

Uso y ejecución de las tranferencias para **AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO**

Análisis general, estudios de caso y reformas implementadas



Uso y ejecución de las transferencias para Agua Potable y
Saneamiento Básico.
Análisis general, estudios de caso y reformas
implementadas



DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

www.dnp.gov.co

Dirección General

Carolina Rentería Rodríguez

Subdirección General

Andrés Escobar Arango

Dirección de Desarrollo de Urbano y Política Ambiental

José Alejandro Bayona Chaparro

Subdirección de Agua y Ambiente

Helena Castañeda Ramírez

Sirly Castro Tuirán

Diego Polanía Chacón

Adriana Quiñones Rincón

Javier Rozo Vengoechea

Erika Bibiana Pedraza

Grupo de Comunicaciones y Relaciones Públicas

Luz Dary Madroñero Pachón

Clara Victoria Forero Murillo

Miguel Fernando Otálora Cascante

Luz Ángela Andrade Arévalo

Impresión

Imprenta Nacional de Colombia

Documento elaborado por:

*DNP; Procuraduría General de la Nación y Superintendencia
de Servicios Públicos Domiciliarios*

Procuraduría General de la Nación

Edgardo José Maya Villazón

Procurador General de la Nación

Claudia Cristina Serrano Evers
Procuradora Delegada para Asuntos
Agrarios y Ambientales

Carla María Rey Bengoa

Marta Lucía Alonso R.

Luis Felipe Aparicio Torres

Asesores del Despacho

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

Eva María Uribe Tobón

Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios

Jorge Martín Salinas Ramírez

Superintendente Delegado para Acueducto,
Alcantarillado y Aseo

Ana Rocío Osorio García

Directora Técnica para Acueducto y Alcantarillado

TABLA DE CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN	5
2	METODOLOGÍA DEL ESTUDIO	7
3	RESULTADOS	10
	3.1 Consistencia presupuestal y eficiencia en la distribución	10
	3.2 Aplicación de recursos en los usos permitidos por la Ley	11
	3.3 Eficiencia y aspectos administrativos del uso de los recursos - Estudios de caso 11	13
	3.3.1 Hallazgos generales	13
	3.3.2 Hallazgos por municipio	16
4	REFORMAS SECTORIALES ADELANTADAS	27
	4.1 Ley 1151 de 2007 - Plan Nacional de Desarrollo 2006 -2010	27
	4.2 Acto Legislativo 04 de 2007	28
	4.3 Ley 1176 de 2007	28
	4.4 Decreto Ley 028 de 2008	30
	4.5 Impactos Esperados	30

1. INTRODUCCIÓN

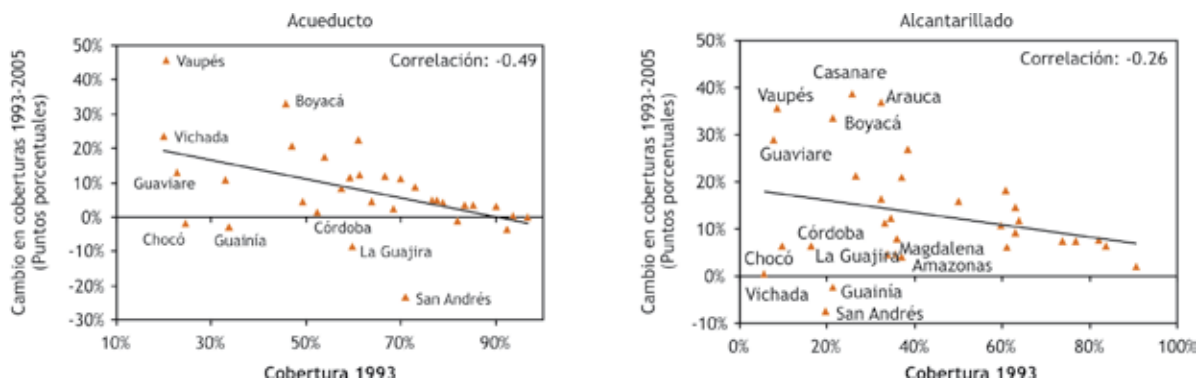
La Constitución Política de 1991 introdujo modificaciones fundamentales al marco institucional de los servicios públicos domiciliarios en Colombia, que posteriormente complementó la Ley 142 del 11 de julio de 1994 (Ley de Servicios Públicos Domiciliarios), y que han tenido efectos positivos en la dinámica del sector del agua potable y saneamiento básico que se evidencian fundamentalmente en incrementos en coberturas y continuidad, mejor calidad, mayor confiabilidad, mejoramiento de la gestión empresarial y mayor participación del sector privado.

Estas mejoras han favorecido a una fracción importante de la población concentrada en ciudades de mayor tamaño y algunas intermedias, sin desconocer que también se han observado procesos exitosos de organizaciones de tipo comunitario en municipios menores y zonas rurales. A pesar de los avances alcanzados, a la fecha se sigue evidenciando como muchas administraciones locales han ignorado o utilizado ineficientemente los

instrumentos y recursos disponibles para cumplir con el mandato constitucional y legal que sobre ellas recae de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico en sus territorios.

Como resultado de la implementación de la normatividad de los servicios públicos domiciliarios puede observarse como departamentos que presentaban menor cobertura en 1993, lograron los mayores incrementos a 2005 (período entre Censos), mostrando así un grado de convergencia significativo, como era de esperarse (Gráfico 1). Sin embargo, algunos departamentos se alejan de esta tendencia, reflejando una menor efectividad o eficiencia en el uso de los recursos. Los incrementos de coberturas deben ser valorados en relación con los recursos invertidos y los desequilibrios entre regiones, que aún muestran rezagos importantes en departamentos de las costas Atlántica y Pacífica, principalmente.

Gráfico 1.
Convergencia en Coberturas



Fuente: DANE, Censos 1993 y 2005.

La Constitución Política establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que la solución a las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable, serán objetivo fundamental de su actividad. Para cumplir estos fines, se han establecido las disposiciones contenidas en los artículos 356 y 357 de la Constitución, y por lo mismo desde 1993 el Gobierno Nacional ha transferido a los municipios una participación en los ingresos corrientes de la Nación¹, con una parte destinada específicamente al sector de agua potable y saneamiento básico (APSB). En el año 2007, se asignaron partidas por \$925 mil millones al sector mediante el Sistema General de Participaciones (SGP)², se estimaba que con estos recursos se financiaría alrededor del 40% de la inversión anual en el sector.

No obstante lo anterior, la información de ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) para agua potable y saneamiento básico (APSB), en la encuesta marco que realiza anualmente la Dirección de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación (DNP), muestra insuficiente ejecución con relación a los montos transferidos. Por lo anterior, el DNP adelantó un estudio del uso de los recursos del SGP asignados a APSB conjuntamente con la Procuraduría General de la Nación y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Como resultado del análisis de la información se encontró evidencia, no sólo de inconsistencias presupuestales y usos no contemplados en la norma, que dan cuenta del desvío de recursos del sector, sino también de malas prácticas en los procesos de planeación, contratación y ejecución de obras, que explican en gran parte el deficiente impacto de los recursos del SGP en APSB, que se presenta en algunos municipios del país.

Los resultados de este estudio constituyeron uno de los insumos más importantes para sustentar las transformaciones institucionales y funcionales efectuadas durante el año 2007 a través de la expedición de nuevas normas para el sector en aras de ejercer un control más efectivo sobre el uso de los recursos del SGP destinados a agua potable y saneamiento básico, los cuales fueron plasmados principalmente en los textos contenidos en el Acto Legislativo 04 de 2007, la Ley 1176 de 2007 y el Decreto 028 de 2008.

Es, así mismo, el resultado del trabajo interinstitucional que se viene realizando en el sector con resultados evidentes a nivel nacional, y que tiene su principal expresión en la Mesa Interinstitucional de Logros en el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, conformada por entidades como la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República en su condición de articuladores del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de la Protección Social, Departamento Nacional de Planeación, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, SENA, UNICEF, ANDESCO y ACODAL, entre otros. La Mesa Interinstitucional de Logros surge a partir de la expedición de la Directiva 015 de 2005 de la Procuraduría General de la Nación³, cuya implementación y desarrollo a nivel departamental y municipal se viene llevando a cabo desde el año 2006.

¹ Ley 60 de 1993 y Ley 715 de 2001.

² Entre 2001 y 2006 se asignaron más de \$4 billones. (pesos constantes de 2006).

³ Por medio de la cual se solicita a los municipios reportar información acerca de las condiciones de prestación de los servicios y del uso de los recursos del SGP.

2. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

En el año 2005 la Procuraduría General de la Nación (PGN) realizó una encuesta a todos los municipios del país sobre los recursos girados en 2004 por concepto de SGP, en la cual se solicitó, entre otras cosas, información relacionada con los siguientes aspectos: a-) monto recibido por concepto de transferencias de propósito general para la vigencia 2004; b-) monto asignado para el sector de agua potable y saneamiento básico para la vigencia 2004, solicitando a su vez los correspondientes soportes contables; c-) monto ejecutado en el sector de APSB para dicha vigencia; d-) obras ejecutadas para atender la infraestructura del sector. Adicionalmente, se solicitó a los municipios del país información en materia de ejecución del Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado, justificación sobre la creación y funcionamiento del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos -FSRI- y prueba sobre la adopción y aplicación de la estratificación socioeconómica a nivel urbano y rural.

La encuesta formulada por la Procuraduría General de la Nación fue atendida por 674 municipios del país. Los resultados de esta encuesta permitieron obtener información suficiente para llevar a cabo un análisis del manejo presupuestal de los recursos y los usos que las entidades territoriales realizan en este aspecto. Es importante señalar que tanto la encuesta como la información reportada, tienen algunas limitaciones dados los formatos utilizados por los alcaldes para dar respuesta a dicha encuesta y la interpretación de las preguntas que cada municipio dio en el reporte de la información. No obstante lo anterior, la información recogida permitió llegar a una serie de conclusiones de carácter general, que se presentan en este documento.

