

INFORME DE MONITOREO A LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES PARA AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO, VIGENCIA 2012

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO,
VICEMINISTERIO DE AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO
DIRECCIÓN DE DESARROLLO SECTORIAL

JUNIO DE 2013



CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	5
2. METODOLOGÍA DE LA ACTIVIDAD DE MONITOREO	8
2.1 DETERMINACIÓN DE LA MUESTRA	12
3. INDICADORES ESPECÍFICOS PARA EL MONITOREO	15
3.1 INDICADOR DE MONITOREO PRESUPUESTAL	15
3.1.1.1 Incorporación presupuestal.	15
3.1.1.2 Recaudo efectivo.	17
3.1.1.3 Recaudo sin situación de fondos - RSSF.	19
3.1.1.4 Equilibrio presupuestal.	22
3.1.1.5 Déficit fiscal.	24
3.1.1.6 Uso adecuado de los recursos.	26
3.1.1.7 Destinación a subsidios.	31
3.2 INDICADOR DE MONITOREO ADMINISTRATIVO	33
3.2.1 ACTO ADMINISTRATIVO DE CREACIÓN DEL FONDO DE SOLIDARIDAD Y REDISTRIBUCIÓN DE INGRESOS.	36
3.2.2 CONTRATO O CONVENIO PARA OTORGAR SUBSIDIOS.	37
3.2.3 ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE APROBARON LOS PORCENTAJES DE SUBSIDIOS Y CONTRIBUCIONES.	38
3.2.4 FORMATO DE ESTRATIFICACIÓN Y COBERTURAS.	40
3.3 INDICADORES DE MONITOREO SECTORIAL.	41
3.3.1 CALIDAD DEL AGUA PARA CONSUMO HUMANO.	41
3.3.2 SITIOS DE DISPOSICIÓN FINAL DE RESIDUOS SÓLIDOS.	45
4. INDICADORES ESTRATÉGICOS EN MONITOREO AL USO Y EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL SGP-APSB	52
4.1 PAGO DE SUBSIDIOS	52
4.2 CALIDAD DEL AGUA PARA CONSUMO HUMANO	53
4.3 MONITOREO AL USO Y EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL SGP-APSB A LOS MUNICIPIOS Y DISTRITOS QUE ADQUIRIERON CRÉDITO CON ALIANZA FIDUCIARIA BAJO LA FIGURA DE “BONOS DE AGUA”.	57
4.3.1 ANTECEDENTES	57
4.3.2 VISITAS DE MONITOREO	59
4.3.3 OBJETIVO GENERAL DE LAS VISITAS DE MONITOREO	59
4.3.3.1 Objetivo específicos.	59
4.3.4 RESULTADO DE LAS 117 VISITAS A LOS MUNICIPIOS VINCULADOS AL ESQUEMA BONOS DE AGUA.	60
4.3.5 COMPROMISOS Y PAGO DE SUBSIDIOS.	63
4.3.6 MUNICIPIOS VINCULADOS AL PAP-PDA.	65
4.3.7 CONCLUSIONES VISITAS DE MONITOREO BONOS DE AGUA	66

