaforización coordinada. A continuación se reseñan el documento Conpes correspondiente:





Conpes 3548 de noviembre 24 de 2008. Somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social los términos para la participación de la Nación en el desarrollo del Sistema. De acuerdo con este documento, se establece fecha de inicio de operación el segundo semestre de 2011.

Ente gestor y operadores: SETP Santa Marta, es una sociedad por acciones simplificadas, del orden distrital, adscrita al despacho del alcalde, que cuenta con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa, financiera y presupuestal. Ésta sociedad tiene como objeto la construcción, planeación, promoción, organización, gestión, ejecución, ordenamiento, integración e implementación del Sistema.

Sistema Estratégico de Transporte Público de Pasajeros para Sincelejo – Metro Sabanas

Generalidades: El Sistema tiene como objetivo desarrollar un sistema de transporte y responde a la necesidad estructural de desarrollar una movilidad adecuada para la ciudad. El proyecto atenderá el 100% de la demanda, previendo la reducción de la sobreoferta, la reestructuración de rutas para mayor eficiencia. A continuación se reseña el documento Conpes correspondiente:

Conpes 3637 de febrero 01 de 2010: Somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social, los términos para la participación de la Nación en el Sistema. En la medida en que se racionalice el uso de la infraestructura, tanto en vías como en espacio público en general, se podrá invertir los recursos que hoy se destinan a la recuperación de la malla vial a otras necesidades de la población, permitiendo tener mejores condiciones de vida urbana. Se tiene establecida como fecha de inicio de operación en estación central, el último trimestre de 2011.

Ente gestor y operadores: Metro Sabanas es una sociedad por acciones simplificadas que tiene como objeto la construcción, planeación, promoción organizacional, gestión, ejecución, ordenamiento, y la integración e implementación del SETP.

Sistema Estratégico de Transporte Público de Pasajeros de Valledupar - SIVA

Generalidades: El proyecto atenderá el 100% de la demanda, previendo reducción de la sobreoferta, reestructuración de rutas para mayor eficiencia, implementación de un sistema de control y gestión de flota, el recaudo unificado y la semaforización coordinada. A continuación se reseñan el documento Conpes correspondiente:





Conpes 3656 de abril 26 de 2010. Somete a consideración los términos para la participación de la Nación en el SETP, estableciendo metas, cronograma, impacto técnico económico, y socio espacial. Establece Inicio de operación en estación central para el último trimestre de 2011.

Ente gestor y operadores: Sistema Integrado de Valledupar – SIVA S.A.S., es una sociedad por acciones simplificadas, que tiene como objeto la construcción, planeación, promoción organizacional, gestión, ejecución, ordenamiento, y la integración e implementación del SETP de Valledupar.

4.1.2 Actores en el sector Movilidad Urbana

4.1.2.1 Ministerio de Transporte

El Conpes 3167 consagra, como función del Gobierno Nacional en materia de política de transporte urbano de pasajeros, fijar políticas sectoriales, expedir normas de carácter general que reglamenten los requisitos, condiciones y procedimientos establecidos por ley, sobre el acceso al mercado, seguridad para los usuarios, el ejercicio de la autoridad de transporte y la coordinación de las autoridades nacionales y locales, entre otros aspectos; definir proyectos prioritarios y apoyar a los entes territoriales para su ejecución, además de promover la participación privada en proyectos de infraestructura dentro del mandato constitucional de prohibir el establecimiento de monopolios y motivar la eficiencia en la prestación de los servicios.

El Conpes 3368 de 2005 establece que “El Ministerio de Transporte velará porque los ajustes al sistema de transporte colectivo, tales como la reducción de capacidad transportadora global de la ciudad, reducción y eliminación de rutas de transporte público que compitan con el sistema, y procesos de desintegración física se realicen de manera eficiente y de acuerdo con las metas que se establezcan en los Convenios de cofinanciación. De esta forma se asegura el logro de los beneficios que justifican la inversión de recursos públicos como reducción de costos operativos, ahorros en los tiempos de desplazamiento, disminución de la contaminación, la integración tarifaria y la disminución de la accidentalidad”.

Mediante Decreto 087 de 2011 se reestructuró el Ministerio, creando el Viceministerio de Transporte cuyas funciones consideran la “coordinación sectorial e intersectorial para la planeación, formulación de las políticas, estrategias y estudios relacionados con los servicios de transporte y tránsito, la logística, la seguridad vial y los sistemas inteligentes de transporte”. También “realizar la coordinación y articulación de las entidades territoriales y de Gobierno nacional,



para la planeación, ejecución y seguimiento de los sistemas de movilidad urbana que sean cofinanciados por el Gobierno nacional.”

En los convenios de cofinanciación de los proyectos SITM, el Ministerio de Transporte se encarga de monitorear el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los participantes en los proyectos de transporte masivo, y de solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito público los desembolsos comprometidos.

4.1.2.2 Unidad de Movilidad Urbana Sostenible (UMUS)

El Ministerio de Transporte, mediante Resolución 269 de 2012, creó la UMUS, dependencia a la cual le corresponde desarrollar la coordinación interinstitucional del Ministerio de Transporte con el Ministerio de Vivienda (MAVDT), las entidades encargadas de la planeación urbana local, además de los Entes Gestores y los organismos locales de movilidad urbana, principalmente en lo relacionado con el seguimiento a las obligaciones contractuales de los convenios de cofinanciación suscritos con las entidades territoriales, para desarrollar los proyectos SITM, particularmente en los aspectos administrativos, financieros y contables; obras y adquisiciones; gestión social y reasentamientos; gestión ambiental y seguimiento y evaluación de proyectos. A partir de la gestión de la Unidad de Movilidad Urbana Sostenible (UMUS), se han tomado medidas para abordar el seguimiento de los sistemas desde una perspectiva más integral de política pública orientada al servicio, no sólo hacia la provisión de infraestructura física.

4.1.2.3 Departamento Nacional de Planeación (DNP)

Dentro de sus objetivos estratégicos está el de acompañar a las entidades en la implementación de las políticas sectoriales. El Decreto 2832 de 2012 le asigna la función de coordinar el trabajo de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de resultados del Plan Nacional de Desarrollo con los ministerios, departamentos administrativos y entidades territoriales. También la de coordinar y acompañar la formulación, preparación y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos con énfasis en convergencia regional, ordenamiento territorial y articulación entre niveles de gobierno y fuentes de recursos en los territorios.

4.1.2.4 Entidades territoriales

En el Conpes 3167 se establece que las autoridades locales tienen a su cargo prioritariamente: a) Planificar el transporte urbano con respecto a estructuras de



financiación, definición sistemas de rutas e infraestructura para los diferentes modos e intercambio modal de manera integrada, con las demás disciplinas relacionadas al desarrollo urbano; b) Asignar recursos para la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura; c) Asociarse con el sector privado para cumplir con lo expresado en el segundo punto d) y prestar servicios propios del sector, tales como regulación del transporte público, semaforización, trámites, etc.; e) Regular y controlar la correcta prestación de los servicios públicos de transporte; y, f) Efectuar gestión de tráfico.

En los convenios de cofinanciación de los SITM, suscritos entre el Gobierno nacional y los entes territoriales, las entidades locales se comprometieron a implementar la operación de los Sistemas, mediante la acción de los Entes Gestores, en el marco de la política nacional formulada por el Ministerio de Transporte, y de las políticas de las entidades multilaterales de desarrollo.

4.1.2.5 Entes Gestores

Son los organismos encargados de planear, ejecutar, poner en marcha y controlar la operación de los Sistemas en cada municipio o área metropolitana. Sus principales obligaciones son las siguientes: a) Ser responsables de las contrataciones que se realicen en desarrollo del proyecto; b) Realizar los trámites requeridos y tomar las medidas pertinentes para obtener las autorizaciones necesarias para la ejecución de los recursos; c) Adelantar las acciones institucionales para garantizar la coordinación de los SITM con el sistema de transporte público de los municipios y sus áreas de influencia.

4.2 RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

4.2.1 Cumplimiento de metas y análisis de los indicadores definidos para la Política Pública

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014, el Gobierno Nacional se comprometió con la implementación de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) en las ciudades con más de seiscientos mil habitantes, y de los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP) en las ciudades con poblaciones entre los doscientos cincuenta mil y seiscientos mil habitantes, con la finalidad de nivelar la oferta de transporte público de pasajeros y las condiciones reales de demanda, para consolidar sistemas de transporte urbano de pasajeros sostenibles en términos operacionales, ambientales y financieros.





Además de las metas relativas a los SITM y a los SETP, en el contexto del transporte de pasajeros, el Gobierno nacional priorizó otras metas, asociadas a la estrategia de Ciudades Amables, mediante las cuales busca atender con suficiencia la demanda de transporte masivo en las áreas urbanas, a partir de la implementación de los sistemas integrados de transporte público.

Tabla No. 45. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Transporte masivo de pasajeros urbanos, Grado de cumplimiento de las metas físicas a 2013

Meta	Línea base 2010	Meta a 2014	Estado a 2013	Meta real (meta a 2014 - línea de base)	Ejecución real	Cumplimiento (ejecución real / meta real)
Número de Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) en operación	5	8	6	3	1	33,33%
Número de Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP) en operación	0	7	0	7	0	0,00%
Número de Sistemas Integrados de Transporte Público (SITP) estructurados	0	4	3	4	3	75,00%
Número de Planes de Movilidad formulados	10	30	26	20	16	80,00%
Número de Sistemas Amables Binacionales (SAB) formulados	0	10	3	10	3	30,00%
Número de Sistemas Integrados de Transporte Regional (SITR) formulados	0	4	6	4	6	150,00%
Número de Estrategias para Ciudades Pequeñas (EPC) formuladas	0	4	1	4	1	25,00%
Número de Sistemas Inteligentes de Transporte (SIT) estructurados	0	4	3	4	3	75,00%

Fuentes: Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y Ministerio de Transporte (radicado 20143210247802 de 2014)

Hallazgo 37. Administrativo - SITM. Número de sistemas en operación

En Plan nacional de Desarrollo 2010-2014 se estableció como meta el disponer al final de la vigencia de ocho SITM operando, a partir de una línea de base de cinco Sistemas en actividad al iniciar la ejecución del Plan. Los ocho Sistemas programados consideran el de Bogotá-Soacha de manera integrada. A diciembre de 2013, se encontraban en funcionamiento seis de ellos, en las ciudades de Bogotá-Soacha, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Pereira, lo que representa un cumplimiento del 33,3% de la meta establecida para el cuatrienio (uno de tres sistemas planeados). Al finalizar 2013 aún no habían entrado en operación el SITM de Cartagena, para el cual en diciembre de 2013 se abrió el proceso de licitación, estimando su entrada en operación para el 15 de junio de 2015; y el Sistema de Cúcuta, el cual se encuentra en estructuración técnica, legal y financiera, y aún no cuenta con convenio de cofinanciación ni documento Conpes.



La meta consagrada en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, en lo relativo al número de Sistemas Integrados de Transporte Masivo operando, no se cumplió cabalmente.

Cabe anotar que el Ministerio de Transporte, en el oficio radicado 20142100176381 de mayo de 2014, destaca como una realización importante la ampliación de la cobertura a Piedecuesta (Santander) en cuanto al Sistema Integrado de Bucaramanga, y a Soledad (Atlántico) en el caso del Sistema de Barranquilla.

Hallazgo 38. Administrativo - SITM. Retraso en el inicio de operaciones

En la Tabla No. 46 se observa que el atraso en el inicio de operaciones fue de varios años para todos los Sistemas. En cuanto al SITM de Cartagena, pese a que se han desembolsado los recursos previstos y se han ejecutado las sumas presupuestadas, se observa que su fecha de ingreso ha sido pospuesta para 2015; el SITM de Cúcuta se encuentra en estructuración, y se desconoce fecha de inicio de operaciones. Esta observación ya se había realizado en las Auditorías efectuadas a los SITM de Soacha, Cali y Bucaramanga y en los SETP de Santa Marta y de Pasto.

Sin embargo, el Ministerio de Transporte manifiesta en su respuesta a las observaciones presentadas por la CGR (radicado 20142100176381 de 2014), que dentro de la ejecución de los proyectos se presentan condiciones especiales relacionadas con la adecuación de infraestructura y verificación de los aspectos técnicos y operacionales, lo que lleva a que las fechas de entrada en operación se tengan que reprogramar, acorde con el desarrollo de dichas condiciones especiales, en cada caso.

Tabla No. 46. SITM. Inicio de operaciones previsto, en relación con la fecha real

Ciudad	Inicio construcción	Inicio operación. Fecha prevista	Inicio operación. Fecha real
Bogotá	No disponible	No disponible	2000. Semestre 2
Medellín	25 octubre 2005	2006. Semestre 1	2011. Semestre 2
Cali	17 mayo 2004	2007. Semestre 1	2009. Semestre 1
Barranquilla	25 enero 2006	2006. Semestre 1	2010. Semestre 2
Bucaramanga	23 enero 2006	2006. Semestre 1	2010. Semestre 1
Pereira	01 sept. 2004	2004. Semestre 1	2006. Semestre 2
Soacha	29 julio 2009	2011. Semestre 1	2013. Semestre 2
Cartagena	12 octubre 2005	2006. Semestre 1	2015. Semestre 2 (proyectada)
Cúcuta	-	-	-

Fuente: Ministerio de Transporte (radicado 20143210247802 de 2014) y documentos Conpes iniciales de cada Sistema.