Una vez evaluada la información de la encuesta del PGN, se seleccionó un menor grupo de

municipios, utilizando a su vez información de la encuesta realizada por la Dirección de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación (DNP), y priorizando aquellos municipios bajo criterios como: población, tipo de empresa que presta los servicios, categoría del municipio (Ley 617 de 2000), disponibilidad del Plan Maestro de Inversiones, selección de algunos de ellos donde se identificaron mayores desvíos de recursos y ejecución de obras por fuera del marco de la ley. Conforme a lo anterior se seleccionaron nueve municipios para hacer parte del estudio de caso⁴.

Para realizar los estudios complementarios correspondientes fue necesario acceder a información de soporte de parte de los municipios seleccionados, la cual fue solicitada por el DNP bajo la figura de derecho de petición en conjunto con la Procuraduría General de la Nación (PGN). Para las gestiones ante las empresas de servicios públicos se contó con el apoyo de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). Las visitas a los municipios para validación y trabajo de campo, se llevaron a cabo conjuntamente entre el DNP, la PGN y la SSPD.

Con el objetivo de identificar focos de ineficiencia y malas prácticas en los procesos presupuestales, contables, de planeación, de contratación y ejecución de las obras financiadas con dineros del SGP para el sector de APSB, se diseñó un formulario más detallado que el utilizado en la encuesta de la PGN, según el grado de inconsistencias identificadas. Esta nueva encuesta se aplicó a los nueve municipios señalados en el siguiente cuadro⁵.

⁴ Agustín Codazzi, Apartadó, Corozal, Neiva, Sevilla, Turbo, Valledupar, Barranquilla y Villavicencio.

⁵ A cada municipio se envió una comunicación comentando el propósito del estudio, junto con un formato

Cuadro 1.
Principales características de los municipios seleccionados, 2005

Municipio	Habitantes	Categoría (ley 617/2000)	Situación fiscal	Tipo de empresa prestadora de los servicios públicos		Dispone de plan sectorial de inversiones
				Acueducto y Alcantarillado	Aseo	
Agustín Codazzi	37.658	4	En trámite de ley 550 de 1999	Pública		Parcial
Apartadó	114.840	5	Viable	Municipio y una ESP Pri- vada	Mixta	Si
Corozal	44.831	6	En Ley 550 de 1999	Privada	Privada	Si
Sevilla	30.896	6	Viable	Oficial	Municipio	Si
Turbo	47.747	6	Viable	Municipio y una ESP Pri- vada	Mixta	Si
Valledupar	294.731	2	Viable	Oficial	Privada	Si
Neiva	295.412	2	Viable	Oficial	Privada	Si
Villavicencio	361.058	2	Viable	Oficial	Privada	Si
Barranquilla	1.109.067	Especial	En Ley 550 de 1999	Mixta	Mixta. Con ope- rador privado	Si

Fuente: Censo 2005, Conpes 90 de 2005, SSPD, DNP.

De los nueve municipios seleccionados, solamente seis respondieron la encuesta⁶. Posteriormente, la muestra se redujo a cinco de ellos (Neiva, Villavicencio, Barranquilla, Agustín Codazzi y Apartadó), en los cuales se realizaron visitas de validación y observación en campo de obras ejecutadas. Estos casos particulares no pueden tomarse como un sustento estadístico de lo que sucede a nivel nacional, pero sí permiten identificar malas prácticas que en algunos

casos pueden ocasionar un bajo impacto de los recursos asignados a APSB, especialmente en aspectos relacionados con cobertura y calidad de los servicios.

Una vez obtenida, tabulada y analizada la información de las encuestas, se programaron visitas a los cinco municipios seleccionados. A partir de un análisis previo de esta información, se seleccionaron los contratos más relevantes o aquellos que por su objeto contractual, mostraban una aplicación irregular con relación a lo establecido en el Decreto 849 de 2002⁷. La documentación de estos contratos fue obtenida de los archivos del municipio y se revisaron aspectos tales como: contratación, documentación, productos, liquidación y soporte técnico. Adicionalmente, se

de encuesta. Se realizó una visita de capacitación individual al funcionario delegado por el alcalde para desarrollar la encuesta con el fin de explicar el objetivo y la consistencia de la información a diligenciar. Se realizaron dos visitas por municipio entre marzo y octubre de 2006.

⁶ Los municipios que no respondieron ni notificaron ninguna información al respecto fueron: Turbo (Antioquia) y Corozal (Sucre), situación que fue notificada a la Procuraduría General de la Nación. La omisión de esta información condujo a que se incorporara al proyecto una encuesta extemporánea al Distrito de Barranquilla, que aunque tampoco se respondió inicialmente, sí permitió que se entregara información al momento de la visita.

⁷ Por el cual se reglamenta el artículo 78 de la Ley 715 de 2001 y se detallan las inversiones que se pueden financiar con recursos de la Ley 715 de 2001. A partir de diciembre de 2007, la Ley 1176/07 definió la destinación de los recursos para los municipios, distritos y departamentos.

realizaron visitas a las obras físicas y se recogió información adicional (documentación legal y técnica) que complementó la comprensión y grado de ejecución de cada contrato. De forma simultánea, junto con la Secretaría de Hacienda correspondiente de cada municipio, se hizo una conciliación contable entre los recursos girados por el Gobierno Nacional dentro del SGP para APSB y las inversiones realizadas.

En el formulario de la encuesta se solicitó información necesaria para hacer una conciliación del uso de los recursos transferidos entre los años 2001 y 2005, a partir de los siguientes tópicos:

- a) Giros de la Nación
- b) Apropiación de ingresos del SGP-APSB: provenientes de los giros, de las reservas presupuestales y de los rendimientos y superávit de tesorería o del balance.
- c) Apropiación de gasto sectorial de APSB, diferenciando los de inversión y los de deuda pública.
- d) Información básica de los contratos: Fechas de evolución de registros de compromisos de disponibilidad y reservas presupuestales, valores contratados iniciales y finales, fechas de finalización de compromisos, reconocimiento de disponibilidad de información de soporte tanto técnica como jurídica, y objeto del gasto.

A partir de la solicitud correspondiente, los municipios debían reportar la información de los ingresos que la entidad territorial apropia para el sector por diferentes fuentes: directas y conexas con los recursos de la ley 715 de 2001 cada año⁸. Con esta información fue posible elaborar un mapa completo de procedimientos de ejecución y hacer un balance de las fuentes y usos de aplicación de los recursos girados por la Nación cada año. En la medida en que esta información se registre acumulada año a año, es posible verificar el traslado de recursos de una vigencia fiscal a otra.

⁸ Corresponde a: créditos, rendimientos financieros por depósitos en cuentas, saldos no ejecutados de la vigencia anterior y cancelación de reservas de cualquier vigencia anterior.

El resultado del análisis permite presentar un reporte de la aplicación de las transferencias a los municipios por concepto del SGP para APSB, en tres niveles de profundidad, según la disponibilidad de información, de la siguiente manera:

1. **Aspectos exclusivamente de consistencia presupuestal:** Análisis de la consistencia entre giros de la Nación y apropiación para el sector de APSB, y a su vez, entre dichas apropiaciones y la ejecución de los recursos.
2. **Consistencia de la ejecución con los usos permitidos por la Ley:** Clasificación de los contratos reportados por los municipios a la encuesta de la PGN, identificando cuáles usos estaban por fuera de los estipulados legalmente.
3. **Estudios de caso - eficiencia y aspectos administrativos del uso de los recursos:** Identificación de focos de ineficiencia, malas prácticas o desvío de recursos, en los procesos presupuestales, contables, de planeación, de contratación y ejecución de las obras financiadas con el SGP.



3. RESULTADOS

3.1 CONSISTENCIA PRESUPUESTAL Y EFICIENCIA EN LA DISTRIBUCIÓN

Los ingresos apropiados para APSB se obtienen al sumar el valor girado por la Tesorería General de la República del SGP para APSB (Recursos asignados por el CONPES), ingresos por créditos con cargo al SGP y valores adicionales apropiados por excedentes del balance del SGP (Anexo 1).

En la Gráfico 2a se muestra la relación entre el valor girado por la Tesorería General de la República y los ingresos apropiados para APSB en un número importante de municipios. En términos generales se observa que los recursos apropiados por los municipios son menores que los recursos asignados por el CONPES. En efecto, en el 31% de

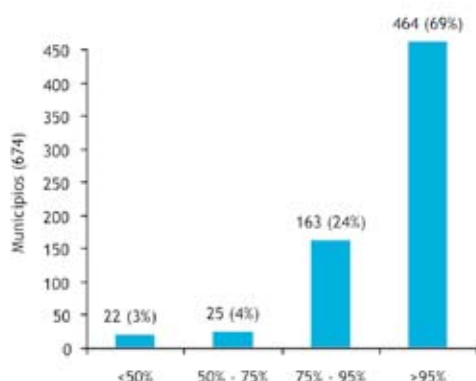
los 674 municipios de la muestra, se registra una apropiación menor al 95% de los recursos asignados y de éstos existen 22 municipios que apropiaron menos del 50% del valor asignado.

En cuanto a la ejecución de los recursos apropiados para APSB, se encontró que en 446 (66%) de los 674 municipios de la muestra, la ejecución de los recursos de APSB es inferior al 95% de la asignación (Gráfico 2b). El monto de los recursos no ejecutados para el 2004 se estima en \$84.970 millones, equivalente a más del 10% de lo transferido durante ese año para el sector. La ejecución es aún menor si se incluyen las reservas del año anterior como parte del presupuesto disponible en el período corriente.