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 73

5.1 CONCLUSIONES 73

5.2 RECOMENDACIONES 75

6. ANEXOS 78

TABLA DE CUADROS

CUADRO 1. NIVELES DE RIESGO DEL MONITOREO ESPECÍFICO.	12
CUADRO 2. MUNICIPIOS QUE NO REPORTARON INFORMACIÓN DE INGRESO Y GASTO DE INVERSIÓN.	13
CUADRO 3. ASIGNACIÓN CONPES VS PRESUPUESTO DEFINITIVO SGP-APSB.	15
CUADRO 4. GIRO VS RECAUDO EFECTIVO SGP-APSB.	17
CUADRO 5. GIRO DIRECTO VS RSSF SGP-APSB.	20
CUADRO 6. PRESUPUESTO DE INGRESOS VS PRESUPUESTO DE GASTOS SGP-APSB.	22
CUADRO 7. RECURSOS DISPONIBLES VS COMPROMISOS SGP-APSB.	24
CUADRO 8. MUNICIPIOS Y DISTRITOS QUE GENERARON DÉFICIT FISCAL.	25
CUADRO 9. COMPROMISOS EN ACTIVIDADES ELEGIBLES.	27
CUADRO 10. COMPROMISOS EN ACTIVIDADES NO PERMITIDAS.	28
CUADRO 11. ACTIVIDADES FINANCIADAS SECTOR SGP-APSB.	29
CUADRO 12. ACTIVIDADES FINANCIADAS SERVICIO DE ACUEDUCTO.	29
CUADRO 13. ACTIVIDADES FINANCIADAS SERVICIO DE ALCANTARILLADO.	30
CUADRO 14. ACTIVIDADES FINANCIADAS SERVICIO DE ASEO.	31
CUADRO 15. COMPROMISOS EN SUBSIDIOS SGP-APSB.	32
CUADRO 16. MUNICIPIOS QUE NO REPORTARON EL ACTO ADMINISTRATIVO DE CREACIÓN DEL FSRI.	36
CUADRO 17. CLASIFICACIÓN NIVEL DE RIESGO DE CALIDAD DEL AGUA.	42
CUADRO 18. POBLACIÓN CON NIVEL DE RIESGO DE CALIDAD DEL AGUA.	42
CUADRO 19. CATEGORÍA MUNICIPAL VS NIVEL DE RIESGO DE CALIDAD DEL AGUA.	43
CUADRO 20. CATEGORÍA MUNICIPAL VS NIVEL DE RIESGO DE CALIDAD DEL AGUA.	43
CUADRO 21. DISTRIBUCIÓN SISTEMAS DE DISPOSICIÓN FINAL-AÑO 2012.	46
CUADRO 22. NÚMERO DE MUNICIPIOS NO MUESTREADOS POR DEPARTAMENTO.	55
CUADRO 23. MUNICIPIOS QUE SUSCRIBIERON CRÉDITOS CON ALIANZA FIDUCIARIA QUE NO REPORTAN PAGO Y DESTINAN MENOS DEL 15% DEL SGP-APSB EN SUBSIDIOS.	63
CUADRO 24. MUNICIPIOS CON CRÉDITO ALIANZA FIDUCIARIA Y VINCULADOS AL PDA.	65
CUADRO 25. RECURSOS DEL SGP-APSB GIRADOS A ALIANZA FIDUCIARIA POR LOS BONOS DEL AGUA.	69

TABLA DE GRÁFICAS

GRÁFICA 1. CICLO DE GESTIÓN SECTORIAL E INDICADORES ESPECÍFICOS DE MONITOREO.	10
GRÁFICA 2. PONDERACIÓN DE VARIABLES DEL INDICADOR ESPECÍFICO DE MONITOREO Y FUENTES DE INFORMACIÓN.	11
GRÁFICA 3. DISTRIBUCIÓN DEPARTAMENTAL DE MUNICIPIOS Y DISTRITOS QUE NO INCORPORARON EL 100% DE LA ASIGNACIÓN DEL CONPES.	17
GRÁFICA 4. DISTRIBUCIÓN DEPARTAMENTAL DE MUNICIPIOS Y DISTRITOS QUE NO RECAUDARON EL 100% DEL GIRO REALIZADO POR EL MVCT.	19
GRÁFICA 5. DISTRIBUCIÓN DEPARTAMENTAL DE MUNICIPIOS Y DISTRITOS QUE NO INCORPORARON EL 100% DEL GIRO REALIZADO POR EL MVCT.	21