Hallazgo 39. Administrativo - SETP. Número de sistemas en operación

De conformidad con lo estipulado en los documentos Conpes correspondientes, se relacionan las proyecciones de operación de cada uno de los Sistemas Estratégicos de Transporte Masivo (SETP):

- Armenia: Según el Conpes 3572, el proyecto se estructuró en tres fases: a) En el segundo semestre de 2009, ingresarían 17 rutas estratégicas; b) En el primer semestre de 2010, ingresarían cuatro rutas estratégicas; c) En el segundo semestre de 2011, ingresarían seis rutas estratégicas. Conforme a lo planeado, su implementación total se completaría en diciembre de 2012.
- Montería: Mediante Conpes 3638 de 2010 se fijó como fecha de inicio de construcción de infraestructura en el primer semestre de 2010, e inicio de la fase operativa en el último trimestre de 2011.
- Popayán: En el Conpes 3602 de 2009 se definieron cuatro etapas para ajustar la flota, las rutas urbanas y veredales y retirar la sobreoferta de transporte público. Se estimó que su operación iniciaría en el cuarto trimestre de 2011.
- Pasto: Mediante el Conpes 3549 de 2008 se estableció que el inicio de operación de la fase I debería efectuarse en el primer semestre de 2010, y el de la fase II en el primer semestre de 2011.
- Santa Marta: El Conpes 3548 de 2008 planeó su construcción en cuatro años, iniciando operaciones en el segundo semestre de 2011 y finalizando la construcción en junio de 2012.
- Sincelejo: El Conpes 3637 de 2010 preveía que en el primer semestre de 2010 se reestructurarían e implementan once rutas estratégicas y se suprimiría la totalidad del esquema precedente, y que para el primer semestre de 2012 se reestructurarían e implementarían 2 rutas estratégicas y la estación central, hasta la implementación completa del sistema.
- Valledupar: Este SETP se definió en el Conpes 3656 de 2010, en el cual se definió su construcción a partir de 2010 y su entrada en operación en el cuarto trimestre de 2011.

La estructuración y puesta en marcha de los SETP registra un notable retraso. El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 fijó tener en operación siete sistemas, al finalizar el período de Gobierno, en las ciudades citadas, propósito que no se ha podido concretar. De conformidad con la información suministrada por la Unidad de Movilidad Urbana Sostenible, a diciembre de 2013 ninguno de los SETP había



ingresado en operación. Se tiene replanteado el nuevo inicio para 2015 y 2016, por tanto el grado de cumplimiento de la meta es nulo (0%).

De conformidad con lo manifestado por el Ministerio de transporte en su Oficio 20142100176381 de 2014 (respuesta a observaciones presentadas por la CGR), la puesta en marcha de los sistemas se ha visto afectada por múltiples factores. El proceso ha estado caracterizado por ajustes en los cronogramas de implementación de los sistemas, debido a demoras en los procesos de adquisición de predios, dificultades en la remodelación de redes de acueducto y alcantarillado y en el cambio y reposición de redes hidrosanitarias. Adicionalmente, los entes territoriales presentan limitaciones de recursos, lo cual, cuando ocurre, conlleva el que la nación deje de girar los recursos de contrapartida, dificultando el cumplimiento de las metas establecidas para poner en funcionamiento los Sistemas.

Hallazgo 40. Administrativo - Transporte masivo de pasajeros urbanos. Cumplimiento las metas contenidas en el plan nacional de desarrollo, diferentes a las de SITM y SETP

Conforme a lo observado en la Tabla No. 45, en relación con el grado de cumplimiento de metas físicas en el transporte urbano masivo, en rubros diferentes a la puesta en marcha de los SITM y los SEPT, se observa un insuficiente avance en el cumplimiento de las metas complementarias:

- **Sistemas integrados de transporte público estructurados (SITP):** Se planificaron cuatro para el cuatrienio y a 2013 se concretaron tres: Bogotá, Medellín y Cali. En Pereira se está finalizando la consultoría para la estructuración del Sistema. Grado de cumplimiento de la meta: 75%
- **Planes de movilidad formulados:** Se proyectaron treinta, con una meta real de veinte al descontar los diez con que se contaba en la línea de base. A 2013 la ejecución real alcanzaba 16, para completar 26 ya formulados. Actualmente se encuentran en formulación Ciénaga, San Andrés y Maicao. En el primer semestre de 2014 se contratará la formulación de Lórica, Popayán y Sincelejo. Grado de cumplimiento de la meta: 80%.
- **Sistemas amables binacionales formulados (SAB):** se previó la formulación de diez durante el cuatrienio, de los cuales en 2013 se habían formulado tres. Grado de cumplimiento de la meta: 30,00%.
- **Sistemas integrados de transporte regional formulados (SITR):** se previeron cuatro y a 2013 se habían formulado seis. Grado de cumplimiento: 150%.





- Estrategias para ciudades pequeñas (EPC) formuladas: El Plan de Desarrollo contemplaba un total de cuatro, y a 2013 se había formulado una. Grado de cumplimiento de la meta: 25%.
- Sistemas inteligentes de transporte estructurados: Se esperaba contar con cuatro de dichos sistemas, de los cuales a 2013 se tenían tres. Grado de cumplimiento de la meta: 75%.

Así, se constató que de las metas sectoriales plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo, al fin de la vigencia 2013 sólo se alcanzó el cumplimiento proyectado en el rubro de la formulación de sistemas integrados de transporte regional. Dado el grado de atraso evidenciado en la información ya registrada, y a la redefinición de las fechas planteadas para la concreción de las metas estratégicas, es previsible que al finalizar el cuatrienio no se alcance el cumplimiento cabal de la mayoría de los componentes de la planeación nacional, en materia del transporte masivo de pasajeros urbanos.

Hallazgo 41. Administrativo - SITM. Infraestructura proyectada, en relación con los kilómetros terminados

Ninguna de las ciudades avanzó al 100% en la construcción de infraestructura para la operación de sus sistemas, como se observa en la Tabla No. 47. Para el conjunto de los SITM, se proyectó un total de 872,05 kilómetros por construir, y a diciembre de 2013 se habían terminado 487,34 kilómetros, lo que representa el 55,90% de avance. Los SITM que más se acercaron a la meta fijada fueron los de Barranquilla, Pereira y Cartagena, registrando niveles del 98,30%; 96,70%; y 97,80%; respectivamente.

Tabla No. 47. SITM. Infraestructura. Kilómetros de vías terminados en relación con los kilómetros proyectados

Ciudad	Kilómetros proyectados	Kilómetros terminados	Grado (%) de avance
Total	872,05	487,34	55,90
Bogotá	388,00	109,00	28,10
Medellín	31,00	18,60	60,00
Cali	281,70	198,00	70,30
Barranquilla	75,35	74,10	98,30
Bucaramanga	34,10	29,1	85,30
Pereira	20,20	19,54	96,70
Soacha	5,50	3,60	65,50
Cartagena	36,2	35,4	97,80
Cúcuta	-	-	-

Fuente: Ministerio de Transporte (radicado 20143210247802 de 2014).



El Ministerio de Transporte, en respuesta a las observaciones presentadas por la CGR, (Oficio 20142100176381 de 2014), y ante el retraso en el grado de cumplimiento de la construcción de infraestructura asociada al funcionamiento cabal de los SITM, aduce la existencia de inconvenientes múltiples en la adquisición de predios, providencias de tribunales judiciales originadas en acciones populares que impiden la ejecución de las obras, licitaciones no adjudicadas o declaradas desiertas, requerimientos de recursos que no han sido apropiados presupuestalmente, etc. Según la opinión del Ministerio, las dilaciones en la construcción de infraestructura obedecen a factores que escapan a la competencia de los entes gestores, ya que corresponden a la gestión de terceros.

Hallazgo 42. Administrativo - Movilización de pasajeros. Pasajeros proyectados por movilizar, en relación con los pasajeros efectivamente movilizados

De acuerdo con la información reportada por la Unidad de Movilidad Urbana Sostenible (UMUS), para el período comprendido entre 2010 y 2012 no hay cifras disponibles en lo relativo al número de pasajeros proyectados por movilizar. Se toma como referencia o meta propuesta el total de pasajeros previstos por movilizar para la implementación total del sistema. Teniendo en cuenta lo anterior, como se observa en la Tabla No. 48, se tenía como meta movilizar 4.303.200 pasajeros, lográndose un cumplimiento del 68,12%, es decir 2.931.545 pasajeros. Se verificó incumplimiento en el conjunto de las ciudades diferentes a Bogotá. Para estos sistemas se esperaba alcanzar, en 2013, 2.553.200 pasajeros por día, pero sólo ingresaron a ellos 875.243, es decir el 34,28% de lo esperado.

Tabla No. 48. SITM. Pasajeros proyectados, en relación con los pasajeros movilizados 2013 (promedio diario)*

Ciudad	Pasajeros proyectados**	Pasajeros movilizados	Porcentaje (%) de cumplimiento
Total	4.303.200	2.931.545	68,12
Bogotá	1.750.000	2.056.302	117,50
Medellín	249.200	50.965	20,45
Cali	960.000	481.013	50,11
Barranquilla	305.000	91.702	30,07
Bucaramanga	382.000	121.537	31,82
Pereira	140.000	95.736	68,38
Soacha	65.000	34.290	52,75
Cartagena	452.000	0	0
Cúcuta	-	-	-



Fuente: Ministerio de Transporte (radicado 20143210247802 de 2014). *Para el período comprendido entre 2010 y 2012, aún no hay información disponible en lo relativo al número de pasajeros proyectados por movilizar. **Pasajeros previstos para la implementación total del sistema.

El Ministerio de Transporte (Oficio 20142100176381 de 2014) menciona como algunos de los factores que restringieron el cumplimiento de las cifras proyectadas, el hecho de que entre 2000 y 2012 la tasa de motorización presentó un crecimiento del 62,9%, y las ventas totales de vehículos crecieron 423%, así como que el mercado de motocicletas subió en 40%. También ha influido en el no cumplimiento de las proyecciones sobre la demanda de viajes, la circunstancia de que no se cuenta aún con la flota acordada en los contratos ni con la infraestructura de patios y portales prevista en los diseños.

Hallazgo 43. Administrativo - SITM. Cobertura proyectada, en relación con cobertura real

En cuanto a la cobertura de transporte, se observó que lo proyectado es menor a lo real. Ninguno de los sistemas logró el cubrimiento esperado, en cuanto a la atención de la demanda global de transporte de pasajeros urbanos. Como se observa en la Tabla No. 49, los porcentajes de cumplimiento oscilaron entre 23% (Barranquilla) y 91% (Cali), pero ninguna ciudad alcanzó el 100%.

Tabla No. 49. SITM. Cobertura (%) de transporte público proyectada, en relación a la cobertura lograda

Ciudad	Cobertura proyectada (%)	Cobertura lograda (%)	Grado (%) de cumplimiento
Bogotá	80,00	33,00	41,00
Medellín	12,25	6,30	51,00
Cali	100,00	90,70	91,00
Barranquilla	42,00	9,70	23,00
Bucaramanga	42,00	25,00	60,00
Pereira	100,00	29,00	29,00
Soacha	50,00	21,00	42,00
Cartagena	100,00	0,00	No ha iniciado
Cúcuta	-	-	-

Fuente: Ministerio de Transporte (radicado 20143210247802 de 2014).

En cuanto al componente de cobertura, el Ministerio de Transporte (Oficio 20142100176381 de 2014) reconoce que la debilidad de la estructura institucional dificulta la implementación de los sistemas y el aumento de su cobertura. Manifiesta que para atender esta falencia se requiere gran compromiso de los gobiernos locales para concretar las premisas consideradas en el diseño operacional de los diversos sistemas, en cuanto a reorganización de rutas de transporte público colectivo, la gestión



de mecanismos para acelerar los procesos de desvinculación de flota obsoleta en la prestación del servicio, entre otros componentes de la política de transporte urbano.

También se requiere, para generar condiciones favorables en el logro de la demanda esperada, mejorar la articulación entre las entidades que tienen injerencia en la operación de los sistemas, tales como entes gestores y secretarías de movilidad.

Hallazgo 44. Administrativo - Desembolso de los recursos asignados.

Sistemas Integrados de transporte Masivo (SITM):

Los desembolsos efectuados han sido inferiores al presupuesto asignado en algunos de los SITM que presentan niveles de ejecución en 2010 del 98,85%; en 2011, 86,96%; en 2012, 99,66% siendo el de mejor desempeño; y en 2013 se presentó el menor cumplimiento con un 79,31%, desembolsando \$584.467,2 millones de los \$736.910,7 millones asignados, tal como se indica en la

Tabla No. 50.

Tabla No. 50. SITM. Ejecución del presupuesto asignado. Presupuesto asignado en relación con el presupuesto ejecutado en los Territorios, 2010-2013. Pesos corrientes

Ejecución Presupuestal	2010	2011	2012	2013
Asignado	761.467.919.581	1.043.500.377.978	835.112.300.479	736.910.671.146
Ejecutado	752.743.471.929	876.146.721.487	832.246.904.062	584.467.217.233
% EJECUCIÓN	98,85%	83,96%	99,66%	79,31%

Fuente: Ministerio de Transporte (Radicado 20143210247802).

Es importante aclarar, que revisada la información del SIIF, se encontró que, a excepción de Cali, los recursos de la Nación previstos para los diferentes sistemas aparecen ejecutados o quedaron comprometidos en su totalidad en cada una de las vigencias. Por lo tanto, las diferencias encontradas corresponderían a desembolsos de los recursos en cabeza de los entes territoriales.

De acuerdo con la información suministrada por la Unidad de Movilidad Urbana Sostenible del Ministerio del Transporte, se tiene que los recursos asignados según convenios de cofinanciación y otros, presentaron el siguiente comportamiento:



- En 2010 los desembolsos de recursos asignados estuvieron por el orden del 100%, a excepción de Metrolínea que recibió \$16.089,4 millones de los \$25.560 millones asignados, que representan el 62,95%.
- En 2011 TrasMilenio recibió el 68,48% de los recursos asignados, Metrolínea el 96,57% y Megabús recibió el 98,9%. Los demás Sistemas estuvieron alrededor del 100%.
- En 2012, Megabús obtuvo desembolsos equivalentes al 128,84% de los recursos asignados dado que se incluyeron los aportes provenientes de otras fuentes aportados en el territorio que si bien hacen parte del proyecto, no hacen parte de los convenios de cofinanciación y sus otrosíes. Los demás sistemas obtuvieron desembolsos de alrededor del 100%.
- En 2013 el nivel de ejecución total fue del 79,31%; es decir, se dejaron de desembolsar \$152.443,5 millones de los \$736.910,7 millones asignados. El sistema con menor nivel de desembolso fue Transmetro con el 19,84%, seguido de Metrolínea con el 48,14%. En este año nuevamente Megabús registró desembolsos superiores al 100%.

En la Tabla No. 51 se observa el nivel de cumplimiento acumulado en el desembolso de los recursos asignados en cada uno de los sistemas integrados de transporte masivo.