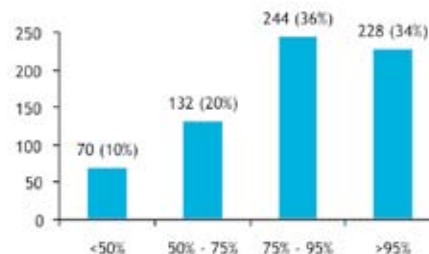
Gráfico 2

Diferencia entre el giro de la Nación y la apropiación del municipio SGP APSB (Porcentaje de municipios de la muestra de 674)

a) Apropiación / Asignación CONPES (2004)



b) Ejecución / apropiación (2004)

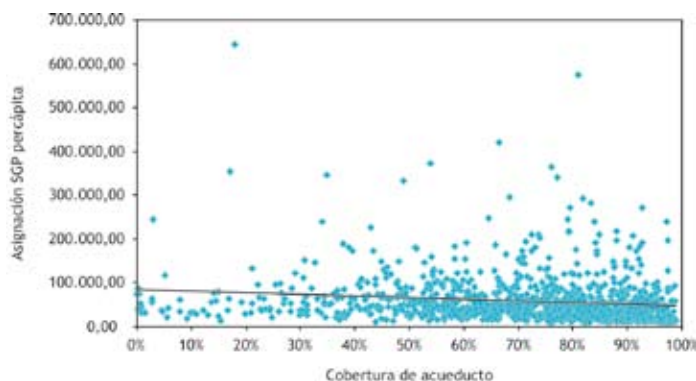


Fuente: Encuesta PGN - Cálculos DNP - DDUPA.

De otra parte, con base en las coberturas de servicios públicos determinadas a partir del Censo General 2005, y las asignaciones para agua potable y saneamiento básico de 2006, en el gráfico 3 se muestra la baja correlación que existe entre

la metodología de distribución de recursos de la participación de Agua Potable y Saneamiento Básico de la ley 715 de 2001 y las necesidades sectoriales.

Gráfico 3
Asignación per cápita SGP AP y SB 2006 vs coberturas de acueducto



Fuente: Censo 2005, Conpes Social 097 de 2006, SSPD.

3.2 APLICACIÓN DE RECURSOS EN LOS USOS PERMITIDOS POR LA LEY.

De los 674 municipios que respondieron la encuesta de la PGN, se tomó una muestra de 60 municipios que presentaron información desagregada de inversión, para contrastar el tipo de inversiones reportadas con los usos permitidos por la norma, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 849 de 2002. Los usos permitidos a esta norma son exclusivamente los siguientes:

- a) Preinversión en diseños, estudios e intervenciones
- b) Diseños e implantación de esquemas organizacionales para la administración y operación de los servicios de acueducto y alcantarillado
- c) Construcción, ampliación y rehabilitación de sistemas de acueducto y alcantarillado, de sistemas de potabilización del agua y tratamiento de aguas residuales, así como soluciones alternativas de agua potable y de disposición de excretas
- d) Saneamiento básico rural
- e) Tratamiento y disposición final de residuos sólidos
- f) Conservación de microcuencas que abastecen el sistema de acueducto, protección de fuentes y reforestación de dichas cuencas
- g) Programas de macro y micromedición

- h) Programas de reducción de agua no contabilizada
- i) Equipos requeridos para la operación de los sistemas de agua potable y saneamiento básico.

En 42 municipios de los 60 de la muestra, se encontró alguna aplicación irregular de recursos, y para el caso de nueve de ellos, por información incompleta, no se pudo determinar la correcta o incorrecta aplicación de dichos recursos.

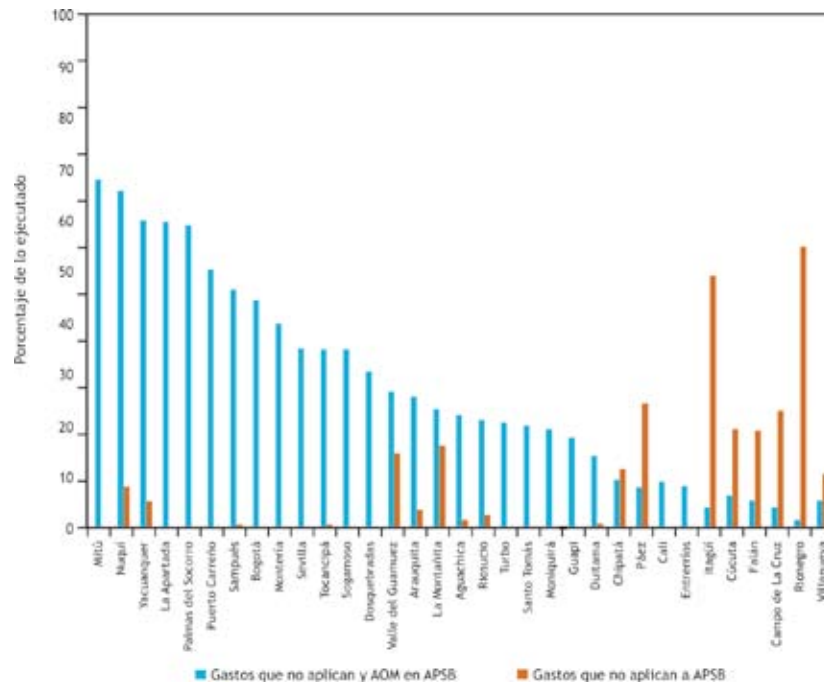
Cuadro 2.
Cumplimiento de la norma de tipos de inversión permitidas con recursos de APSB (Muestra de 60 municipios, vigencia 2004)

Caracterización de la inversión	Número de municipios	Porcentaje de participación en la muestra
Con aplicación de recursos adecuada (Según la norma)	9	15%
Con aplicación irregular de recursos	42	70%
Con información incompleta para reconocer la aplicación de los recursos	9	15%
Total	60	100%

Datos: Encuesta PGN.

Gráfico 4

Proporción de recursos ejecutados destinados a actividades por fuera de la norma



De los 60 municipios de la muestra se graficaron los más representativos.
Fuente: Encuesta PGN - Cálculos DNP - DDUPA

En algunos municipios, una parte importante de la aplicación irregular corresponde a gastos de administración y operación de los servicios (AOM), que son financiados con SGP y que deberían financiarse con las tarifas (Gráfico 4)⁹. En este sentido, existe una relación entre el uso de los recursos del SGP en gastos administrativos y operativos no permitidos en la norma, y la no adecuada aplicación de las metodologías tarifarias expedidas por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA).

A pesar de lo establecido en el inciso tercero del artículo 78 de la Ley 715 de 2001, según el cual “...los recursos para el sector de agua potable y saneamiento básico se destinarán a la financiación de inversiones en infraestructura, así como a cubrir los subsidios que se otorguen a los estratos subsidiables de acuerdo con lo dispuesto en la Ley

142 de 1994”, en la información reportada por los 60 municipios de la muestra, se encontraron inversiones que arrojan los siguientes resultados:

- Pago de nómina, pensiones, aportes al sistema de seguridad social y liquidación prestaciones.
- Sentencias judiciales¹⁰.
- Inversiones en adecuación de mataderos y plazas de mercado.
- Viveros, plantas frutales y aromáticas.
- Reparación de equipos municipales con los que se prestan los servicios públicos.
- Gastos de operación y mantenimiento (insumos, servicios públicos de energía, etc.).
- Transporte y alimentación para personal de obras de acueducto y alcantarillado.
- Reparación y mejoramiento de infraestructura sanitaria de edificaciones públicas y escuelas.

⁹ De acuerdo con la Ley 142 de 1994, solo se puede subsidiar el componente de inversión.

¹⁰ Algunos municipios, tales como Yacuanquer (Nariño) reportaron pago de sentencias judiciales con cargo a estos recursos.

3.3 EFICIENCIA Y ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DEL USO DE LOS RECURSOS - ESTUDIOS DE CASO

3.3.1 Hallazgos generales

Una vez analizada la totalidad de la información de la encuesta realizada por la PGN y los estudios de caso, se identificó que no existe una coincidencia entre los montos de fuentes y usos, focos de ineficiencia y prácticas por fuera de la norma en los procesos presupuestales, contables, de planeación, de contratación y la ejecución de las obras. La gráfica presenta el volumen de recursos asignados para el sector en cada municipio en un periodo determinado de tiempo y los porcentajes de estos recursos que se ejecutaron correctamente, así como los recursos ejecutados en administración y operación por fuera de la norma, y los recursos sobre los cuales no se encontró ningún soporte de su ejecución (faltante).

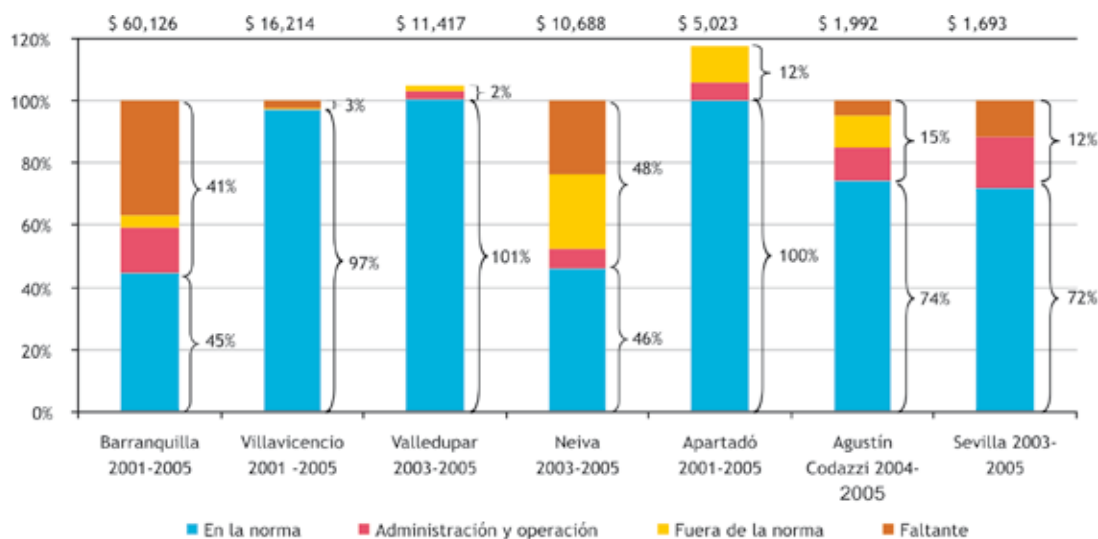
A continuación se presentan los principales hallazgos de carácter general y posteriormente en el numeral 3.3.2 aparece señalada la información detallada por cada municipio analizado.