GRÁFICA 6. DISTRIBUCIÓN DEPARTAMENTAL DE MUNICIPIOS Y DISTRITOS CON PRESUPUESTOS DESEQUILIBRADOS.	23
GRÁFICA 7. DISTRIBUCIÓN DEPARTAMENTAL DE MUNICIPIOS Y DISTRITOS CON PRESUPUESTOS DESEQUILIBRADOS.	26
GRÁFICA 8. ENTIDADES TERRITORIALES Y MUNICIPIOS PRESTADORES DIRECTOS QUE NO REPORTARON PAGO DE SUBSIDIOS.	33
GRÁFICA 9. MUNICIPIOS QUE NO REPORTARON COMPROMISOS DE SUBSIDIOS CON CARGO AL SGP-APSB.	37
GRÁFICA 10. MUNICIPIOS QUE REPORTARON ACUERDO DE PORCENTAJES.....	39
GRÁFICA 11. MUNICIPIOS QUE NO REPORTARON FORMATO DE ESTRATIFICACIÓN Y COBERTURAS	41
GRÁFICA 12. NIVEL DE RIESGO DE CALIDAD DE AGUA EN MUNICIPIOS PRESTADORES DIRECTOS	44
GRÁFICA 13. NIVEL PROMEDIO DE RIESGO DE CALIDAD DE AGUA POR DEPARTAMENTO	45
GRÁFICA 14. DISTRIBUCIÓN SISTEMAS DE DISPOSICIÓN FINAL - AÑO 2011	46
GRÁFICA 15. DEPARTAMENTOS CON MAYOR NÚMERO DE MUNICIPIOS CON BOTADERO A CIELO ABIERTO ...	47
GRÁFICA 16. MUNICIPIOS QUE NO REPORTARON PAGO DE SUBSIDIOS	53
GRÁFICA 17. NÚMERO DE MUNICIPIOS POR DEPARTAMENTO CON RIESGO ALTO E INVIABLE SANITARIAMENTE	54
GRÁFICA 18. NÚMERO DE MUNICIPIOS POR DEPARTAMENTO QUE REPORTARON INVERSIONES EN LA CUENTA “TRATAMIENTO” EN EL FUT-AÑO 2012	57
GRÁFICA 19. MUNICIPIOS CON PROYECTOS INCLUIDOS EN EL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL	60
GRÁFICA 20. MUNICIPIOS QUE INCORPORARON LOS RECURSOS DEL CRÉDITO EN EL PRESUPUESTO	61
GRÁFICA 21. MODALIDAD DE CONTRATACIÓN EMPLEADA POR LOS MUNICIPIOS	61
GRÁFICA 22. USO DE LOS RECURSOS DEL SGP-APSB EN ACTIVIDADES ELEGIBLES	62
GRÁFICA 23. MUNICIPIOS CON PROYECTOS FUNCIONALES	62
GRÁFICA 24. MUNICIPIOS CON DENUNCIAS PREVIAS A ÓRGANOS DE CONTROL.	63
GRÁFICA 25. MUNICIPIOS QUE COMPROMETIERON RECURSOS PARA PAGO DE SUBSIDIOS.....	65
GRÁFICA 26. DIAGNÓSTICO GENERAL	67

SIGLAS Y ACRONIMOS

APSB: Agua Potable y Saneamiento Básico

CHIP: Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública

DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística

DNP: Departamento Nacional de Planeación

EOT: Esquema de Ordenamiento Territorial

ET: Entidad Territorial

FUT: Formulario Único Territorial

FIA: Financiamiento de Inversiones en Agua

FSRI: Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingreso

IC: Índice por continuidad

IRCA: Índice de Riesgo de Calidad del Agua



MinVivienda
Ministerio de Vivienda

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

MVCT: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

PDA: Planes Departamentales de Agua

RSSF: Recaudo sin situación de fondos

SGP: Sistema General de Participaciones

SSPD: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

SUI: Sistema Único de Información de Servicios Públicos

VAS: Viceministerio de Agua y Saneamiento

1. INTRODUCCIÓN

La actividad de monitoreo hace parte de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que ejecutan las entidades territoriales con los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico-SGP-APSB, establecida en el acto legislativo 04 de 2007 y reglamentada en el Decreto 028 de 2008, en el cual se definen los eventos en los cuales está en riesgo la prestación adecuada de los servicios a cargo de las entidades territoriales, las medidas que puede adoptar para evitar tal situación y la determinación efectiva de los correctivos necesarios a que haya lugar.

Así mismo, la mencionada estrategia busca identificar el cumplimiento de las metas de cobertura y calidad de los servicios y tomar acciones oportunas para el mejoramiento de los procesos administrativos, el uso adecuado de los recursos y el avance en los indicadores de cobertura, calidad y continuidad en la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en las entidades territoriales.

Por lo anterior, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio-MVCT llevó a cabo la actividad de monitoreo correspondiente a la vigencia 2012 mediante la aplicación de los indicadores específicos y estratégicos, cuyos resultados se presentan en este informe.

Vale la pena resaltar que el monitoreo se realiza con base en los datos reportados por las entidades territoriales a través del Formato Único Territorial-FUT y Sistema Único de Información-SUI y Subsistema de Vigilancia de la Calidad del Agua para Consumo Humano-SIVICAP; y por lo tanto, los resultados deben entenderse como la consolidación y análisis de la información reportada y certificada dentro del plazo establecido para la vigencia objeto de estudio.