Tabla No. 51. SITM. Ejecución del presupuesto asignado. Presupuesto asignado en relación con los desembolsos efectuados por la Nación y los Territorios 2010 – 2013. Pesos corrientes

Ciudades y Proyectos	Cumplimiento Compromisos	2010	2011	2012	2013
Barranquilla - TRANSMETRO	Asignado	19.324.765.468	85.998.448.157	104.572.103.567	23.968.547.044
	Desembolsos	19.324.765.333	85.998.448.157	104.572.103.567	4.754.464.359
	Cumplimiento	100,00%	100,00%	100,00%	19,84%
Bogotá - TRANSMILENIO	Asignado	485.275.529.944	522.359.824.084	499.405.779.041	520.665.257.301
	Desembolsos	485.427.078.688	357.732.669.839	492.837.833.296	439.298.894.760
	Cumplimiento	100,03%	68,48%	98,68%	84,37%
Bucaramanga - METROLINEA	Asignado	25.559.969.947	72.939.196.808	38.376.004.167	51.834.527.041
	Desembolsos	16.089.446.214	70.437.862.456	39.808.749.400	24.954.602.994
	Cumplimiento	62,95%	96,57%	103,73%	48,14%
Cali - METRO CALI MIO	Asignado	107.868.030.752	124.255.928.399	111.549.472.271	7.141.916.400
	Desembolsos	107.868.030.753	124.255.928.399	111.549.472.271	6.935.880.747
	Cumplimiento	100,00%	100,00%	100,00%	97,12%
Cartagena - TRANSCARIBE	Asignado	45.296.862.960	115.509.545.408	10.601.870.604	9.005.485.680
	Desembolsos	45.296.862.960	115.509.545.408	10.601.870.604	9.005.485.680



	Cumplimiento	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Medellín - METROPLUS	Asignado	40.566.800.000	44.409.475.200	60.467.449.456	117.335.878.261
	Desembolsos	40.890.607.413	44.426.670.480	60.519.367.539	91.773.878.261
	Cumplimiento	100,80%	100,04%	100,09%	78,21%
Pereira - MEGABUS	Asignado	6.331.540.240	23.139.308.757	7.603.407.740	6.959.059.418
	Desembolsos	6.579.013.854	22.883.916.666	9.796.459.000	7.744.010.432
	Cumplimiento	103,91%	98,90%	128,84%	111,28%
Soacha - TRANSMILENIO	Asignado	31.244.420.270	54.888.651.164	2.536.213.632	0
	Desembolsos	31.267.666.714	54.901.680.082	2.561.048.385	0
	Cumplimiento	100,07%	100,02%	100,98%	N/A
TOTAL	Asignado	761.467.919.581	1.043.500.377.978	835.112.300.479	736.910.671.148
	Desembolsos	752.743.471.929	876.146.721.487	832.246.904.062	584.467.217.233
	Cumplimiento	98,85%	83,96%	99,66%	79,31%

Fuente: Ministerio de Transporte (Radicado 20143210247802)

De acuerdo con lo contenido en la Tabla No. 51, donde se consolidan los aportes de la Nación y los recursos de las regiones a los diferentes sistemas de transporte, una vez comparadas estas cifras con las reportadas en el Presupuesto General de la Nación (Ejecución presupuestal tipo SIIF 2010 – 2013), se encontró que el Sistema Integrado de Transporte Masivo de Cali (MIO) presenta diferencias en 2010 por valor de \$1.165'045.263 (Donde el SIIF registra aportes de la Nación por \$89.461'000.000 y el Ministerio de Transporte por \$88.295'954.737); en 2012 la diferencia asciende a \$126.381'000.000 (El SIIF registra aportes de la Nación por \$210.381'000.000, frente a \$84.000'000.000 reportados por el Ministerio de Transporte).

Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP):

En los SETP el porcentaje de desembolsos de recursos asignados en 2010 fue del 39,89%, en 2011 se llegó al 69,29%; en 2012 al 75,06%, siendo el de mejor desempeño, y el 2013 fue el de menor ejecución, desembolsándose el 23,87% de los recursos asignados. Estos niveles de desembolsos de recursos afectan la oportuna construcción y el funcionamiento de los diferentes sistemas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

Tabla No. 52. SETP. Ejecución de presupuesto asignado. Presupuesto asignado en relación con los desembolsos efectuados por la Nación y los Territorios, 2010 – 2013. Pesos corrientes

Ejecución Presupuestal	2010	2011	2012	2013
Asignado	54.270.453.198	144.804.716.035	244.428.528.912	404.075.083.369
Ejecutado	21.648.727.859	100.333.640.105	183.466.352.645	96.457.618.380



% EJEC.	39,89%	69,29%	75,06%	23,87%
----------------	---------------	---------------	---------------	---------------

Fuente: Ministerio de Transporte (Radicado 20143210247802)

Con base en la información suministrada por la Unidad de Movilidad Urbana Sostenible del Ministerio del Transporte, se tiene que los recursos asignados a los Sistemas Estratégicos de Transporte Público en la vigencia 2010 - 2013 según convenios de cofinanciación y otrosíes, fueron superiores a los desembolsados en todos los periodos.

- En 2010 se obtuvo el 39,89% de los recursos asignados. Se destaca el caso de Valledupar que tenía presupuesto asignado por \$12.380,4 millones y no recibió desembolsos. Le siguen en orden ascendente el sistema de Armenia Amable con el 2,41% de recursos desembolsados, Montería Amable con 9,62% y Santa Marta TUS con el 12,07%. Contrariamente a esta situación, Pasto recibió el 151,95% de los recursos asignados, como se observa en la Tabla No. 53.
- Durante 2011 se desembolsaron \$100.333,64 millones cumpliendo el 69,29% de los compromisos para la estructuración y desarrollo de los sistemas estratégicos de transporte público. En este periodo Sincelejo recibió el 165,96% de lo asignado, contrastando con Valledupar que recibió el 27,38% de los recursos asignados, situación que podía reflejar inequidad entre las diferentes regiones.
- En 2012 se presentaron desembolsos por el 75,06% de los recursos asignados, destacándose el bajo porcentaje de desembolsos al SETP de Santa Marta, que recibió el 8,11% de los \$41.880,3 millones de pesos asignados.
- En 2013 los SETP recibieron el 23,87% de los recursos asignados. En todos de los sistemas los desembolsos estuvieron por debajo del 71,63% recibido por el sistema Pasto Avante.

Tabla No. 53. SETP. Ejecución del presupuesto asignado. Presupuesto asignado en relación con los desembolsos efectuados por la Nación y los Territorios, 2010 – 2013. Pesos corrientes

Ciudades y Proyectos	Ejecución Presupuestal	2010	2011	2012	2013
Armenia - Amable	Asignado	8.771.513.400	21.007.690.850	29.979.698.907	28.298.855.285
	Desembolsos	211.221.492	20.607.004.621	27.609.250.000	8.364.958.882
	Cumplimiento	2,41%	98,09%	92,09%	29,56%
Montería - Amable	Asignado	10.317.000.000	17.527.874.513	35.764.431.570	97.341.107.963
	Desembolsos	992.202.974	13.201.772.913	35.925.482.962	36.260.094.436
	Cumplimiento	9,62%	75,32%	100,45%	37,25%



Pasto - Avante	Asignado	11.575.674.000	32.563.446.640	48.463.428.338	50.496.056.648
	Desembolsos	17.589.423.397	20.906.000.000	40.963.000.000	36.171.489.369
	Cumplimiento	151,95%	64,20%	84,52%	71,63%
Popayán - Movilidad Futura	Asignado	5.756.886.000	22.507.762.584	34.402.539.136	35.997.053.249
	Desembolsos	2.195.879.996	19.327.600.504	36.017.247.871	5.719.000.000
	Cumplimiento	38,14%	85,87%	104,69%	15,89%
Santa Marta - TUS	Asignado	5.468.979.798	26.171.438.121	41.880.294.564	58.364.814.275
	Desembolsos	660.000.000	13.349.312.480	3.397.662.467	-
	Cumplimiento	12,07%	51,01%	8,11%	0,00%
Sincelejo	Asignado	-	4.393.740.433	22.089.522.028	58.373.866.272
	Desembolsos	-	7.291.740.433	22.164.522.028	1.154.713.693
	Cumplimiento	-	165,96%	100,34%	1,98%
Valledupar - SIVA	Asignado	12.380.400.000	20.632.762.894	31.848.614.388	75.203.329.677
	Desembolsos	-	5.650.209.154	17.389.187.317	8.787.362.000
	Cumplimiento	0,00%	27,38%	54,60%	11,68%
TOTAL	Asignado	54.270.453.198	144.804.716.035	244.428.528.912	404.075.083.369
	Desembolsos	21.648.727.859	100.333.640.105	183.466.352.645	96.457.618.380
	Cumplimiento	39,89%	69,29%	75,06%	23,87%

Fuente: Ministerio de Transporte (Radicado 20143210247802)

Al respecto el Ministerio de Transporte en su oficio MT N° 20142100176381 reconoce que se han presentado algunos incumplimientos, los cuales buscan evitar que los recursos de la Nación vayan a engrosar los fondos fiduciarios, debido al retraso en la ejecución de las obras en los diferentes sistemas y algunos retrasos en el cumplimiento de los giros por parte las regiones.

En las explicaciones manifiestan que en los SITM, la Nación ha venido realizando los desembolsos que estaban establecidos en los convenios de cooperación y sus otrosíes, en el periodo 2010 – 2013, a excepción de TrasMilenio Bogotá en 2011 y el SITM de Bucaramanga en 2013. De igual forma el Ministerio del Transporte, presenta explicaciones sobre el porqué no se efectuaron algunos desembolsos en los SITM de Medellín y Barranquilla, entre otros; y termina su exposición manifestando que: “En el año 2010 el 87.5% de los SITM recibieron el 100% de los aportes (Nación y Territorio), establecido en el convenio de cofinanciación y otrosí, a excepción del SITM de Bucaramanga quien recibió el 62.95% en virtud de que el territorio le desembolso el 54% de los aportes que le correspondían, mientras la Nación desembolso la totalidad de los recursos”. “En el año 2011 el 62.5% de los SITM recibieron el 100% de los aportes (Nación y Territorio), establecidos en el convenio de cofinanciación y otrosí, o excepción de los SITM de Bogotá, Bucaramanga y Pereira”. “Para el caso de Bucaramanga y Pereira recibieron el 100% de los recursos de lo nación y el 88% y 97% por parte del territorio. Para Bogotá tanto la Nación como el territorio desembolsaron menos de lo establecido en el convenio de cofinanciación y otrosí.”



Promover la
eficiencia
cumpliendo
con sus deberes
honestos

Respecto al desembolso de los recursos asignados a los SETP, el Ministerio de Transporte en el oficio mencionado, reitera que se han venido realizando los desembolsos que estaban establecidos en los convenios de cooperación y sus otrosíes en el periodo 2010 – 2013, a excepción de Santa Marta en 2011 a 2013; Armenia, Montería, Popayán y Valledupar no recibieron recursos de la Nación correspondientes a la vigencia 2013, teniendo en cuenta que los planes de adquisición y POAs no presentaban la necesidad de recursos en 2013, entre otros.

Lo expuesto por el Ministerio de Transporte en el oficio MT N° 20142100176381, de donde se extrajo la información anterior, se observa que aunque el Ministerio ha hecho gestiones para que las regiones cumplan con sus compromisos, la Nación no ha cumplido con los desembolsos programados, en algunos de SITM y SETP.

Hallazgo 45. Administrativo - Ejecución de los recursos desembolsados.

La falta de control y seguimiento, conllevan a la inadecuada ejecución de los recursos desembolsados lo cual hace que los Sistemas presenten ejecución fluctuante de un periodo al otro; encontrándose, por ejemplo, que en un año se ejecute el 53,54% y en el siguiente el 621,92%, como ocurrió en el SITM Mío. La falta de ejecución ocasiona retrasos en la entrada en operación de los diferentes sistemas y posibles aumentos en los costos del proyecto, que origina los permanentes ajustes evidenciados en la estructuración de nuevos Conpes, lo que refleja improvisación y deficiente planeación en la estructuración y aprobación de los sistemas.

Sistemas Integrados de transporte Masivo (SITM):

De acuerdo con la información suministrada por la UMUS, se tiene que en 2010 y 2013 la ejecución de recursos superó los desembolsos debido a que los entes gestores vienen ejecutando los saldos de los encargos fiduciarios a 31 de diciembre de la vigencia anterior y utiliza recursos de crédito. En el periodo 2010 – 2012, no se reporta ejecución de recursos en el TrasMilenio de Soacha y en 2013 se ejecutan \$19.320,24 millones sin que se reporten desembolsos, evidenciándose la falta de control y el deficiente flujo de información entre la UMUS y los entes gestores. En 2011 y 2012 se observan niveles de ejecución por el orden del 87,44% y 91,57%, respectivamente, destacándose el hecho ya comentado del no reporte de ejecución de recursos en estas vigencias y la ejecución presentada por Transcribe Cartagena con el 335,21%, en 2012, y Megabús Pereira ejecutando el 159,49%, en el mismo año. Caso contrario se evidenció en la ejecución de recursos desembolsados por Metrolínea, que en 2011 fue de 33,32% y en 2012 de 23,4%. Metro Cali Mío registró en 2010 ejecución del 65,22%, en 2011 el 76,12% y en 2012 el 53,54%, ejecuciones que contrastan con el presentado en 2013, año en que ascendió al 621,92%. Llama la atención que el único sistema que



reporta cifras iguales entre los recursos desembolsados y ejecutados a lo largo del periodo analizado (2010 – 2013) fue TransMilenio Bogotá. El comportamiento de la ejecución de recursos desembolsados a cada uno de los sistemas SITM se evidencia en la Tabla No. 54.