Apropiación del ingreso y del gasto:

- Recursos no comprometidos en vigencias anteriores no se apropian al sector en las vigencias presentes. Éstos se incorporan en los presupuestos de manera individual o agregada, con recursos de otros sectores o como ingresos corrientes, lo cual dificulta hacer un seguimiento en la aplicación presupuestal.
- Las administraciones municipales no tratan los créditos destinados a APSB y apalancados con recursos del SGP como renta con la naturaleza del SGP, sino que se les da tratamiento de renta propia. Por tal razón no fueron incorporados dentro de la encuesta como un ingreso para el sector¹¹. No hay apropiaciones al sector de recursos originados en cualquier tipo de rentabilidad financiera.

¹¹ En la información reportada por el Municipio de Apartadó, no se mostró la incorporación de créditos con cargo al sector por la suma de \$7.807 millones, que obtuvo el municipio para anticipar inversiones tan solo en la vigencia presupuestal del año 2005. Esto permitió identificar posteriormente valores anormales al analizar las ejecuciones de inversión. Los valores finales fueron ajustados en la visita al municipio.

Gráfico 5.
Distribución de la aplicación de los recursos girados del SGP a la luz del Decreto 849 de 2002



Fuente: Encuesta DNP -PGN - Cálculos DNP - DDUPA

- La apropiación de gasto es inferior al presupuesto de ingresos y a su vez, superior a la ejecución final de compromisos de inversión o gasto.
 - En los pocos casos donde se registran los saldos no ejecutados como apropiación de ingreso para la vigencia presupuestal siguiente, los valores acumulados de inversión tienden a ser inferiores a los valores reales de transferencia de los recursos del SGP.
 - Los recursos ejecutados por terceros no son consistentes con los transferidos por el municipio.
 - Los recursos de subsidios son transferidos directamente a la empresa, sin pasar por los Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso (FSRI), convirtiéndose en un ingreso corriente o en una fuente de financiamiento de Administración, Operación y Mantenimiento.
 - Existen rezagos en la ejecución de inversiones, lo cual dificulta consolidar la información de tesorería por vigencia presupuestal, dado que una vez se concluye la vigencia en la cual se ejecutó el compromiso, los recursos quedan excluidos de los nuevos presupuestos y balances de las entidades territoriales, o se incluyen de manera marginal.
 - Las entidades no disponen de información que les permita relacionar la ejecución presupuestal de un proyecto con el verdadero avance físico en el mismo y/o los pagos asociados.
- con el registro¹². Hay una alta correlación entre el valor promedio de los contratos y los valores tope que dispone cada entidad para llevar a cabo contrataciones directas.
- Los municipios que cuentan con empresas de servicios públicos domiciliarios implementan convenios para ejecutar los recursos del sector a través de ellas y de este modo realizar la contratación bajo el régimen privado que les autoriza la ley a estas empresas (Ley 142 de 1994) y no por régimen de contratación a que se refiere la Ley 80 de 1993. En algunos casos la empresa de servicios públicos contrata y ejecuta obras en zonas que no hacen parte de su área regular de prestación del servicio.
 - No se realiza por parte de los municipios seguimiento y control de la inversión canalizada a través de la suscripción de convenios con terceras personas. Estos terceros no siempre ejecutan el dinero del convenio en su totalidad, permitiendo en algunos casos modificar el uso o destino original de los valores no ejecutados. (Casos evidentes en Agustín Codazzi, Barranquilla y Villavicencio).
 - Existen contratos que al generar adiciones superan el tope máximo de contratación directa, según lo determina la ley (50%).
 - Se ejecutan proyectos con recursos del sector de APSB de naturaleza diferente a lo señalado en la normatividad, y/o se permite un balance equilibrado del presupuesto municipal cuando existen déficit en otros rubros de ingreso.

La ejecución del gasto

De las normas y procedimientos de contratación

- La mayoría de los contratos evaluados fueron realizados mediante el mecanismo de la contratación directa, es decir, por medio de una resolución de adjudicación o simplemente

¹² En casi ninguno de los casos, excepto en Apartadó, con las inversiones de crédito se han ejecutado proyectos de envergadura que han implicado una contratación competitiva de tipo abierto o pública. En Sevilla, Valledupar, Villavicencio y Barranquilla se reportó adecuada información y se infiere que toda la contratación es directa.

Del manejo y disponibilidad de la información asociada a los contratos

- Resulta difícil obtener registros de contratos con más de dos años de antigüedad. Los funcionarios encargados de los proyectos desconocen la existencia de la mayoría de estos.
- Falta documentación en los archivos de los municipios.
- En aquellos casos en los que los proyectos de inversión están relacionados con estudios, no existe una copia física de los mismos.

Contabilidad y tesorería

- En la mayoría de los casos, las inversiones que realizan los municipios con recursos del sector de APSB directamente o través de una empresa de servicios públicos, se contabilizan como un gasto, lo cual no contribuye a incrementar el patrimonio público municipal.
- En cuanto a los recursos destinados a financiar subsidios, éstos no se registran en el FSRI. Por el contrario, se registran como un gasto y la empresa lo registra como un ingreso, lo que conlleva a que estos recursos se conviertan

en renta líquida gravable, sujeta al pago del impuesto de renta, y adicionalmente se utilicen para cubrir gastos corrientes de administración, operación y mantenimiento.

- En cuanto a contratos y/o convenios suscritos entre municipios y empresas de servicios públicos domiciliarios se observaron sobrecostos en la ejecución de los proyectos debido a demoras en los pagos, incluso en casos en que los municipios no tenían problemas de liquidez.

Verificación física de las inversiones según comisión técnica

Para realizar la verificación física de las inversiones, se escogieron 131 contratos en 5 municipios (Codazzi, Apartadó, Barranquilla, Neiva y Villavieco) por un monto de \$25.599 millones, representando un 12% de los contratos reportados por dichos municipios. Esta revisión permite hacer observaciones en los siguientes aspectos: (Anexo 2).

- Existen inversiones que no corresponden a usos estipulados en la normatividad. Entre éstas se encuentran inversiones en protección de lechos y riberas de quebradas, construcción de sistemas internos de redes hidrosanitarias en viviendas o áreas privadas urbanas y rurales y de



establecimientos de carácter público, fiestas del agua, promoción de carrozas o foros, publicaciones, vallas y avisos, pago de personal y gastos generales al interior de las administraciones municipales.

- En los municipios se evidenció que no existe un documento marco que garantice la uniformidad de criterios en términos de construcción de obras, especificación de materiales y pago de obras, aún cuando este tipo de asuntos contienen elementos repetitivos y similares en el sector. Las visitas realizadas permitieron demostrar que hay una baja o casi nula adopción del Reglamento Técnico del Sector de APSB (RAS).
- La falta de pertinencia y planeación de inversiones se refleja en la construcción de obras que no tienen un impacto inmediato en el mejoramiento de la prestación de los servicios públicos. Esto refleja la desarticulación de las actividades de las empresas prestadoras con las políticas de desarrollo urbano de las ciudades.
- Adicionalmente, se encontraron casos de suspensión y/o demora en la ejecución de contratos, sustentados, entre otras razones en: i) no tenencia del los terrenos en donde se tiene previsto realizar las obras; ii) el valor del contrato inicial no cubre el monto total de la obra prevista, iii) no otorgamiento de permisos y autorizaciones necesarios para ejecución de las obras. iv) suspensión de contratos sin justificación técnica y con entrega injustificada de anticipos.
- No existen registros de obras y costos comparables. Al contrastar los costos presupuestados para algunos materiales, con precios de proveedores que tienen cobertura nacional, se comprobó que los precios con los cuales los municipios elaboran los presupuestos son superiores a los comerciales.
- Las certificaciones de calidad para los insumos de obras o proyectos que están explícitos en

el RAS no se aplican. Los insumos utilizados en la construcción de obras son de baja calidad y por ende tiene una menor vida útil que aquellos que tienen certificaciones de buena calidad, lo cual tiene un impacto negativo sobre la calidad final de las obras realizadas.

- Contratación de interventores que no cuentan con el personal calificado para ejecutar el control de las obras; bien sea porque la interventoría la realizan funcionarios de la misma entidad ejecutora, o cuando son realizadas por interventores externos. (Caso evidente en Villavicencio y Agustín Codazzi)

3.3.2 Hallazgos por municipio

Para determinar el porcentaje de inversiones financiadas con recursos asignados por el CONPES, se compararon los montos y usos de las inversiones reportados en la encuesta (incluyendo recursos destinados al pago de subsidios), con cargo a los recursos de APSB, y el monto girado por la Tesorería General de la República para el SGP APSB. Lo esperado para este ejercicio era encontrar que el monto de las inversiones fuera por lo menos igual al monto asignado por el CONPES. Sin embargo, en los casos en que las inversiones resultaron menores al monto del CONPES, en estos casos se registró la diferencia como un faltante.

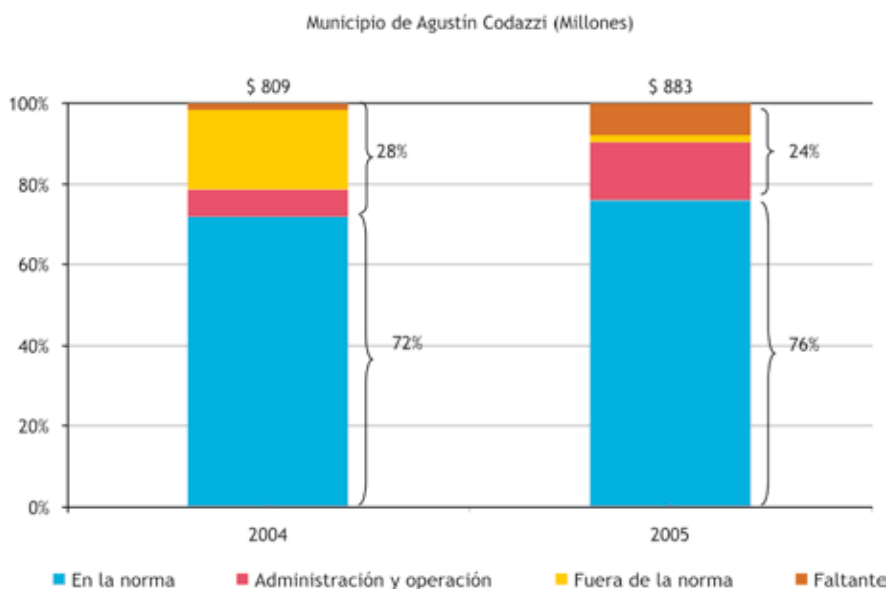
De esta forma, se clasificaron las inversiones en cuatro grupos: i) inversiones conforme al marco legal; ii) inversiones en administración y operación; iii) inversiones por fuera del marco legal; y iv) recursos faltantes. Los municipios para los que no se registra o no aparece señalado un “Faltante”, corresponde a aquellos que ejecutaron el 100% de los recursos girados por la Tesorería General de la República o en un monto superior a estos.

Para cada municipio se dan ejemplos de las inversiones ejecutadas según la clasificación anteriormente señalada, así como de los problemas en la ejecución de los contratos y otra clase de hallazgos relevantes.

• **Agustín Codazzi**

Se encontró que en los dos años analizados las ejecuciones fueron menores a los recursos asignados por el CONPES. En el 2004 se ejecutaron el 72% de los recursos en actividades del sector y el 7% en pago de AOM, y para el 2005 el porcentaje destinado a actividades de funcionamiento ascendió al 14%.

Gráfico 6
Distribución de la aplicación de los recursos girados del SGP
a la luz del Decreto 849 de 2002



Fuente: Encuesta DNP -PGN - Cálculos DNP - DDUPA

Usos por fuera del marco legal:

- Construcción de 50 soluciones de viviendas y baterías sanitarias, que no están en uso (\$272.4 millones)

Problemas en la ejecución de los contratos:

- Obras que figuran como ejecutadas y pagadas, y sin embargo no se encontró evidencia física de ellas o se trata de obras parciales:
 - El interventor del contrato para la limpieza y mantenimiento de la laguna de oxidación no le fue posible ubicar la laguna (\$9.3 millones).
- Construcción de pozos de inspección en corregimiento de Casacara (2004)
 - En contrato de medidores se incrementaron precios unitarios en un 42% sin justificación alguna y sin que conste ajuste al respectivo contrato.
 - Se contrato diseño del relleno sanitario en el 2001, y en el 2005 se contrató de nuevo con el mismo contratista, porque no se encontró el informe del primer estudio contratado.

Otros hallazgos:

- A la E.S.P. se le embargó el 50% de los recursos por sentencia judicial, lo cual genera desfinanciación de subsidios y obras previstas. No obstante lo anterior, el municipio firmó convenio con la empresa para instalar 1.240 medidores, pero dado el embargo solo se instalaron 450 de estos.
- No hay registros presupuestales con anterioridad a la administración evaluada (2004).

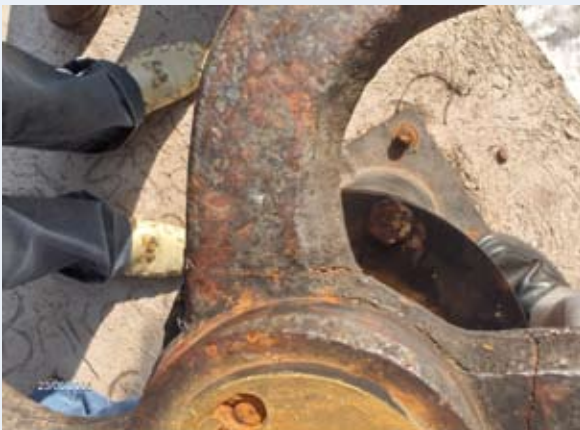
AGUSTÍN CODAZZI



Contrato para la construcción de 50 soluciones de vivienda cuya contrapartida municipal fue financiada con cargo al SGP de APSB.



Contrato para construcción de caja para medidor de agua, se observan las bajas especificaciones técnicas de construcción.



Mala calidad de válvulas, las obras fueron contratadas hace dos años.

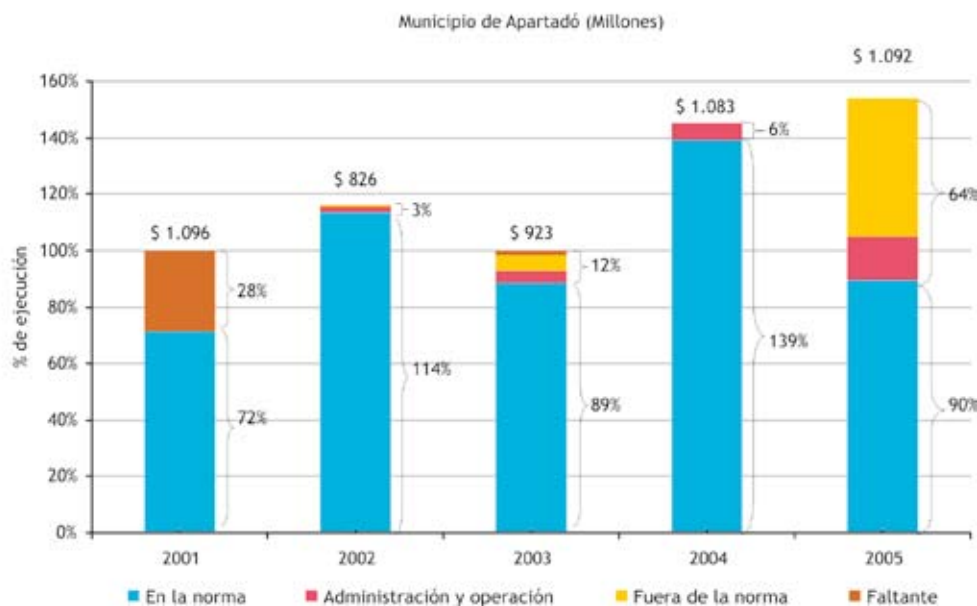


Laboratorio de la planta de tratamiento que no esta en uso, La ESP no realiza pruebas de potabilidad al agua, sin embargo en sus costos esta un funcionario contratado tiempo completo para hacer control de calidad al agua.

• **Apartadó**

En el Cuadro 4 se detallan las inversiones ejecutadas con cargo a recursos de APSB para los años 2001 a 2005, de conformidad con el monto asignado por el CONPES. Las ejecuciones anuales de recursos superaron el 100% dado que el municipio utilizó recursos de crédito para inversiones.

Gráfico 7
Distribución de la aplicación de los recursos girados del SGP a la luz del Decreto 849 de 2002



Fuente: Encuesta DNP -PGN - Cálculos DNP - DDUPA.

Usos por fuera del marco legal:

- Contratos para el mejoramiento de infraestructura municipal de establecimientos educativos
- Contrato para suministrar mano de obra no calificada para el mantenimiento y construcción de redes de alcantarillado zona urbana y rural, estos son costos de AOM, que deberían ser financiados con cargo a la tarifa.
- Contrato para realizar obras de reparación de la red de alcantarillado de los pasillos y canales de techo de la Plaza de Mercado.

Problemas en la ejecución de los contratos

- No hay claridad en las especificaciones técnicas del contrato para la construcción del alcantarillado del Corregimiento El Reposo, y existieron retrasos en ejecución por falta de diseños y adquisición de predios para la construcción de la Planta de Tratamiento para Aguas Residuales -PTAR.
- Ejecución de contratos por cuantías que favorecen la contratación directa (El 98% de los contratos no supera la autonomía de contratación del alcalde que es de \$70 millones / año).

Otros hallazgos:

- Diferencia sustancial entre la ejecución real y lo definido en el presupuesto municipal (Recursos de propósito general en caja por \$326 millones, sin comprometer desde el año 2001). Contratos con objetos diferentes a los indicados en las partidas presupuestales aprobadas por el Concejo Municipal (La construcción del acueducto de El Reposo presupuestado en \$1.272 millones se ejecutó con \$450 millones de la partida destinada para alcantarillado urbano).

APARTADÓ



Se permite al contratista reconstruir la totalidad del lleno con el material extraído de las excavaciones y con un pésimo control de compactación.



Se muestra las canales del techo construidas en la plaza de mercado municipal, con recursos del SGP para el sector APSB.



Detalles del rudimentario, frágil y antitécnico sistema de encendido de la estación de bombeo del Corregimiento Vijagual, lo cual ocasiona permanentes averías y daños en el sistema eléctricos de la bomba que no permite una prestación continua del servicio e induce innecesarios sobrecostos de operación.