Tabla No. 54. SITM: Ejecución de recursos desembolsados, 2010 – 2013. Pesos corrientes

Ciudades y Proyectos	Ejecución Presupuestal	2010	2011	2012	2013
Barranquilla - TRANSMETRO	Desembolsos	19.324.765.333	85.998.448.157	104.572.103.567	4.754.464.359
	Ejecución	70.456.829.648	88.919.197.662	99.100.169.086	20.061.650.955
	Cumplimiento	364,59%	103,40%	94,77%	421,95%
Bogotá - TRANSMILENIO	Desembolsos	485.427.078.688	357.732.669.839	492.837.833.296	439.298.894.760
	Ejecución	485.427.078.688	357.732.669.839	492.837.833.296	439.298.894.760
	Cumplimiento	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Bucaramanga - METROLINEA	Desembolsos	16.089.446.214	70.437.862.456	39.808.749.400	24.954.602.994
	Ejecución	47.190.517.906	23.467.908.862	9.314.152.230	22.969.075.338
	Cumplimiento	293,30%	33,32%	23,40%	92,04%
Cali - METRO CALI MIO	Desembolsos	107.868.030.753	124.255.928.399	111.549.472.271	6.935.880.747
	Ejecución	70.346.483.750	94.582.868.020	59.727.243.480	43.135.665.837
	Cumplimiento	65,22%	76,12%	53,54%	621,92%
Cartagena - TRANSCARIBE	Desembolsos	45.296.862.960	115.509.545.408	10.601.870.604	9.005.485.680
	Ejecución	89.109.918.114	118.196.920.710	35.538.276.412	13.980.107.504
	Cumplimiento	196,72%	102,33%	335,21%	155,24%
Medellín - METROPLUS	Desembolsos	40.890.607.413	44.426.670.480	60.519.367.539	91.773.878.261
	Ejecución	71.743.865.556	68.343.833.904	49.919.892.133	73.110.948.627
	Cumplimiento	175,45%	153,84%	82,49%	79,66%
Pereira - MEGABUS	Desembolsos	6.579.013.854	22.883.916.666	9.796.459.000	7.744.010.432
	Ejecución	24.552.496.263	14.888.259.539	15.624.030.786	32.195.080.578
	Cumplimiento	373,19%	65,06%	159,49%	415,74%
Soacha - TRANSMILENIO	Desembolsos	31.267.666.714	54.901.680.082	2.561.048.385	0
	Ejecución				19.930.235.104
	Cumplimiento	0,00%	0,00%	0,00%	-
TOTAL	Desembolsos	752.743.471.929	876.146.721.487	832.246.904.062	584.467.217.233
	Ejecución	858.827.189.925	766.131.656.536	762.061.597.423	664.681.658.704
	Cumplimiento	114,09%	87,44%	91,57%	113,72%

Fuente: Ministerio de Transporte (Radicado 20143210247802)

Al revisar el comportamiento consolidado de cada año, se tiene que en 2010 y 2013 se ejecutaron el 114,09% y 113,72% de los recursos desembolsados respectivamente, debido a los sucesos comentados en párrafos anteriores, mientras que en 2011 esta ejecución alcanzó el 87,44%, y en 2012 el 91,57%, como se muestra en la Tabla No. 55.



Tabla No. 55. SITM: Consolidado anual de ejecución de recursos desembolsados. Recursos desembolsados en relación con el presupuesto ejecutado, 2010 – 2013. Pesos corrientes

Ciudades y Proyectos	Ejecución Presupuestal	2010	2011	2012	2013
Total	Desembolsos	752.743.471.929	876.146.721.487	832.246.904.062	584.467.217.233
	Ejecutado	858.827.189.925	766.131.656.536	762.061.597.423	664.681.658.704
	% Cumplimiento	114,09%	87,44%	91,57%	113,72%

Fuente: Ministerio de Transporte (Radicado 20143210247802).

Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP):

En la Tabla No. 56, se observa la ejecución de los recursos desembolsados de cada uno de los Sistemas Estratégicos de Transporte Público SETP. Durante 2010 los sistemas de Armenia y Santa Marta no ejecutaron recursos y los sistemas de Montería y Popayán registraron una ejecución por debajo del 30%.

Para 2011 el SETP de Valledupar dejó de ejecutar los \$5.650 millones que le fueron desembolsados; Popayán ejecutó el 6,7%, Santa Marta el 28,44%, Armenia el 32,86%, Sincelejo el 39,35%, Montería llegó al 102,95%, y el sistema de Pasto ejecutó el 131% de los recursos desembolsados.

Durante 2012 Popayán ejecutó el 2,86% de los \$36.017 millones desembolsados, Sincelejo ejecutó el 31,49%, Pasto ejecutó recursos por \$19.347 millones que representan el 47,23% de los desembolsos. Sobresale la ejecución realizada por el SETP de Valledupar por el 157,60%, y Santa Marta del 119,57%.

En 2013 se destacan las ejecuciones de los SETP de Sincelejo (422,2%), Armenia (269,03%), Valledupar (180,8%), Pasto (173,44%), Popayán (154,20%). El sistema de Santa Marta ejecutó recursos por valor de \$7.779,1 millones, pese a haber recibido desembolsos durante esta vigencia.

Tabla No. 56. SETP Ejecución de recursos desembolsados, 2010 – 2013. Pesos corrientes

Ciudades y Proyectos	Ejecución Presupuestal	2010	2011	2012	2013
Armenia - Amable	Desembolsos	211.221.492	20.607.004.621	27.609.250.000	8.364.958.882
	Ejecución	0	6.771.221.492	26.810.789.065	22.504.091.667
	Cumplimiento	0,00%	32,86%	97,11%	269,03%
Montería - Amable	Desembolsos	992.202.974	13.201.772.913	35.925.482.962	36.260.094.436
	Ejecución	173.061.000	13.590.598.866	39.256.984.561	20.689.629.937
	Cumplimiento	17,44%	102,95%	109,27%	57,06%
Pasto - Avante	Desembolsos	17.589.423.397	20.906.000.000	40.963.000.000	36.171.489.369
	Ejecución	6.992.791.924	27.387.465.594	19.347.081.423	62.736.026.182



	Cumplimiento	39,76%	131,00%	47,23%	173,44%
Popayán - Movilidad Futura	Desembolsos	2.195.879.996	19.327.600.504	36.017.247.871	5.719.000.000
	Ejecución	512.500.000	1.294.292.000	1.029.315.901	8.818.914.483
	Cumplimiento	23,34%	6,70%	2,86%	154,20%
Santa Marta - TUS	Desembolsos	660.000.000	13.349.312.480	3.397.662.467	0
	Ejecución	0	3.796.374.875	4.062.495.790	3.779.062.889
	Cumplimiento	0,00%	28,44%	119,57%	0
Sincedejo	Desembolsos		7.291.740.433	22.164.522.028	1.154.713.693
	Ejecución	0	2.869.582.329	6.979.921.856	4.875.201.264
	Cumplimiento	0	39,35%	31,49%	422,20%
Valledupar - SIVA	Desembolsos	0	5.650.209.154	17.389.187.317	8.787.362.000
	Ejecución	0	0	27.404.853.003	15.887.756.693
	Cumplimiento	0	0,00%	157,60%	180,80%
TOTAL	Desembolsos	21.648.727.859	100.333.640.105	183.466.352.645	96.457.618.380
	Ejecución	7.678.352.924	55.709.535.156	124.891.441.598	139.290.683.115
	Cumplimiento	35,47%	55,52%	68,07%	144,41%

Fuente: Ministerio de Transporte (Radicado 20143210247802).

Se observa que en 2010, 2011 y 2012, los presupuestos ejecutados alcanzaron el 35,47%, el 55,52% y 68,07%, respectivamente, y en 2013, se refleja una ejecución del 144,41%. Esta situación obedece a que, al igual que en los SITM, los operadores ejecutan saldos de la vigencia inmediatamente anterior, como se muestra en la Tabla No. 57.

Tabla No. 57. SETP. Acumulado ejecución de recursos desembolsados, 2010 – 2013. Pesos corrientes

Ciudades y Proyectos	Ejecución Presupuestal	2010	2011	2012	2013
Total	Recursos Desembolsados	21.648.727.859	100.333.640.105	183.466.352.645	96.457.618.380
	Presupuesto Ejecutado	7.678.352.924	55.709.535.156	124.891.441.598	139.290.683.115
	% Cumplimiento	35,47%	55,52%	68,07%	144,41%

Fuente: Ministerio de Transporte (Radicado 20143210247802).

Mediante oficio MT N° 20142100176381, el Ministerio de Transporte, manifiesta, que los proyectos SITM y SETP de las ciudades participantes, están en los documentos Conpes, los cuales direccionan las políticas, instrumentos y estrategias para las condiciones de movilidad de la población y sirven de instrumento de gestión y no de planificación. Pero no desvirtúa que la falta de ejecución ocasiona retrasos en la entrada en operación de los diferentes sistemas y posibles aumentos en los costos del proyecto que ocasionan los permanentes ajustes evidenciados en reestructuración de nuevos Conpes, en los diferentes sistemas programados por el Gobierno Nacional.



Hallazgo 46. Administrativo - Cambio de Metas

En la respuesta recibida del Ministerio de Transporte, se ajustan las metas indicadas en el Plan Nacional de Desarrollo las cuáles fueron establecidas mediante la Ley 1450 de 2011, por lo tanto no pueden ser modificadas.

El Ministerio de Transporte, en el oficio MT N° 20142100176381, comenta que “Con relación al ajuste de metas es pertinente señalar, que si bien se utilizó el término “ajuste”, lo que se estaba explicando era el valor de la meta lograda en el cuatrienio, no es competencia de esta entidad modificar las metas del Plan de Desarrollo”.

Hallazgo 47. Administrativo - Oportunidad y calidad de la información

Con base en la respuesta del Ministerio de Transporte MT 20142100091773, se observa que la Unidad de Movilidad Urbana y Sostenible UMUS no está cumpliendo con las funciones establecidas en el Artículo 1 y 3, numerales 3.1.1, 3.1.5, 3.1.7 y 3.1.10 de la Resolución 269 de 2012 expedida por el Ministerio de Transporte, lo cual se evidencia en la no disponibilidad de la información consolidada relacionada con la operación, ingresos y gastos de los SITM y SETP. Adicionalmente, en algunos casos se manifiesta que “... los ingresos presupuestados corresponden a la proyección de los ingresos por recaudo del Sistema...”, “... los gastos proyectados corresponden a estimación de pagos a todos los actores del sistema. Es importante precisar que todas las proyecciones aquí presentadas son estimaciones construidas a partir de los planes financieros plurianuales presentados en los respectivos documentos por la entidad...”. De otros sistemas no reportan información, sin mencionar las acciones tomadas para disponer de ella en forma oportuna.

Es importante aclarar que se estaba solicitando información histórica y por tratarse de vigencias cumplidas, debería tenerse datos reales. El no contar con información relacionada con los ingresos y gastos de cada uno de los sistemas limita determinar la viabilidad financiera y la sostenibilidad de los mismos en el periodo 2010 – 2013.

De igual forma, se evidencia la falta de consistencia y calidad de la información al comparar datos reportados mediante oficios Radicado 20143210247802 y Radicado MT 20142100091773, en los cuales se observa datos completamente diferentes con respecto a un mismo ítem: Inversión Proyectada sobre la Inversión realizada durante los años 2010 – 2013. En la primera comunicación reportan cumplimiento acumulado del 90,37% y el en segundo el 69%, lo cual puede inducir a errores de



apreciación en el dictamen correspondiente a la evaluación fiscal de la política pública sectorial.

El Ministerio de Transporte, en el oficio Radicado MT N° 20142100176381, comenta que “la UMUS de acuerdo con el artículo primero de lo Resolución 269 de 2012, debe realizar el seguimiento y apoyo a los SETP y SITM, en relación con lo manifestado presuntamente frente a la no disponibilidad de “...Información consolidada relacionada con operación, ingresos y gastos de los SITM y SETP...” (La cursiva es nuestra). Al respecto, y dentro de las competencias antes indicadas, las actividades relacionados directamente con el seguimiento a los ingresos y gastos operacionales, no se encuentran enmarcados ni en la Resolución...”

Revisando, la Resolución en mención, se observa en el numeral 5 del artículo 3.1., se establece la función de “Revisar la evolución de los proyectos y el manejo de los recursos en el Flujo de Fondos...”; El numeral 7 del mismo artículo establece la función de “Consolidar la información financiera proveniente de las entidades ejecutoras”; numeral 8 asigna “Coordinar el trámite oportuno de las solicitudes de desembolso...”, y el numeral 10 establece que la UMUS tiene la función de “Preparar y presentar oportunamente los informes financieros y demás reportes que solicite la banca Multilateral, así como otros organismos”, entre los cuales se encuentra la CGR. Lo anterior se ratifica cuando la Unidad manifiesta que “Adelanta trimestralmente el seguimiento a los planes de adquisición y POAS de los proyectos que son el mecanismo de planificación diseñados para que los Entes Gestores ejecuten los recursos de manera eficiente y eficaz”. Además, según el oficio MT N° 20142100176381, manifiestan que “La Unidad de Movilidad Urbana Sostenible - UMUS consolida la información financiera de los proyectos SITM que cuentan con la financiación de los aportes de la Nación por parte del Banco Mundial. Para la presente vigencia fiscal se está consolidando también los SETP que cuentan con esta financiación...”.

Teniendo en cuenta lo anterior, no se entiende la razón por la cual la UMUS reporta información con datos proyectados, cuando se están solicitando datos históricos sobre hechos cumplidos.

Así mismo, la respuesta del Ministerio de Transporte expresa que “*En consecuencia, la información presentada en el primer informe está debidamente soportada y la UMUS adelantará un proceso de depuración con los Entes Gestores para lograr en el futuro la consolidación de los informes y evitar confusión en los criterios a ser utilizados...*” (El resaltado es nuestro). De acuerdo con la exposición presentada por el Ministerio se evidencia la falta de unidad de criterios que genera



inconsistencia poniendo en duda la calidad de la información al comparar datos reportados.

4.2.2 Gestión y Resultados de la Política Pública

Luego de la evaluación sobre el cumplimiento de las metas estratégicas en la planeación nacional en materia de transporte masivo de pasajeros, contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, las conclusiones sobre las principales falencias evidenciadas son las siguientes:

4.2.2.1 Incumplimiento de cronogramas y proyecciones

Una de las principales deficiencias encontradas en los proyectos de transporte masivo de pasajeros urbanos consiste en el atraso en la construcción de infraestructura, y en la ejecución de la obra en general, lo que ha llevado a que se modifiquen recurrentemente los cronogramas establecidos para prestación del servicio, y a que no se concreten las proyecciones sobre atención de los requerimientos reales de transporte en las ciudades. Los SITM entraron en operación luego de las fechas previstas y los SETP no han iniciado la fase propiamente transportadora.

El Ministerio de Transporte aduce como causas del incumplimiento las demoras en los procesos de adquisición de predios, las dificultades presentadas en la remodelación de redes de acueducto y alcantarillado y en el cambio y reposición de redes hidrosanitarias. También cuentan la no previsión de obras complementarias, la modificación de diseños, la insuficiencia de recursos por parte de los entes territoriales para la renovación o reposición de redes de servicios públicos, y la demora en los procesos contractuales.