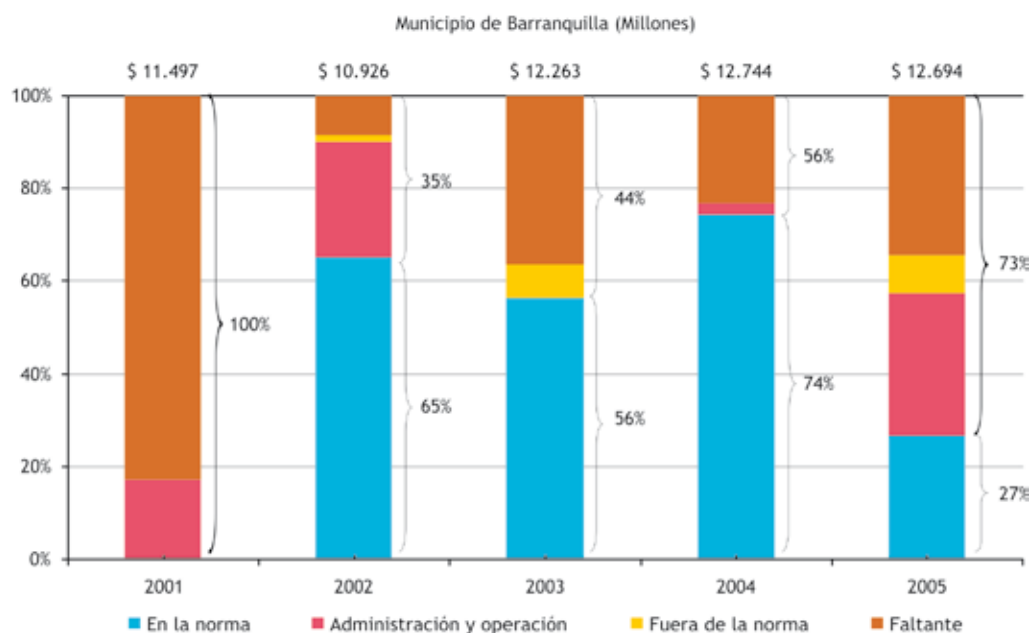


Rudimentario sistema de tuberías y tanque del Corregimiento Vijagual, en el cual el uso de tuberías plásticas expuestas y mal sistema de fijación, ha inducido que estas se deterioren y se generen roturas y fragilidad.

• **Barranquilla**

Para los 5 años de análisis (2.001 - 2.005) se encontró que las inversiones en el sector de APSB, incluyendo subsidios, fueron menores a los recursos asignados por el CONPES. El gráfico muestra la baja ejecución en el sector en los años analizados. Se destaca que para el año 2001 no se encontraron inversiones en usos permitidos según el marco normativo.

Gráfico 8
Distribución de la aplicación de los recursos girados del SGP
a la luz del Decreto 849 de 2002



Fuente: Encuesta DNP - PGN - Cálculos DNP - DDUPA.

Usos por fuera del marco legal:

- Se apropiaron \$6.500 millones para el pago de obligaciones en sectores diferentes a APSB durante el período 2002 - 2005 (Compromisos adquiridos por acuerdos amparados en la Ley 550/99).
- En el 2003 se destinaron \$233 millones para el pago de una vía contratada en el año 1999.
- En el 2004 y 2005 se realizaron contratos para: Arborización urbana, control de aguas lluvias y otros, repavimentación de vías por \$233 millones, Estabilización de taludes por \$1.365 millones y construcción de andenes por \$300 millones.

Problemas en la ejecución de los contratos

- Baja calidad en las obras realizadas (Muro de contención por \$164 millones que colapsó antes de los seis meses de construido por fallas de diseño y construcción).
- Se presentan ejecuciones con velocidad anormales (La ampliación del Contrato UMA-1003 de 2001 para el dragado de caños por \$489 millones, se ejecutó en tan sólo 5 días. Se estima que una duración promedio para este tipo de contratos es de al menos 60 días).

Otros hallazgos:

- No se apropia al ingreso la totalidad del giro al sector.
- Contratación con compromisos de apropiación de vigencias futuras, sin inclusión en el presupuesto ni aprobación por parte del Concejo Municipal.
- Giro de recursos al prestador de servicios públicos domiciliarios por concepto de subsidios menor al monto apropiado y presupuestado para tal efecto.

BARRANQUILLA



Contrato para la reconstrucción de andenes del parque Río Mar con cargo a los recursos del SGP para APSB.



Contrato para la Reconstrucción de carrera 38 entre calles 17 y 28 con cargo a los recursos del SGP para APSB.



Contrato Estabilización de talud con gaviones Arroyo Santo Domingo, canastas de gaviones deformados.

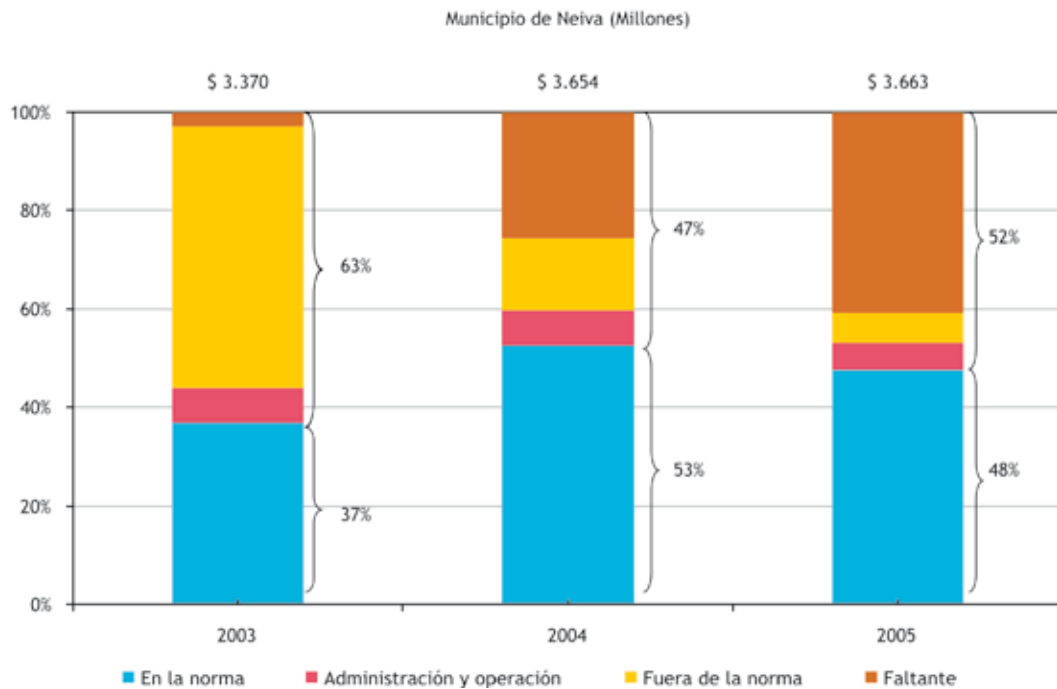


Contrato Estabilización de talud con gaviones del Arroyo Santo Domingo y muro lateral derecho colapsado.

• **Neiva**

En el Gráfico se muestran las inversiones ejecutadas con cargo a recursos de APSB para los años 2003 a 2005 como monto asignado por el CONPES, en general se encontró que en los tres años analizados hay una baja ejecución de recursos de acuerdo con la norma.

Gráfico 9
Distribución de la aplicación de los recursos girados del SGP a la luz del Decreto 849 de 2002



Fuente: Encuesta DNP - PGN - Cálculos DNP - DDUPA.

Usos por fuera del marco legal:

- Financiación parcial de monumentos entre los años 2002 y 2003 (\$ 65.6 millones)
- Financiación total para construcción de parques, andenes, puentes, vías, arborización urbana, entre los años 2003 - 2005 (\$ 457.7 millones)

Problemas en la ejecución de los contratos

- Proyectos que no cuentan con especificaciones de construcción ni control de calidad adecuado

Otros hallazgos:

- Ejecución de inversiones que no obedecen a un proceso de planeación y por consiguiente no están en uso por falta de interconexión (Pozo y red de alcantarillados por \$ 70 millones)
- Transferencia de recursos a la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios para inversiones en zonas donde no presta el servicio

NEIVA



Contrato para la construcción de “obra de arte” con cargo a los recursos de SGP del sector APSB.



Contrato para mejora parcial de la Avenida sobre Quebrada Las Ceibas con cargo a los recursos de SGP del sector APSB.



Obras de equipamiento vial cuya disposición hace parte del alcance de los contratos.

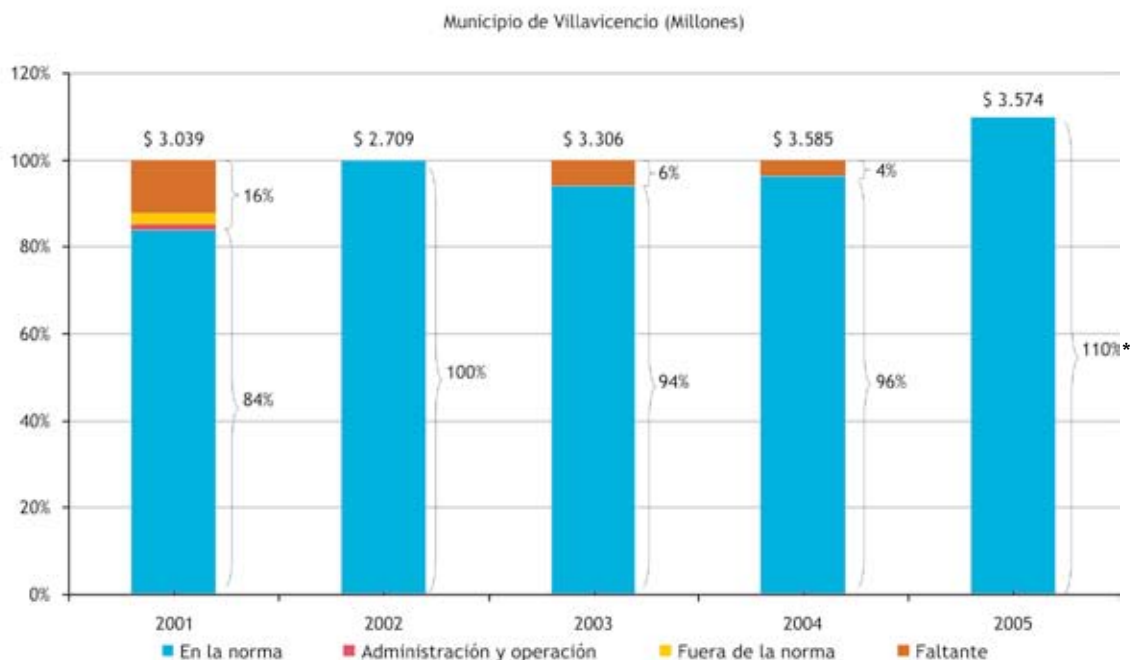


Parque construido con recursos del sector APSB en el año 2003 ocupando áreas de inundación de la quebrada La Toma.

• **Villavicencio**

Se analizaron inversiones realizadas en los años 2001 a 2005 encontrando que para los años 2002 y 2005 específicamente, la ejecución superó el monto asignado por el CONPES. Aunque la ejecución reportada en el sector es casi del 100% para todos los años señalados, el municipio presentó problemas de planeación de las inversiones, y deficiencias técnicas en la ejecución de las mismas.

Gráfico 10
Distribución de la aplicación de los recursos girados del SGP a la luz del Decreto 849 de 2002



Fuente: Encuesta DNP -PGN - Cálculos DNP - DDUPA.

* El 110% de los recursos reportados como ejecutados en el 2005, son para el pago de subsidios a la ESP del municipio que incluye vigencias anteriores.

Problemas en la ejecución de los contratos:

- Suspensión de contratos por restricción de presupuesto, problemas de planeación, falta de permisos y servidumbres de responsabilidad de la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios. (en algunos casos no se recuperó el anticipo)
- Inversiones incompletas y falta de diseño de las obras.
- Mal estado de obras necesarias para el correcto funcionamiento de los sistemas.

Otros hallazgos:

- No se encontraron soportes legales de la contratación de redes de alcantarillado año 2001 por valor de \$50 millones.
- El municipio, a partir del 2002 transfiere la totalidad de los recursos del SGP-APSB a la Empresa de Servicios Públicos (EAAV) para el pago de subsidios y obras, pero no se han establecido metas en términos de cobertura, calidad o continuidad, ni se realiza ningún control sobre la eficiencia y pertinencia de las inversiones ejecutadas por la empresa.

VILLAVICENCIO



Estado de deterioro de la conducción principal de agua captada.



Tubería elevada sin soporte, inestable con posibilidad de ruptura.



Tubería no se encuentra ajustada. Está soportada por pedazos de madera sin el anclaje requerido.



Inadecuado uso de las tuberías. Se observa quemada, torcida e inservible por las condiciones anteriores. Desperdicio de insumos por la mala manipulación.

4. REFORMAS SECTORIALES ADELANTADAS

Los resultados observados sobre el uso de los recursos del SGP para Agua Potable y Saneamiento Básico resaltan problemas en la planeación integral de las inversiones y en su ejecución, evidenciándose igualmente desvíos importantes de recursos, a pesar de las necesidades del sector en términos de cobertura y calidad. En efecto, de acuerdo con los últimos datos de coberturas disponibles se estima que cerca de 8.1 millones de personas aun no tienen conexión a acueducto y 13 millones carecen de alcantarillado. En adición, persisten problemas en términos de calidad y continuidad, especialmente en los municipios menores, y se estima que sólo un 20% de las aguas residuales urbanas tienen algún tipo de tratamiento.

Frente a esta situación, las estrategias de Agua Potable y Saneamiento Básico establecidas en la Visión Segundo Centenario 2019 y en el PND 2006 - 2010 evidenciaron la necesidad de realizar una mejor distribución geográfica del SGP (principal fuente de financiación del sector), incluir incentivos para la eficiente gestión de estos recursos y definir claramente las actividades financiables, en complemento con los demás recursos del sector (tarifas, regalías y Presupuesto General de la Nación). Para esto, el Gobierno Nacional incluyó normas específicas para mejorar la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos del sector en la Ley 1151 de 2007 - Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010, adelantó la reforma constitucional para la creación de la Bolsa sectorial para Agua Potable y Saneamiento Básico (Acto Legislativo 04 de 2007) y su reglamentación a través de la expedición de la Ley 1176 de 2007. Finalmente, con el Decreto-Ley 028 de 2008 definió la estrategia de monitoreo, seguimiento y control de los recursos del Sistema general de Participaciones.

4.1 LEY 1151 DE 2007 - PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006 -2010

Con el propósito de corregir algunos de los problemas más relevantes del sector, el Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010 incluyó las siguientes acciones:

- En concordancia con lo establecido en el CONPES 3463 de 2007, definió los planes departamentales para el manejo empresarial de los servicios de agua y saneamiento (PDAS), como principal estrategia del sector (Artículos 6, numeral 3.5 y 91).
- Los recursos que aporte el Gobierno Nacional a la ejecución de los PDAS estarán condicionados al compromiso por parte de las entidades territoriales de los recursos del Sistema General de Participaciones y de regalías, así como de los compromisos de transformación empresarial que se deriven del diagnóstico institucional respectivo. Así mismo, se establece que los recursos que destinen las Corporaciones Autónomas Regionales para el sector de agua potable y saneamiento básico, se deberán ejecutar en el marco de los PDAS. (Artículo 91).
- Los recursos de la Nación para apoyar las inversiones regionales en agua y saneamiento y el desarrollo empresarial del sector, se distribuirán entre los departamentos teniendo en cuenta la población por atender en acueducto y alcantarillado urbano y rural, la población con necesidades básicas insatisfechas, la menor capacidad de endeudamiento de los departamentos; y el balance con los recursos del Sistema General de Participaciones y de regalías para el sector (Artículo 93).

- La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios tendrá la función de informar al Presidente y a los Gobernadores sobre los casos de negligencia o de infracción en la aplicación de las normas relativas al pago de los subsidios y de indebida ejecución de los recursos del SGP para el sector, sin perjuicio de las funciones que al respecto ya haya asignado la ley a otros entes de vigilancia y control (Artículo 96).

4.2 ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2007

El Gobierno Nacional en el segundo semestre de 2006 puso a consideración del Congreso de la República un Proyecto de Acto Legislativo para modificar los artículos 356 y 357 de la Constitución Política con el fin de lograr un régimen del SGP que, entre otros, asegurara las coberturas universales en salud y educación y permitiera avances importantes en agua potable y saneamiento básico - APSB.

En este sentido el Acto Legislativo 04 de 2007 creó la participación para APSB al establecer que los servicios públicos domiciliarios en este sector serían prioritarios en la destinación de los recursos del SGP de los departamentos, municipios y distritos, al igual que sucedía previamente con los servicios de salud y educación preescolar, primaria, secundaria y media. Adicionalmente, definió que la distribución de estos recursos se haría teniendo en cuenta los criterios de población atendida y por atender, el reparto entre la población urbana y rural, la eficiencia administrativa y fiscal y la equidad.

La reforma constitucional aprobada permitió articular la distribución de los recursos con la política adoptada por el Gobierno Nacional en el sector, incentivando así la eficiencia en la prestación de los servicios, los esquemas regionales, la ampliación de la cobertura y el incremento de la calidad y continuidad de los servicios de APSB (se reglamentó mediante la expedición de la Ley 1176 de 2007).

En adición, el Acto Legislativo dotó al Gobierno Nacional de herramientas para efectuar un mayor seguimiento y control al gasto territorial al ordenarle definir una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del SGP para asegurar el cumplimiento de metas de cobertura y calidad (se reglamentó mediante la expedición del Decreto Ley 028 de 2008).

4.3 LEY 1176 DE 2007

Los principales objetivos de la reglamentación de la participación de agua potable y saneamiento básico son: (i) garantizar coberturas universales en el menor tiempo posible mediante la distribución de los recursos en función de variables y criterios sectoriales; (ii) lograr una ejecución más eficiente de los recursos mediante la definición de incentivos que premien a las entidades territoriales que aumenten coberturas y mejoren la calidad de los servicios; y, (iii) mejorar la articulación de los recursos de la participación de agua potable y saneamiento básico con la política sectorial.

Bajo este marco, la Ley 1176 de 2007 consolida el proceso de reforma sectorial mediante las siguientes determinaciones:

- La participación de APSB corresponde al 5.4% del SGP. (Artículo 4)
- Los beneficiarios de esta participación serán los departamentos con un 15% y los municipios y distritos con el 85% restante (Artículo 6).
- Definición de recursos específicos para financiar el programa de Saneamiento Ambiental del Río Bogotá (Artículo 6).
- Se establecen las competencias de los departamentos relacionadas con la prestación de los servicios de APSB (Artículo 3).
- Los criterios para la distribución entre municipios serán: i) déficit de coberturas, ii) población atendida y balance del esquema solidario, iii) esfuerzo en ampliación de coberturas, iv) nivel de pobreza, y; v) cumplimiento de

criterios de eficiencia fiscal y administrativa (Artículo 7).

- Definición de las actividades que son financiables con estos recursos para los departamentos en el marco de los PDAS (Artículo 10).
- Definición con mayor claridad las actividades que son financiables con estos recursos para los Municipios y Distritos (Artículo 11).
- Creación del proceso de certificación como un mecanismo para garantizar la prestación eficiente y adecuada de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo. Este proceso será adelantado con base en aspectos del servicio que serán reglamentados por el Gobierno Nacional y los municipios tienen hasta 18 meses para evidenciar el cumplimiento de dichos aspectos, prorrogables a 12 meses más para aquellos municipios que presenten problemas para evidenciar el cumplimiento de los requisitos por causas no imputables a la administración municipal. Los municipios no certificados no podrán administrar los recursos de la participación de APSB ni realizar nuevos compromisos con cargo a los mismos. El respectivo Departamento asumirá la competencia en cuanto a asegurar la prestación de los servicios públicos de APSB (Artículo 4 y 5).
- Los departamentos, municipios y distritos podrán constituir patrimonios autónomos con cargo a los recursos de la participación de APSB del SGP, lo cual permite ampliar los instrumentos de financiamiento para el sector. (Artículo 12)

- Los giros los realizará el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y podrá hacerlo directamente al operador, a los patrimonios autónomos o a los esquemas fiduciarios que se constituyan o prevean para el manejo de estos recursos, siempre que la entidad territorial competente así lo solicite (Artículo 13).