También ha influido en el no cumplimiento de las proyecciones sobre la demanda de viajes, la circunstancia de que no se cuenta aún con la flota acordada en los contratos ni con la infraestructura de patios y portales prevista en los diseños.

Dado el grado de incumplimiento detectado, es previsible que al finalizar el cuatrienio del actual Gobierno Nacional no se alcance el cumplimiento cabal de la mayoría de los componentes de la planeación nacional, en el campo del transporte masivo de pasajeros urbanos, teniendo en cuenta, además que, según lo informado por el Ministerio de Transporte, se reprograman las fechas de inicio de operación de los sistemas estratégicos, para 2015 y 2016.



4.2.2.2 Debilidades de coordinación interinstitucional

Las insuficiencias de la estructura institucional obstaculiza la implementación de los sistemas de transporte masivo y el logro de sus metas de cobertura. Se requiere superar las falencias de coordinación, mejorando la articulación entre las entidades vinculadas a la operación de los sistemas, tales como los entes territoriales, los entes gestores y las secretarías de movilidad de los municipios. El Ministerio de Transporte ha manifestado que también es indispensable reforzar el compromiso de los entes territoriales en cuanto a la reorganización del transporte público colectivo en sus regiones, y en cuanto a la concreción de los procesos de desvinculación de los vehículos que no estarán operando dentro de los sistemas, para atenuar la sobreoferta de transporte urbano de pasajeros.

4.2.2.3 Política para ciudades pequeñas

Además de las falencias detectadas en lo concerniente a la implementación de los sistemas de transporte masivo en ciudades grandes e intermedias, las insuficiencias de una política integral para ciudades con población inferior a 250.000 habitantes, dificulta el efectivo cumplimiento de la planeación en lo relativo a la modernización del transporte urbano de pasajeros en Colombia, en el contexto de una política de ciudades amables.

4.2.2.4 Oportunidad y calidad de la información

Se observa que la UMUS no sigue lo establecido en los artículos 1 y 3 de la Resolución 269 de 2012, expedida por el Ministerio de Transporte, por la no disponibilidad de información consolidada relacionada con la operación, ingresos y gastos de los SITM y SETP al reportar cifras que evidencian divergencias importantes en la información remitida a la CGR.

4.2.2.5 Opinión-dictamen

La política de transporte masivo de pasajeros, cuyas metas estratégicas para el cuatrienio están contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, no ha arrojado los resultados esperados. La reforma del transporte urbano está en transición, aunque no dentro de los tiempos proyectados. En general, los propósitos macrosectoriales estratégicos en materia de transporte masivo de pasajeros en las ciudades, están por concretarse. A pesar de las metas plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo,





el diagnóstico de la situación del sector se mantiene en lo esencial: se continúan observando problemas de organización para la prestación del servicio, rutas inadecuadas, deficiente oferta de frecuencias y obsolescencia de la flota en uso. Para los fines de la construcción de ciudades amables, se requiere impulsar en mayor medida la transformación del sector del transporte masivo, en cuanto a la operación de los modernos sistemas integrados y estratégicos.

Las demoras en la ejecución de las obras, en la apertura de operaciones y en la atención completa de la demanda proyectada, ocasionan incremento de los costos de los proyectos y desequilibrios financieros. Al no prever los posibles atrasos en la operación de los sistemas, se generan rezagos en los ingresos esperados por gestores, recaudadores y operadores. Dichos desbalances se traducen en iliquidez, la cual conlleva desmejoras en el grado de servicio, reducción de las frecuencias de las rutas, lo que afecta negativamente la atención de la demanda proyectada. Este círculo se refuerza por las deficiencias de articulación entre las diferentes entidades que participan en los proyectos.

De conformidad con la conceptualización definida por el sistema de control de auditorías-Sica, y con fundamento en el hecho de que durante el período en evaluación no se concretaron los resultados planeados para la política de transporte masivo de pasajeros urbanos, los actores de la política no actuaron con eficacia. Como tampoco se produjo la máxima cantidad posible de bienes, servicios y resultados en relación con los insumos utilizados, tampoco actuaron con eficiencia. El equipo de trabajo en el componente de transporte masivo, se abstiene de emitir concepto respecto al principio de "Economía", dado que no se tuvo acceso a información relacionada con los procesos de adquisición de bienes y servicios.

4.2.3 Pronunciamiento sobre Derechos y Fines fundamentales del Estado relacionados con la Política Pública de Movilidad Urbana

Dentro de los fines esenciales del Estado, están los de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios y derechos consagrados en la Constitución Nacional. En ese contexto, el Estado promueve condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adopta medidas o políticas públicas en favor de la comunidad en general. Dentro de ellas se tienen las relacionadas con el transporte.

La Ley 105 de 1993, señala que "la operación del transporte público en Colombia, es un servicio público bajo la regulación del Estado, quien ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación en condiciones de calidad,



oportunidad y seguridad” y que “Existirá un servicio básico de Transporte accesible a todos los usuarios. Se permitirán de acuerdo con la regulación o normatividad el transporte de lujo, turísticos y especiales, que no compitan deslealmente con el sistema básico”.

El transporte es considerado por la Corte Constitucional como un servicio público esencial. En su sentencia C450 de 1995, consagró que “...las actividades de las empresas de transporte por tierra, mar y aire, indudablemente son servicios públicos esenciales, porque están destinadas a asegurar la libertad de circulación (artículo 24 C.P.), o pueden constituir medios necesarios para el ejercicio o la protección de otros derechos fundamentales (vida, salud, educación, trabajo, etc.)”.

Complementariamente, se actúa bajo el supuesto de que los resultados de las políticas relativas a la movilidad urbana también tendrán impacto positivo en la calidad de vida de la ciudadanía, en la competitividad de las ciudades, y en aspectos asociados a la sostenibilidad medioambiental. Las metas del Plan Nacional de Desarrollo en materia de transporte masivo, están orientadas al logro de mayor eficiencia económica, mediante ahorros en los tiempos de viaje y menores costos de operación; protección ambiental, por la disminución de la polución, el nivel de ruido, la vibración; también a la obtención de mayor seguridad por la disminución de la accidentalidad y el desarrollo de áreas metropolitanas habitables que mantengan niveles adecuados de calidad de vida, es decir, ciudades socialmente más saludables.

El cumplimiento de estos propósitos, relativos a los fines estatales esenciales, se ha visto afectado negativamente por los niveles insuficientes de cumplimiento en las metas de la planeación de largo plazo.





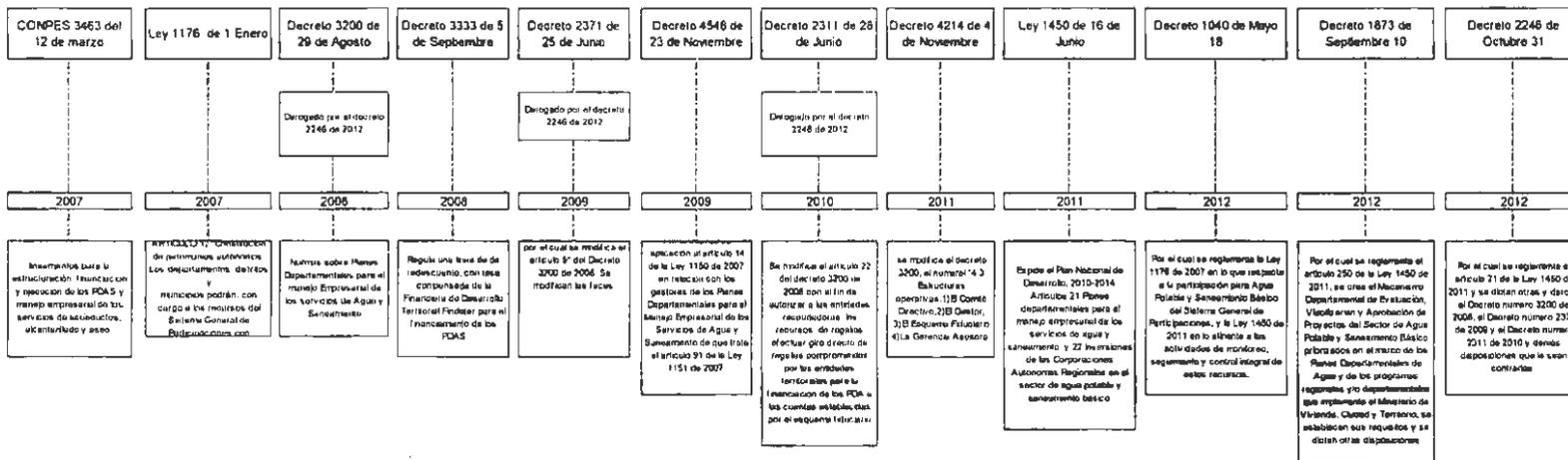
5. ANEXOS



Anexo No. 1 Evolución Planes Departamentales de Agua – PDA

Anexo 3.1.1 Evolución Planes Departamentales de Aguas - PDA

Reporte de la OGR preparado por Sandra Marcela Duarte Acero Universitaria C. O. sector Infraestructura - A febrero 20 de 2014





Anexo No. 2 Convenios FONADE – MVCT 2004- 2013

No.	VALOR \$	DEPARTAMENTOS	ESTADO
212016	37.094.000.000	Para los cinco (5) proyectos asociados, se discriminan así los contratos: Cartagena (contratos asociados: 1 obra – 1 interventoría), Proyecto Barranquilla (contratos asociados: 1 obra – 1 interventoría), Proyectos Apartadó, Leticia y Barrancabermeja: (3 contratos de obra – 1 de interventoría). Para un total de 8 contratos derivados.	Liquidación *100% - **98%
213003	85.411.017.495	"FONADE se compromete a ejecutar directamente o a través de las subcontrataciones que sean necesarias las intervenciones relacionadas en el programa de condiciones Intradomiciliarias de los servicios de acueducto y alcantarillado de conformidad con la priorización de las intervenciones a realizar suministradas por el MINISTERIO, correspondientes al primer aporte al programa"	Ejecución 6 Agosto 2014 *87% - **88%
212073	20.115.025.032	Realizar la contratación requerida por el MVCT para el seguimiento a los proyectos liderados por el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico (Prestaciones de servicio, consultorías, interventorías, suministros y operadores logísticos)	Ejecución 31 de julio de 2014 *75% - 93%
211042	15.073.437.161	FONADE se compromete con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT a ejecutar la gerencia integral de la ejecución del seguimiento a los proyectos liderados por el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, reglamentación del sector y sistemas de información"	Ejecución 31 de julio de 2014 *90% -**99%
210069	16.315.528.030	La ejecución por parte de FONADE de la gerencia integral del proyecto para la implementación y seguimiento de las acciones del sector de agua y saneamiento que se establezcan en el marco del plan de desarrollo del Gobierno Nacional"	Ejecución 31 de julio de 2014 *96% - **99%
		Corresponde a los 35 convenios de apoyo financiero informados que corresponden a los años 2008 a 2013 (Los demás CAF se suscribieron en años anteriores). Prestar los servicios técnicos, jurídicos, administrativos y realizar las acciones necesarias para ejecutar la gerencia de la interventoría, técnica, administrativa y	Ejecución 31 de Octubre de 2011 - 11 adiciones y 1 reducción *86% - **93,82%



194048	392.293.857.706	financiera del proyecto denominado "Proyecto de Agua Potable y Saneamiento Ambiental, que utilicen los recursos de la nación financiados a través de mecanismos de ventanilla única", así como coordinar las actividades para la ejecución de las obligaciones de los convenios de apoyo financiero que se suscriban entre el Ministerio, FONADE y las entidades a las que se les viabilicen proyectos de Agua Potable y Saneamiento Básico Ambiental	
212015	44.780.000.000	FONADE se compromete a ejecutar la gerencia integral del programa de abastecimiento de agua y manejo de aguas residuales en zonas rurales, de conformidad con la priorización de las intervenciones a realizarse, correspondientes al primer aporte al programa.	En ejecución 31 de julio de 2014 *22.2% - **39.9%
213004	62.160.000.000	FONADE se compromete a ejecutar la gerencia integral del programa de abastecimiento de agua y manejo de aguas residuales en zonas rurales, de conformidad con la priorización de las intervenciones a realizarse, correspondientes al segundo aporte al programa.	En ejecución 31 de julio de 2014 *0 - **7,54%
213062	12.032.050.486	FONADE se compromete a ejecutar directamente o a través de las subcontrataciones que sean necesarias, las interventoría y seguimiento de los proyectos enmarcados en los acuerdos estratégicos – Contrato Plan y las políticas estratégicas del sector de agua potable y saneamiento básico, de conformidad con los proyectos definidos por el MINISTERIO	31 de diciembre de 2016 *0.47% - ** 0%
2009121	7.435.925.094	FONADE se compromete con el MVCT antes MVDT a adelantar la Gerencia del componente de interventoría así como el seguimiento de los convenios de uso de recursos de agua potable y saneamiento, enmarcados con el Programa de Bolsa Territorial enunciados en los anexos de la propuesta	31 de diciembre de 2013 *95% - **96.9%

* Avance Físico del convenio. ** Avance Presupuestal del convenio

Fuente: Información suministrada por Fonade oficio No. 20141200043071 de 19 de Febrero de 2014