4.4 DECRETO LEY 028 DE 2008

Finalmente, el conjunto de reformas incluye la definición de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que ejecuten las entidades territoriales con recursos del SGP (Decreto-Ley 028 de 2008), la cual busca fortalecer el control social y los procesos de rendición de cuentas de los administradores y ejecutores de estos recursos. Lo anterior se logra a partir de la identificación de eventos de riesgo en la prestación de los servicios y la consecuente determinación de medidas preventivas o correctivas, según sea el caso, con el fin de asegurar el cumplimiento de las metas de continuidad, cobertura y calidad trazadas sectorialmente.

El Decreto aplica sobre las entidades territoriales y los responsables de la administración y ejecución de los recursos. Sus principales actividades son el monitoreo, el seguimiento y el control integral de la utilización de los recursos, cuya definición se establece en el siguiente cuadro:

Actividad	Definición
Monitoreo	Recopilación, consolidación, análisis y verificación de información
	Cálculo de indicadores específicos y estratégicos de cada sector.
Seguimiento	Evaluación y análisis de los procesos administrativos, institucionales, fiscales, presupuestales, contractuales y sectoriales de las entidades territoriales que evidencien eventos de riesgo, que afecten la ejecución de los recursos o el cumplimiento de metas de continuidad, cobertura y calidad.
Control Integral	Adopción de medidas preventivas y la determinación de los correctivos necesarios respecto a las entidades territoriales que se identifiquen en monitoreo o seguimiento.

En el caso de APSB las actividades de monitoreo, seguimiento y control integral estarán a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el cual articulará su ejercicio con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en coordinación con la Unidad Administrativa Especial que para el efecto se constituirá. Esta Unidad será responsable de:

- Coordinar con los ministerios, el DNP y las demás autoridades las labores de implementación y ejecución.
- Consolidar y evaluar de manera integral los resultados.
- Determinar y ejecutar los procedimientos para el seguimiento a las entidades territoriales que evidencien riesgo.
- Contratar auditores y coordinadores que realicen las actividades de seguimiento y control.
- Determinar las entidades territoriales que deban elaborar los planes de desempeño, orientarlas y prestar asistencia técnica.
- Definir la aplicación de medidas correctivas.
- Diseñar y administrar los sistemas de información.

Por su parte los departamentos tendrán la responsabilidad de acompañar las estrategias de monitoreo, seguimiento y control integral que se adelanten en los municipios de su jurisdicción, apoyarán a las autoridades competentes en el ejercicio de medidas preventivas y correctivas, actuarán como intermediarios entre los municipios y la Nación y colaborarán con la superación de las razones que sustentaron la toma de medidas, preventivas o correctivas.

Los principales eventos de riesgo que se identifican en el Decreto son:

- Incumplimiento en la entrega de información reglamentada por el Gobierno Nacional o en el marco de las auditorias.
- Cambio de destinación o administración indebida de los recursos.
- Realización de procesos de selección contractual cuyo objeto no asegura la adecuada

prestación de los servicios y el cumplimiento de metas.

- No disponer de interventores o supervisores de contratos y convenios y/o de un proceso de evaluación de informes de los interventores y supervisores.
- No disponer de los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana y de rendición de cuentas, cuando la ley lo exija.
- No cumplimiento de metas de continuidad, cobertura y calidad en los servicios.
- Afectación de los recursos del Sistema General de Participaciones con medidas cautelares.

De acuerdo a los resultados de las actividades de monitoreo y seguimiento se pueden determinar acciones de tipo preventivo o de tipo correctivo. Las acciones preventivas están asociadas principalmente a un plan de desempeño que busca mitigar los eventos de riesgo identificados en las actividades de monitoreo o seguimiento. El plan de desempeño es elaborado por la entidad territorial y presentado para revisión y aprobación a la entidad encargada. Una vez aprobado (máximo un mes) la entidad territorial deberá adoptarlo (máximo 15 días) y el Concejo municipal deberá adoptar las medidas necesarias para su cumplimiento (máximo 30 días hábiles). Su no adopción o incumplimiento dará lugar a medidas correctivas.

Las medidas correctivas comprenden en su orden las siguientes:

1. Suspensión de giros a la entidad territorial.
2. Giro directo a prestadores o beneficiarios de los recursos.
3. Asunción temporal de competencia.
4. Suspensión de procesos contractuales.

4.5 IMPACTOS ESPERADOS

La aplicación de estas reformas evitará en buena medida que en el futuro se presenten las irregularidades en el uso y ejecución del SGP

encontradas en el presente estudio, logrando además:

1. Una distribución de recursos más consistente con las necesidades sectoriales.
2. La introducción de incentivos para que los recursos del SGP se destinen correctamente, mejorando la eficiencia y calidad en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico.
3. Planeación y ejecución de proyectos de infraestructura con visión regional, que se traducirán

en el aprovechamiento de las economías de escala propias del sector y mejor utilización y conservación del recurso hídrico.

4. Fortalecimiento de la información sectorial, insumo clave para la definición y evaluación de la política de agua potable y saneamiento.

Lo anterior, en complemento al desarrollo de la política del sector, permitirá al País cumplir las metas sectoriales definidas para 2010 (Plan Nacional de Desarrollo), 2015 (Objetivos de Desarrollo del Milenio) y las establecidas para 2019.

Anexo 1 Componentes de apropiaciones de ingreso incluidas en la encuesta para estudios de caso

Concepto de ingreso	Observación
Valor neto girado por la Tesorería General de la República.	Giros de la vigencia corriente indicados en el Documento CONPES del respectivo año, correspondientes a los montos indicados en las primeras 11 doceavas de la vigencia corriente, mas la última doceava del año anterior.
Valores adicionales apropiados originados Valores en créditos con cargo al SGP de vigencias futuras	Recursos reconocidos y apropiados al presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia corriente, correspondientes a créditos con entidades financieras, atendidos con recursos del SGP-APSB. En principio los recursos de estos créditos financian los mismos programas de inversión que se llevan a cabo con los recursos del SGP-APSB.
Valores adicionales apropiados, originados de excedentes o recursos del balance de SGP de vigencias anteriores	<ol style="list-style-type: none"> 1. Recursos apropiados en el presupuesto de Ingresos y Gastos del año anterior que no alcanzan a ser comprometidos con Registro Presupuestal con todas las formalidades de ley antes de terminar el año. (p.e.: contrato totalmente perfeccionado). En tal caso la normatividad obliga a que los recursos apropiados en dicha vigencia se consideren como no ejecutados y se apropien nuevamente en la vigencia siguiente. En el caso de los recursos del SGP estos deben conservar la misma naturaleza de aplicación original. 2. Recursos apropiados o no apropiados en el presupuesto corriente y cuyo seguimiento contable se hace generalmente “a posteriori”. Su reconocimiento se hace en los saldos de las cuentas bancarias por abono de intereses o notas crédito que realiza el depositario de los recursos o un tercero. Tales recursos se consolidan generalmente al final del año y se apropian como Recursos del Balance o de Superávit Presupuestal de ingresos en la vigencia corriente o siguiente según la previsión hecha para ello. Los saldos que resultan en las cuentas en que se manejan los recursos del SGP deben conservar la misma naturaleza de aplicación original. 3. Recursos no apropiados en el presupuesto corriente y cuyo reconocimiento se hace generalmente “a posteriori”. Estos recursos resultan como saldos no ejecutados de ejecuciones de contratos con Registro Presupuestales de vigencias corrientes o anteriores y que al momento de liquidar los contratos, estos recursos no se cancelan en la reserva ni se acreditan al cupo presupuestal de gastos. En la práctica la diferencia resulta entre los saldos de los recursos reservados y apropiados en el presupuesto (supuestamente esta todo en el banco) y los no ejecutados que quedan como saldos que nunca son gastados en el banco. En muchas ocasiones dada la dificultad de reconocerlos permanecen en las cuentas bancarias como depósitos ociosos y en algún momento son adicionados dado que no tienen ninguna aplicación presupuestal. Esta situación presenta una anomalía adicional ya que los informes de ejecución de gasto o inversión se hacen siempre referenciados al registro de la reserva presupuestal pese a que se presentan las diferencias anotadas.
Total apropiado o presupuestado en vigencia reportada	Corresponde a la suma de los anteriores conceptos, la cual debe corresponder a la disponibilidad de recursos de inversión.

Anexo 2
Caracterización de la muestra de contratos reportados y revisados
Valores en millones de pesos corrientes

Municipios Visitados	Años	No de Contratos Reportados Encuesta	Valor Contratos Reportados (\$ millones)	No de Contratos Revisados Estudio	Valor Contratos Revisados en Estudio (\$ millones)	Porcentaje de Revisión Estudio		No. De Contratos Reportados que superan Valor mínimo de Contratación con formalidades plenas (Ley 80/93)
						Según número de contratos	Según valores	
Agustín - Codazzi	2004 - 2005	243	1.303	25	707	10,3%	54,3%	1
Apartado	2001 - 2005	160	3.408	36	4.863	22,5%	142,7%	0
Barranquilla	2001 - 2005	121	28.612	10	11.439	8,3%	40,0%	3
Neiva	2003 - 2005	437	16.414	45	3.626	10,3%	22,1%	6
Vilavencio	2004 - 2005	136	29.094	15	4.964	11,0%	17,1%	0