Anexo No. 3

Recursos en los Planes Departamentales de Agua Millones de pesos corrientes

Departamentos	Necesidades de inversión	Fuentes de Financiamiento	Distribución de Recursos (33)						TOTAL (1+2+3+4+6)
			1. Aseguramiento Prestación del Servicio (32)	2. Inversión en Infraestructura	3. Estructuras Operativas	TOTAL COMPONENTES (1+2+3)	4. Costos Financieros	5. Recursos disponibles otras vigenacias	
Amazonas (1)	36.467	51.845	1.000	30.659	3.221	34.880	12.735	4.229	51.844
Antioquia (2)	624.472	424.935	11.818	279.558	35.089	326.463	76.411	22.060	424.934
Arauca (32)									
Atlántico (3)	332.224	482.602	3.990	315.630	2.284	321.904	31.770	128.927	482.601
Bogotá									
Bolívar (4)	789.930	264.662	10.151	154.412	19.167	183.730	80.694	237	264.662
Boyacá (5)	676.485	175.262	6.880	106.513	11.814	125.207	29.445	20.609	175.261
Caldas (6)	53.286	83.470	2.942	42.746	10.959	56.647	18.651	8.172	83.470
Caquetá (7)	107.579	67.168	2.268	41.794	6.451	50.513	16.675		67.188
Casanare (8)	396.426	650.968	16.858	387.819		404.477	100.002	124.772	629.251
Cauca (9)	119.654	235.975	3.486	111.646	8.073	123.205	38.781	73.989	235.975
Cesar (10)									
Chocó (11)									
Córdoba (12)	278.256	254.737	1.417	148.429	9.763	159.609	61.024	34.102	254.735
Cundinamarca (13)									
Guainía (14)	18.201	30.487	5.977	16.065	1.200	23.242	5.632	1.613	30.487
Guajira (15)	261.679	288.985	14.160	261.679	13.146	288.985			288.985
Guaviare (16)									
Huila (17)	360.348	252.115		146.721	12.661	159.382	31.576	1.423	192.381
Magdalena (18)	579.879	575.358	37.991	358.757	40.461	437.209	136.954	1.195	575.358
Meta (19)	798.009	432.382	6.500	362.922	14.166	383.588	47.084	1.710	432.382
Nariño (20)	419.112	198.748	1.938	109.062	2.870	113.870	20.249	64.448	198.567
Norte de Santander (21)	155.592	136.660	2.913	100.671	3.882	107.466	28.772	424	136.662
Putumayo (22)									
Quindío (23)	217.797	60.905	854	37.662	4.178	42.694	16.810	1.404	60.908
Risaralda (24)	274.279	58.498	1.273	43.685	4.349	49.307	9.141	50	58.498
San Andrés (25)	104.112	47.897	1.410	32.884	5.146	39.440	1.842	47.898	89.180
Santander (26)	506.474	431.308	8.975	183.090	8.597	200.662	95.209	135.437	431.308
Sucre (27)									
Tolima (28)	236.814	131.249	4.319	82.081	9.490	95.890	34.538	821	131.249
Valle del Cauca (29)									
Vaupés (30)									
Vichada (31)									
Totales	7.347.077	5.336.236	147.120	3.364.283	226.967	3.728.370	893.995	673.520	6.295.886

Fuentes:

(1 Al 31): Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Viceministerio de Agua y Saneamiento, Plan Departamental para el Manejo Empresarial de los servicios de Agua y Saneamiento Julio de 2010.

(32) El componente de aseguramiento con el cual el Gobierno Nacional pretende continuar el fortalecimiento institucional, legal, comercial, administrativo, técnico, operativo y financiero de los prestadores y la asesoría y asistencia técnica a los municipios en la gestión del sector de agua potable y saneamiento básico.

(33) FA, Informe P.A. FIA a 31 de marzo de 2014.



Anexo No. 4

Recursos en los Planes Departamentales de Agua

Millones de pesos corrientes

Departamentos	CDRS Por Estructura Operativa (33)					Indicadores			
	Estructura Operativa	Inversión	Pre-inversión	Interventoría	TOTAL	Inv infraest ejecutada / Inv planeada	Inv infraest ejecutada + preinversión / Inv planeada	Total Inv / Total planeado	Total Inv / Estudio Necesidades
Amazonas (1)	1.040	7.973	1.756	2.684	13.454	28%	32%	26%	37%
Antioquia (2)	28.411	58.258	4.586	17.400	108.655	21%	22%	26%	17%
Arauca (32)									
Atlántico (3)	300	96.165	-	2.717	99.182	30%	30%	21%	30%
Bogotá									
Bolívar (4)	21.297	71.161	13.535	-	105.993	48%	55%	40%	13%
Boyacá (5)	20.954	37.797	17.434	2.557	78.743	35%	52%	45%	12%
Caldas (6)	8.672	25.596	5.270	2.218	41.755	60%	72%	50%	78%
Caquetá (7)	6.801	21.322	2.108	1.828	32.058	51%	56%	48%	30%
Casanare (8)	13.428	112.022	10.467	8.367	144.284	29%	32%	23%	36%
Cauca (9)	11.113	60.798	12.679	4.250	88.839	54%	66%	38%	74%
Cesar (10)									
Chocó (11)									
Córdoba (12)	4.002	201.262	7.021	4.330	216.615	136%	140%	85%	78%
Cundinamarca (13)									
Guainía (14)	-	14.441	1.133	994	16.568	90%	97%	54%	91%
Guajira (15)	-	8.403	4.099	731	13.234	3%	5%	5%	5%
Guaviare (16)									
Huila (17)	13.085	124.090	22.568	6.633	166.376	85%	100%	86%	46%
Magdalena (18)	5.748	7.172	5.320	1.748	19.988	2%	3%	3%	3%
Meta (19)	33.722	186.098	12.650	52	232.522	51%	55%	54%	29%
Nariño (20)	4.323	68.792	10.991	4.055	88.162	63%	73%	44%	21%
Norte de Santander (21)	6.627	62.518	13.934	4.019	87.098	62%	76%	64%	56%
Putumayo (22)									
Quindío (23)	3.181	25.151	3.526	2.012	33.870	67%	76%	56%	16%
Risaralda (24)	10.382	25.359	6.538	1.565	43.843	58%	73%	75%	16%
San Andrés (25)	130	13.358	1.105	641	15.234	41%	44%	17%	15%
Santander (26)	5.447	104.341	9.264	7.423	126.475	57%	62%	29%	25%
Sucre (27)									
Tolima (28)	7.687	36.761	16.526	4.191	65.165	45%	65%	50%	28%
Valle del Cauca (29)									
Vaupés (30)									
Vichada (31)									
Totales	206.348	1.368.837	182.612	80.416	1.838.112	41%	46%	35%	25%

Fuentes

(1 Al 31): Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial Viceministerio de Agua y Saneamiento Plan Departamental para el Manejo Empresarial de los servicios de Agua y Saneamiento. Julio de 2010.

(32) El componente de aseguramiento con el cual el Gobierno Nacional pretende continuar el fortalecimiento institucional, legal, comercial, administrativo, técnico, operativo y financiero de los prestadores y la asesoría y asistencia técnica a los municipios en la gestión del sector de agua potable y saneamiento básico.

(33) FIA Informe PA FIA a 31 de marzo de 2014



Anexo No. 5

Evolución de los Proyectos de APBB - A 31 de Enero de 2014
Millones de pesos corrientes

Departamento	Cancelado		En Contratación		En Desarrollo de Obras Físicas		En Liquidación		Liquidado		Por Iniciar Proceso De Contratación		Suspendido		Terminado		Terminado Sin Cumplimiento Del Objeto		Total Proyectos		Total Valores	
	Proy	Valores	Proy	Valores	Proy	Valores	Proy	Valores	Proy	Valores	Proy	Valores	Proy	Valores	Proy	Valores	Proy	Valores	Proy	Valores	Proy	Valores
Amezcua	-	-	-	-	3	9.129	1	1.719	2	1.400	-	-	5	11.207	7	17.597	1	550	19	41.703		
Ansoyá	3	1.876	13	36.931	20	50.251	1	1.570	17	22.013	17	29.018	1	8.072	47	99.157	2	11.506	121	261.194		
Arauca	-	-	-	-	1	8.203	-	-	1	2.821	-	-	-	-	1	3.280	-	-	3	15.014		
Atlántico	-	-	1	7.955	9	64.065	1	13.905	10	26.408	4	31.274	8	26.854	69	323.104	1	449	101	493.015		
Bogotá	-	-	1	327.381	-	-	-	-	2	3.300	-	-	-	-	-	-	-	-	3	330.681		
Bolívar	4	1.711	3	7.898	27	169.376	1	15.496	11	21.027	-	-	-	-	70	268.432	-	-	116	481.941		
Boyacá	1	106	4	3.076	21	84.212	-	-	15	18.930	2	676	9	38.221	43	79.627	-	-	95	222.848		
Caldas	2	794	5	3.058	16	68.052	-	-	7	9.450	2	2.243	1	1.628	98	127.891	-	-	131	211.114		
Cequesá	2	500	1	1.974	4	18.922	-	-	21	10.802	1	2.116	1	1.998	11	23.492	-	-	41	57.804		
Casanare	-	-	-	-	1	24.339	-	-	-	-	4	72.375	-	-	1	9.972	1	27.789	7	134.475		
Cauca	7	8.152	12	1.417	77	93.459	-	-	64	23.711	12	27.857	10	13.441	70	40.007	-	-	252	207.843		
Cesar	1	8.255	-	-	3	22.281	-	-	10	25.454	1	8.090	8	18.044	49	71.472	6	8.524	76	162.121		
Chocó	5	5.409	2	3.215	16	148.281	-	-	8	3.925	2	4.873	-	-	31	32.530	-	-	85	198.213		
Córdoba	-	-	5	44.908	16	147.965	1	9.070	17	30.308	3	117.813	9	34.318	112	268.790	-	-	183	650.892		
Cundinamarca	8	8.143	41	38.348	59	214.217	-	-	10	17.548	63	76.075	23	56.520	179	318.294	13	18.789	394	748.824		
Guaviare	1	691	-	-	8	9.397	-	-	6	12.852	1	592	4	24.204	14	22.725	-	-	34	70.231		
Guaviare	-	-	1	5.244	2	3.635	-	-	9	20.305	1	1.223	4	24.204	8	10.372	-	-	25	64.992		
Huila	2	630	10	15.021	15	37.809	-	-	17	14.832	16	57.308	-	-	46	119.504	-	-	106	245.104		
La Guajira	-	-	2	11.388	11	103.521	-	-	17	21.810	2	5.641	17	33.987	29	73.051	1	870	78	250.348		
Magdalena	2	15.947	1	1.599	31	149.420	-	-	12	30.439	4	17.642	15	56.535	83	282.034	-	-	148	533.616		
Meta	4	12.369	2	2.530	6	18.993	-	-	8	8.813	1	2.948	8	112.853	35	102.019	-	-	80	289.422		
Nariño	8	15.334	6	7.980	43	118.783	-	-	17	14.104	11	25.458	-	-	64	78.345	1	2.658	150	262.672		
Norte De Santander	-	-	1	5.000	13	84.824	-	-	10	10.483	4	13.921	7	11.930	61	88.800	-	-	116	194.637		
Putumayo	1	167	-	-	1	1.260	-	-	1	1.261	3	5.002	-	-	1	1.381	-	-	7	9.082		
Quindío	2	1.819	3	5.070	11	42.163	1	2.305	14	4.163	3	8.276	8	5.884	33	35.032	-	-	75	104.714		
Risaralda	1	204	-	-	6	27.120	-	-	5	7.347	1	396	-	-	39	84.582	-	-	52	119.648		
San Andrés	-	-	-	-	8	18.793	-	-	1	1.000	1	28.388	-	-	12	48.582	-	-	20	96.753		
Santander	5	4.189	2	2.185	36	463.484	1	2.418	14	30.873	8	39.792	12	37.547	85	219.138	1	87	164	799.673		
Sucre	-	-	1	3.465	15	88.265	-	-	8	7.512	1	13.000	10	73.182	39	92.069	-	-	72	277.512		
Tolima	12	8.103	5	15.162	18	47.228	-	-	11	7.427	5	15.370	7	47.557	20	40.739	-	-	78	179.586		
Valle Del Cauca	6	20.443	6	1.120	25	118.163	-	-	10	7.116	11	71.170	7	33.168	98	74.940	11	14.426	174	340.548		
Vaupés	1	5.803	-	-	1	1.620	-	-	8	13.528	-	-	3	4.158	14	18.405	-	-	27	43.513		
Viçhedá	1	8.022	1	17.356	-	-	-	-	7	6.483	-	-	-	-	12	21.380	1	2.419	22	53.660		
Total General	77	124.837	129	669.342	321	2.433.811	7	46.484	367	434.122	184	677.844	171	676.292	1.501	3.073.774	39	86.187	2.998	5.124.572		
Participaciones	2,6%	1,5%	4,3%	7,0%	17,4%	30,0%	0,2%	0,6%	12,2%	8,3%	8,1%	8,3%	5,7%	6,3%	56,1%	37,8%	1,3%	1,1%	100,0%	100,0%		

Fuente: MVCT. Elaborado con apoyo 3014E E00155/3 del 5 de marzo de 2014.



Anexo No. 6 Marco jurídico y legal del sector de APSB

FUNDACIÓN PÚBLICA							
RECURSOS DE POLÍTICA				REGULACIÓN	ESCALADA Y CONTROL	FINANCIACIÓN	CIENCIA Y TECNOLOGÍA
				I	II	III	IV
E N T R G A D I N I S T R O S	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - VICEMINISTERIO DE AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO	MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	Financiera de Desarrollo - FIDOTEF	
	DECRETO 1871 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2011 - DAEP	DECRETO 1878 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2011 - DAEP	LEY 1464 DE 2011	Decreto 2728 de 2012	LEY 1698 DE 2011	DECRETO 1187 DEL 2 DE NOVIEMBRE DE 2011	
D O C U M E N T O S D E R E G I S T R A D O S	Artículo 2. Funciones. Admisión de las funciones definidas en la Constitución Política y en el artículo 91 de la Ley 169 de 1994 y en las demás leyes, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio cumplirá las siguientes funciones: 1. 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, agua potable y saneamiento básico, así como los instrumentos tecnológicos para su implementación.	Artículo 18. Funciones de la Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico. 2. Proponer las medidas dirigidas a promover el uso y ahorro eficiente del agua, en coordinación con el Ministerio de Agua y Saneamiento Básico de Vivienda, Ciudad y Territorio. 4. Dirigir las acciones derivadas a toda la gestión integral del recurso hídrico a fin de promover la conservación y el aprovechamiento sostenible del agua.	ARTÍCULO 28. MONITOREO, SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES PARA AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO. La actividad de monitoreo de los recursos del Sistema Deberá ser de Participaciones para agua potable y saneamiento básico, a que se refiere el Decreto 828 de 2008, se hará a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o de la entidad o departamentos que asuma las funciones en relación con el mencionado sector. Las actividades de seguimiento y control integral de los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico, en adelante y de manera permanente, estarán a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.	Artículo 1.- Modifíquese el artículo 1 del Decreto 2474 de 1970, el cual quedará así: Artículo 1.- La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, estará integrada de la siguiente manera: a) El Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio, quien la preside; b) El Ministro de Salud y Protección Social; c) El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible; d) El Director del Departamento Nacional de Planeación; e) Cuatro (4) miembros de dedicación exclusiva nombrados por el Presidente de la República para períodos fijos de cuatro (4) años, no sometidos a las reglas de carrera administrativa. El Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios o su delegado, quien asistirá a las sesiones con voz pero sin voto. El Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio, sólo podrá delegar en el Viceministro de Agua y Saneamiento Básico.	ARTÍCULO 247. FORTALECIMIENTO DEL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES DE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS. En la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios seguirá funcionando el Fondo Empresarial creado por la Ley 912 de 2003 a través de un patrimonio autónomo.	ARTÍCULO 1. NATURALEZA. APNOCIA: Modifíquese la naturaleza jurídica de la FINANCIERA DE DESARROLLO TERRITORIAL SA-FIDOTEF, creada en la Ley 97 de 1994, como sociedad por acciones y transformada en una sociedad de economía mixta del orden nacional, del tipo de las anteriores, organizada según un establecimiento de crédito, ubicada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y sometida a la vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia.	
	3. Diseñar y promover programas especiales de agua potable y saneamiento básico para el sector rural, en coordinación con las entidades competentes del orden nacional y territorial. 6. Realizar el monitoreo de los recursos del Sistema General de Participaciones SGP para agua potable y saneamiento básico, y coordinar con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios su armonización con el proceso de certificación de distritos y municipios.	Artículo 18. Funciones de la Dirección de Asuntos Ambientales Sociales y Urbanas. Son funciones de la Dirección de Asuntos Ambientales Sociales y Urbanas, las siguientes: 2. Promover, en coordinación con las dependencias competentes, los criterios de calidad y las normas de vertimiento a los cuerpos de agua.					



Anexo No. 7. Clasificación Funcional del Gasto en Colombia - Año 2002

ANEXO 110

CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO EN COLOMBIA - AÑO 2002

FUNCIÓN PÚBLICA GENERAL	ACTIVIDADES Y SERVICIOS DE LA DEFENSA	ACTIVIDADES DE ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD CIUDADANA	FOMENTO Y REGULACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO
INFRAESTRUCTURA BÁSICA, PRODUCCIÓN Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS	MEDIO AMBIENTE	VIVIENDA Y ESPACIO PÚBLICO	SALUD
RECREACIÓN, DEPORTE, CULTURA Y COMUNICACIÓN	EDUCACIÓN	PROTECCIÓN SOCIAL	ACTIVIDADES QUE NO CORRESPONDEN DIRECTAMENTE A FUNCIONES

CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO EN COLOMBIA A RAÍZ DE LA REFORMA DEL ESTADO - AÑO 2012

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	INTERIOR	RELACIONES EXTERIORES	HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
JUSTICIA Y DEL DERECHO	DEFENSA NACIONAL	AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	TRABAJO
SALUD	MINAS Y ENERGÍA	COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	EDUCACIÓN NACIONAL
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	TRANSPORTE
CULTURA	PLANEACIÓN	INTELIGENCIA ESTRATÉGICA	FUNCIÓN PÚBLICA
ESTADÍSTICA	DEPORTE	CENCIA Y TECNOLOGÍA	INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN

DESAGREGACIÓN DEL GASTO PARA EL SECTOR DE APSB - SE OBSERVA LA SEPARACIÓN ENTRE EL COMPONENTE AMBIENTAL Y EL SECTOR

Clasificador funcional	Contenido		
6	Medio ambiente		
	60102	Control de la contaminación del agua	
	60104	Disposición de desechos sólidos	
7	Vivienda y espacio público		
	701	Regulación de vivienda y espacio público	
		70103	Investigación en vivienda, usos del suelo, espacio público, acueductos y alcantarillados
		702	Construcción y provisión de vivienda y servicios complementarios
		70203	Investigación en vivienda, usos del suelo, espacio público, acueductos y alcantarillados
		703	Investigación en vivienda, usos del suelo, espacio público, acueductos y alcantarillados y desarrollo urbano
		70301	Investigación en vivienda, usos del suelo, espacio público, acueductos y alcantarillados y desarrollo urbano

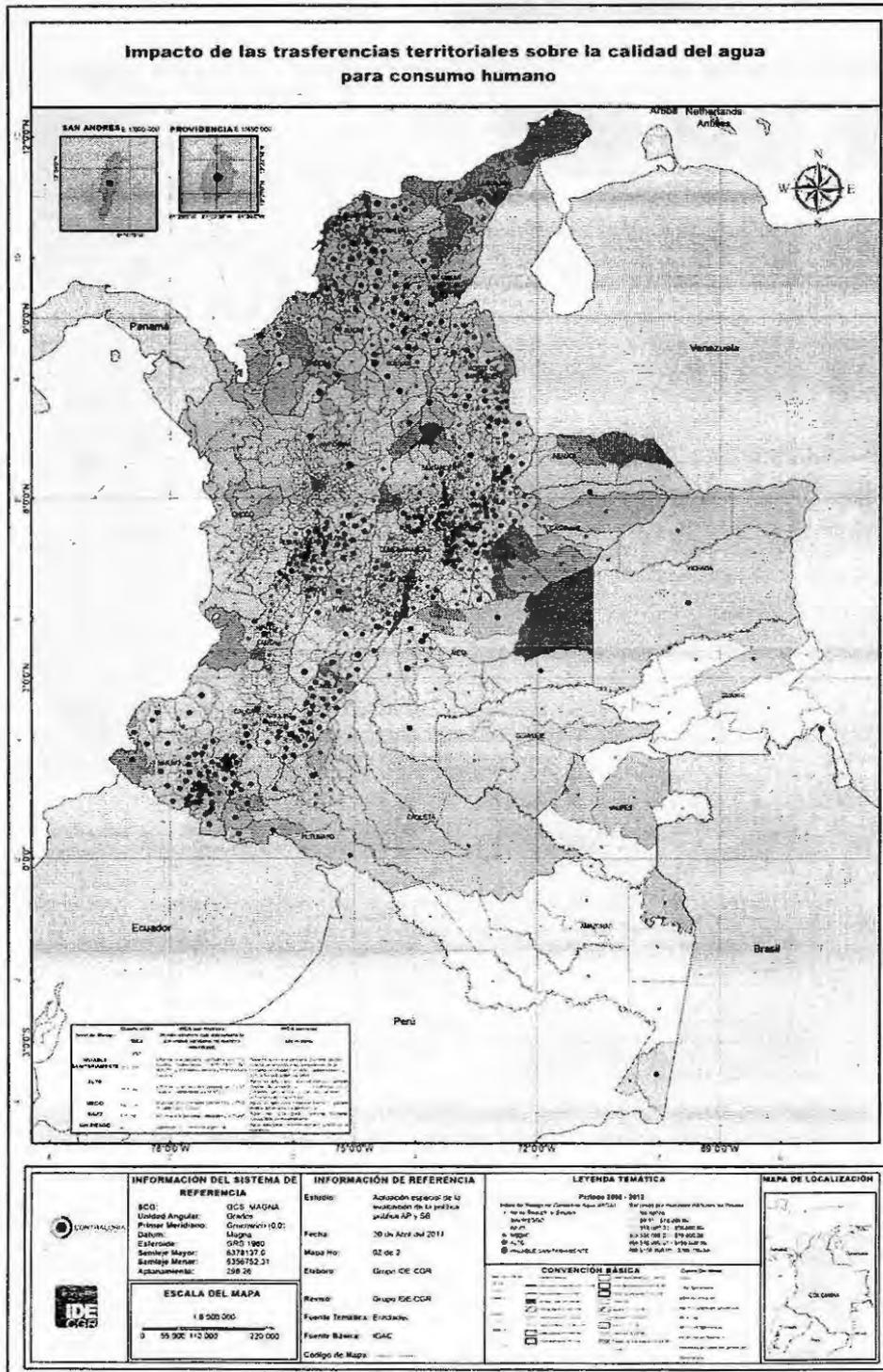
En el manual de CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO PÚBLICO del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se presenta una clasificación del gasto de acuerdo con 12 categorías que resumen las funciones del Estado.

El clasificador funcional del gasto fue adoptado para Colombia a partir del año 2000 y desde el año 2002 se presenta ininterrumpidamente como un capítulo del Anexo del Mensaje Presidencial que acompaña el proyecto de presupuesto general de la Nación anualmente que se pone en consideración del Congreso en la primera legislatura.

REPÚBLICA DE COLOMBIA - Ministerio De Hacienda y Crédito Público - Dirección General De Presupuesto Público Nacional - CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO PÚBLICO - DOCUMENTO DGP/PH - REVISIÓN SEPTIEMBRE DE 2008

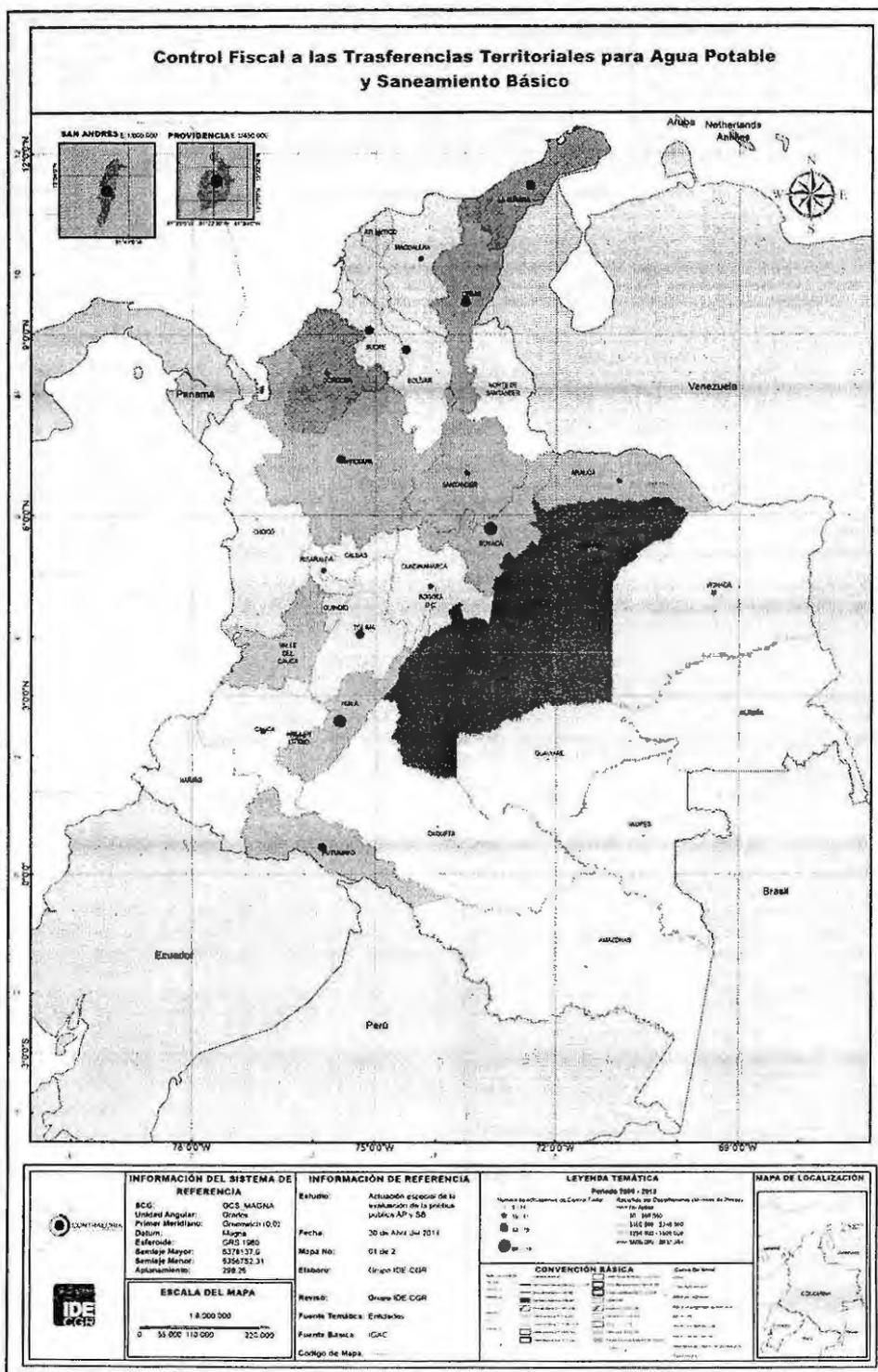


Anexo No. 8 Mapa IRCA y Recursos por Municipio





Anexo No. 9 Mapa IRCA y Recursos por Municipio





Anexo No. 10

	Amazonas	Antioquia	Arauca	Atlántico	Bolívar	Boyacá	Caldas	Caquetá	Casanare	Cauca	Cesar
No. Municipios (1)	2	125	7	23	46	123	27	16	19	42	25
Firmantes convenio uso de recursos (2)	2	62	4	23	36	101	26	16	19	34	20
Vinculados con aportes al FIA (3)	2	28	-	-	14	25	24	7	-	33	-
Porcentaje de municipios firmantes de convenios	100,0%	49,6%	57,1%	100,0%	78,3%	82,1%	96,3%	100,0%	100,0%	81,0%	80,0%
Porcentaje de municipios vinculados al FIA	100,0%	22,4%	0,0%	0,0%	30,4%	20,3%	88,9%	43,8%	0,0%	78,6%	0,0%

	Chocó	Córdoba	Cundinam.	Guainía	Guajira	Guaviare	Hulla	Magdalena	Meta	Nariño	Norte de Santander
No. Municipios (1)	30	30	116	1	15	4	37	30	29	64	40
Firmantes convenio uso de recursos (2)	16	30	109	1	9	4	36	-	27	60	22
Vinculados con aportes al FIA (3)	-	17	107	1	-	3	14	-	7	41	6
Porcentaje de municipios firmantes de convenios	53,3%	100,0%	94,0%	100,0%	60,0%	100,0%	97,3%	0,0%	93,1%	93,8%	55,0%
Porcentaje de municipios vinculados al FIA	0,0%	56,7%	92,2%	100,0%	0,0%	75,0%	37,8%	0,0%	24,1%	64,1%	15,0%

	Putumayo	Quindío	Risaralda	San Andrés	Santander	Sucre	Tolima	Valle del Cauca	Vaupés	Vichada	Totales
No. Municipios (1)	13	12	14	2	87	26	47	42	3	4	1.102
Firmantes convenio uso de recursos (2)	12	11	12	1	60	22	43	38	3	4	863
Vinculados con aportes al FIA (3)	-	11	9	1	26	13	35	-	3	2	429
Porcentaje de municipios firmantes de convenios	92,3%	91,7%	85,7%	50,0%	69,0%	84,6%	91,5%	90,5%	100,0%	100,0%	78,3%
Porcentaje de municipios vinculados al FIA	0,0%	91,7%	64,3%	50,0%	29,9%	50,0%	74,5%	0,0%	100,0%	50,0%	38,9%

Fuente:
 (1) DANE. Proyecciones de población municipal por área.
 (2) Participantes del PAP-PDA Informe convenio interadministrativo de uso de recursos (CUR). 2013.
 (3). MVCT: Informe de respuesta a la Contraloría.

Anexo No. 11

Coberturas de los Sistemas de Acueducto y Alcantarillado - Norte de Santander				
Municipio	Total Alcantarillado	Alcantarillado Rural	Total Acueducto	Acueducto Rural
Abrego	45,60%	1,70%	52,90%	14,20%
Bucarasica	18,40%	7,00%	57,10%	50,90%
Chinácota	64,60%	7,50%	77,10%	37,20%
Chitagá	41,30%	9,70%	56,80%	32,00%
Convención	46,40%	9,00%	53,00%	17,00%
Cucutilla	18,90%	3,40%	72,10%	66,60%
El Carmen	40,90%	28,00%	45,50%	30,20%
El Tarra	40,80%	8,30%	45,30%	12,30%
Gramalote	53,30%	7,60%	69,80%	39,40%
La Playa	20,20%	7,10%	34,40%	23,90%
Mutiscua	23,60%	10,10%	34,90%	22,20%
Ragonvalia	40,00%	0,10%	52,10%	19,40%
Salazar	39,70%	7,20%	66,70%	49,80%
San Calixto	14,40%	2,40%	32,40%	21,90%
Sardinata	54,20%	18,00%	54,40%	18,60%
Teorama	21,00%	8,60%	32,60%	22,00%

Fuente: Gobernación de Norte de Santander. Informe de Gestión del Plan Anual Estratégico de Inversiones PAEI 2013 - departamento Norte de Santander. Diciembre de 2013. Páginas 4 y 5.



Anexo No. 12

Coberturas en el Sistema de Alcantarillado de municipios sin Convenio de Cooperación y Apoyo Financiero Antioquia						
Municipios	Cobertura Alcantarillado - 2009 (%)	Cobertura Alcantarillado - 2013 (%)	Variación - Alcantarillado Total 2009/2013	Cobertura Acueducto - 2009 (%)	Cobertura Acueducto - 2013 (%)	Variación - Acueducto Total 2009/2013
Amalfi	50,95	57,64	13,13%	50,95	55,46	8,85%
Angostura	20,43	17,59	-13,90%		59,50	0,00%
Armenia	25,08	31,98	27,51%		74,45	0,00%
Barbosa	42,77	42,77	0,00%	83,63	83,63	0,00%
Betania	30,93	33,48	8,24%		33,48	0,00%
Caracolí	51,57	57,44	11,38%	51,57	58,14	12,74%
Caramanta	24,59	22,68	-7,77%	24,59	22,68	-7,77%
Caldas	63,42	71,80	13,21%		71,80	0,00%
Cocorná	28,63	28,63	0,00%		34,04	0,00%
Caracolí	51,57	57,44	11,38%		58,14	0,00%
Concordia	28,63	28,63	0,00%		34,94	0,00%
El Carmen de Viboral	42,63	49,43	15,95%			0,00%
Fredonia	28,94	27,31	-5,63%		53,74	0,00%
Girardota	58,97	53,91	-8,56%			0,00%
Granada	27,87	45,47	63,15%		47,79	0,00%
Guarne	30,78	30,25	-1,72%		71,26	0,00%
Liborina	17,96	17,96	0,00%		36,54	0,00%
Olaya	14,00	14,00	0,00%		24,03	0,00%
Remedios	53,47	53,47	0,00%		53,47	0,00%
Retiro	59,74	57,41	-3,90%		63,18	0,00%
San Andrés de Cuerquia	42,60	42,60	0,00%		71,53	0,00%
San José de La Montaña	56,60	57,30	1,24%		68,65	0,00%
San Pedro	37,21	33,98	-8,68%			0,00%
San Pedro de Uraba	21,39	24,64	15,19%		12,78	0,00%
San Rafael	29,66	38,91	31,19%		38,91	0,00%
San Roque		32,41	0,00%	34,44	32,41	-5,89%
Santa Bárbara	29,43	28,77	-2,24%			0,00%
Sopetrán	56,71	52,20	-7,95%			0,00%
Urrao		22,22	0,00%		22,21	0,00%
Vegachí	64,21	62,72	-2,32%	64,21	62,72	-2,32%
Venecia	40,28	40,88	1,49%	48,02	47,59	-0,90%
Yalí		50,62	0,00%		37,92	0,00%

Notas:
 (1) Fuente: SSPD. Reporte al MVCT con copia a la CGR con oficio 20140104501 del 17 de marzo de 2014
 (2) 2011 en cambio de 2009: Angostura, Caldas, Betania, Cocorná, Concordia, Guarne, Liborina, Olaya, Remedios, Retiro, Sabanalarga y Santa Bárbara.



Anexo No. 13

Coberturas en el Sistema de Alcantarillado de municipios con Convenio de Cooperación y Apoyo Financiero - Antioquia						
Municipios	Cobertura Alcantarillado - 2009 (%)	Cobertura Alcantarillado - 2013 (%)	Variación - Alcantarillado Total 2009/2013	Cobertura Acueducto - 2009 (%)	Cobertura Acueducto - 2013 (%)	Variación - Acueducto Total 2009/2013
Andes	48,15	47,88	-0,56%	54,69	57,00	4,22%
Hispania	55,66	58,41	4,94%		58,41	0,00%
Jericó	46,00	45,43	-1,24%		45,43	0,00%
Sabanalarga	12,57	12,66	0,72%		56,88	0,00%
San Juan de Urabá	12,78	12,78	0,00%		12,78	0,00%

Notas:
 (1) Fuente: SSPD. Reporte al MVCT con copia a la CGR con oficio 201401044501 del 17 de marzo de 2014
 (2) 2011 en cambio de 2009 para Andes, Hispania y Jericó

Anexo No. 14

Coberturas en el Sistema de Alcantarillado y Acueducto de municipios con Convenio de Cooperación y Apoyo Financiero - Boyacá						
Municipios	Cobertura Alcantarillado - 2009 (%)	Cobertura Alcantarillado - 2013 (%)	Variación - Alcantarillado Total 2009/2013	Cobertura Acueducto - 2009 (%)	Cobertura Acueducto - 2013 (%)	Variación - Acueducto Total 2009/2013
Bribeño	29,96	29,91	-0,17%	62,33	62,05	-0,45%
Chiscas	15,69	14,05	-10,45%	51,86	49,49	-4,57%
Duitama	78,65	71,53	-9,05%		85,61	0,00%
El Espino	16,99	14,08	-17,13%			0,00%
Gachantivá	5,02	6,91	37,65%		6,91	0,00%
La Victoria	15,67	16,09	2,68%		15,98	0,00%
Mecanal	20,47	20,48	0,05%		45,09	0,00%
Maripi	13,29	20,52	54,40%		34,89	0,00%
Muzo	44,94	34,99	-22,14%		35,19	0,00%
Pachavita	11,16	14,55	30,38%		76,15	0,00%
Pauna	26,34	28,43	7,93%		40,18	0,00%
Sáchica	38,10	41,68	9,40%		65,99	0,00%
San José de Pare	8,99	6,36	-29,25%		21,65	0,00%
Santana		46,09	0,00%		67,01	0,00%
Sutatenza	7,06	7,06	0,00%		7,06	0,00%
Tenza	23,78	24,12	1,43%		40,52	0,00%
Tibaná	8,55	8,26	-3,39%		19,10	0,00%
Tununguá			0,00%		66,32	0,00%
Umbita	12,93	12,93	0,00%			0,00%
Villa de Leiva	33,89	35,30	4,16%		64,34	0,00%

(1) Fuente: SSPD. Reporte al MVCT con copia a la CGR con oficio 201401044501 del 17 de marzo de 2014
 (2) 2011 en cambio de 2009 Duitama, El Espino, Gachantivá, Sutatenza, Tenza y Umbita



Anexo No. 15

Coberturas en el Sistema de Alcantarillado de municipios sin Convenio de Cooperación y Apoyo Financiero - Boyacá						
Municipios	Cobertura Alcantarillado - 2009 (%)	Cobertura Alcantarillado - 2013 (%)	Variación - Alcantarillado Total 2009/2013	Cobertura Acueducto - 2009 (%)	Cobertura Acueducto - 2013 (%)	Variación - Acueducto Total 2009/2013
BERBEO	25,15	25,52	1,47%			0,00%
CHINAVITA	37,76	37,24	-1,38%			0,00%
JENESANO	14,48	15,03	3,80%		60,10	0,00%
MONQUIRA	26,58	27,50	3,46%		40,06	0,00%
TUNUNGUA	20,06	18,51	-7,73%		66,32	0,00%

(1) Fuente: SSPD. Reporte al MVCT con copia a la CGR con oficio 201440144501 del 17 de marzo de 2014

(2) 2011 en cambio de 2009: Monquirá y Tunungua

Anexo No. 16

Coberturas en los sistema de Alcantarillado y Acueducto de municipios con Convenio de Cooperación y Apoyo Financiero - Huila (1)						
Municipios	Cobertura Alcantarillado - 2009 (%)	Cobertura Alcantarillado - 2013 (%)	Variación - Alcantarillado Total 2009/2013	Cobertura Acueducto - 2009 (%)	Cobertura Acueducto - 2013 (%)	Variación - Acueducto Total 2009/2013
Acevedo	18,24	24,39	33,72%	50,39	39,17	-22,27%
Aipe	46,06	55,57	20,65%	57,24	62,74	9,61%
Algeciras	30,88	32,90	6,54%	30,88	42,30	36,98%
Colombia	20,08	22,85	12,80%		39,89	0,00%
Elías	35,85	37,07	3,40%		37,07	0,00%
Guadalupe	56,64	56,60	-0,07%	58,64	58,60	-0,07%
Iquira		46,97	0,00%		60,16	0,00%
La Argentina	70,20	65,23	-7,08%		65,23	0,00%
La Plata		53,38	0,00%		58,37	0,00%
Nátaga	52,79	46,65	-11,63%		46,65	0,00%
Rivera	45,57	43,79	-3,91%		45,75	0,00%
San Agustín	72,92	67,74	-7,10%	75,47	67,74	-10,24%
Teruel	49,45	49,45	0,00%		49,45	0,00%
Tesalia	58,24	58,35	0,19%		77,05	0,00%
Timaná		45,60	0,00%		45,60	0,00%

Notas:

(1) Fuente: SSPD. Reporte al MVCT con copia a la CGR con oficio 201440144501 del 17 de marzo de 2014

(2) 2011 en cambio de 2009: Aipe, Colombia, Elías, Rivera, San Agustín, Teruel y Timaná en acueducto; Tesalia en alcantarillado, y San Agustín en alcantarillado y acueducto





Anexo No. 17

Coberturas en los sistema de Alcantarillado y Acueducto de municipios con Convenio de Cooperación y Apoyo Financiero - Casanare (1)						
Municipios	Cobertura Alcantarillado - 2009 (%)	Cobertura Alcantarillado - 2013 (%)	Variación - Alcantarillado Total 2009/2013	Cobertura Acueducto - 2009 (%)	Cobertura Acueducto - 2013 (%)	Variación - Acueducto Total 2009/2013
Chameza	30,93	31,17	0,78%	31,00	31,24	0,77%
La Salina		39,88	0,00%			
Maní	33,28	34,80	4,57%	16,69	19,46	16,60%
Paz de Ariporo	58,67	50,87	-13,29%		50,87	0,00%
Támara		7,58	0,00%		32,93	0,00%
Tauramena	53,73	49,48	-7,91%	55,96	64,23	14,78%
Yopal	55,83	50,56	-9,44%	58,39	47,42	-18,79%

Notas:
 (1) Fuente: SSPD. Reporte al MVCT con copia a la CGR con oficio 2014401044501 del 17 de marzo de 2014.
 (2) 2011 en cambio de 2009. En Alcantarillado: Maní, Paz de Ariporo, Tauramena y Yopal. En Acueducto Támara se toma el dato registrado para 2011 y Paz de Ariporo el de 2013.

Anexo No. 18

Coberturas en los sistema de Alcantarillado y Acueducto de municipios con Convenio de Cooperación y Apoyo Financiero - Meta (1)						
Municipios	Cobertura Alcantarillado - 2009 (%)	Cobertura Alcantarillado - 2013 (%)	Variación - Alcantarillado Total 2009/2013	Cobertura Acueducto - 2009 (%)	Cobertura Acueducto - 2013 (%)	Variación - Acueducto Total 2009/2013
Barranca de Upía	42,60	37,79	-11,29%	46,24	40,97	-11,40%
Cabuyaro		61,74	0,00%	56,88	67,75	19,11%
El Dorado	32,21	15,06	-53,24%	32,21	15,06	-53,24%
Fuente de Oro	51,62	29,04	-43,74%	48,61	21,30	-56,18%
Mapiripán	11,53	3,32	-71,21%	15,38	4,12	-73,21%
Puerto Gaitán	65,14	57,97	-11,01%	77,79	72,98	-6,18%
Puerto López	73,06	63,78	-12,70%	73,06	72,63	-0,59%
San Carlos de Guaroa	51,09	49,72	-2,68%	56,17	54,50	-2,97%
Uribe	18,08	47,25	161,34%	21,97	48,17	119,25%
Vistahermosa	40,43	34,61	-14,40%	54,50	43,43	-20,31%

Notas:
 (1) Fuente: SSPD. Reporte al MVCT con copia a la CGR con oficio 2014401044501 del 17 de marzo de 2014.
 (2) 2011 en cambio de 2009: Acueducto; Cabuyaro
 (3) Se evidencian deficiencias en el reporte de cifras en algunos municipios, pero son indicativos de bajo nivel de cobertura