Con este informe, el MVCT busca 3 objetivos principales: **i)** generar información al Ministerio de Hacienda y Crédito Público-MHCP para el cumplimiento de sus competencias de seguimiento y control en el marco de la estrategia de definida en el Decreto 028 de 2008; **ii)** informar a las entidades territoriales los resultados de su gestión conforme con los indicadores reportados y analizados, con el fin de que estas puedan identificar las causas que motivaron las deficiencias y tomen los correctivos necesarios; y **iii)** realizar una retroalimentación que permita evaluar las políticas sectoriales.

Asimismo, en cumplimiento del artículo 18 del Decreto 028 de 2008, la autoridad municipal, distrital o departamental respectiva, deberá poner en conocimiento de la ciudadanía los resultados obtenidos en el presente informe de monitoreo.

Los indicadores específicos utilizados para este informe son: i) **Presupuestales:** para determinar el uso de recursos del SGP-APSB; ii) **Administrativos:** permiten identificar el desarrollo y avance institucional, a través del cumplimiento de los

requisitos legales establecidos en la normatividad aplicable al sector de agua potable y saneamiento básico y; iii) **Sectoriales**: para monitorear el estado de los indicadores de calidad en la prestación de los servicios públicos de acueducto y aseo.

Por otro lado, se generó indicadores estratégicos, sobre situaciones que generan impactos significativos sobre la salud pública, la salud ambiental, la seguridad alimentaria, entre otros, por lo que se considera prioritaria la intervención en aquellas entidades territoriales que muestren: **i) Índice de Nivel de Riesgo de la Calidad del Agua para Consumo Humano-IRCA en niveles alto e inviable sanitariamente**, así como, disposición de residuos sólidos en botaderos a cielo abierto; **ii) no pago de subsidios a los operadores de los servicios públicos** toda vez que la Ley 1176 de 2007 establece que los municipios de categorías 2, 3, 4, 5 y 6 deberán destinar mínimo el 15% de los recursos del SGP-APSB para este fin, así mismo, la Constitución y Ley 142 de 1994, instituyó que los subsidios tiene prioridad sobre cualquier otro gasto, por otro lado, el no pago podría dar lugar a problemas de suficiencia financiera lo que pondría en riesgo la prestación y aseguramiento de los servicios públicos y; **iii) Municipios que hayan adquirido crédito bajo el esquema financiero “Bonos del Agua**, dado que se comprometió y cedió los recursos mencionados durante 19 años.

Finalmente, la fusión de los resultados de los indicadores específicos y estratégicos genera los municipios que se priorizaran y que serán objeto de esta estrategia.



MinVivienda
Ministerio de Vivienda

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

METODOLOGÍA DE LA ACTIVIDAD DE MONITOREO

2. METODOLOGÍA DE LA ACTIVIDAD DE MONITOREO

En desarrollo de las actividades de monitoreo para la vigencia 2012, el MVTC consolidó, analizó y verificó la información cargada por las entidades territoriales en los sistemas FUT y SUI mediante el cálculo de los indicadores específicos y estratégicos lo que permitió identificar las presuntas acciones u omisiones en el uso y destinación de los recursos del SGP-APSB y el resultado de los indicadores de calidad en la prestación del servicio de acueducto y aseo, por parte de las entidades territoriales.

Asimismo, se realizaron visitas de monitoreo en campo a los municipios o distritos que adquirieron créditos con Alianza Fiduciaria bajo el esquema “*Bonos de Agua*” con el fin de confrontar la información sobre la ejecución de los recursos y el estado de la prestación de los servicios.

En ese contexto, los indicadores específicos del monitoreo permiten determinar el resultado de la gestión sectorial desde las perspectivas: presupuestal, administrativa y sectorial. A través de estos es posible identificar si la entidad territorial cumplió con lo siguiente:

- **Uso adecuado y destinación de los recursos del SGP-APSB**, implica ejecutar de forma eficiente los recursos asignados por la Nación a través de los documentos CONPES de la vigencia 2012, en la realización de programas y proyectos incluidos en su plan sectorial acordes con las actividades elegibles de gasto establecidas en los artículos 10 y 11 de la Ley 1176 de 2007 y realizar la transferencia efectiva de los subsidios a los estratos subsidiables.

Los indicadores presupuestales son medidos durante el ciclo del ingreso y gasto de inversión, en las fases presupuestales de presupuesto definitivo, recaudo, compromiso, obligación y pago (ver items 1 al 7 de la gráfica 1), a saber:

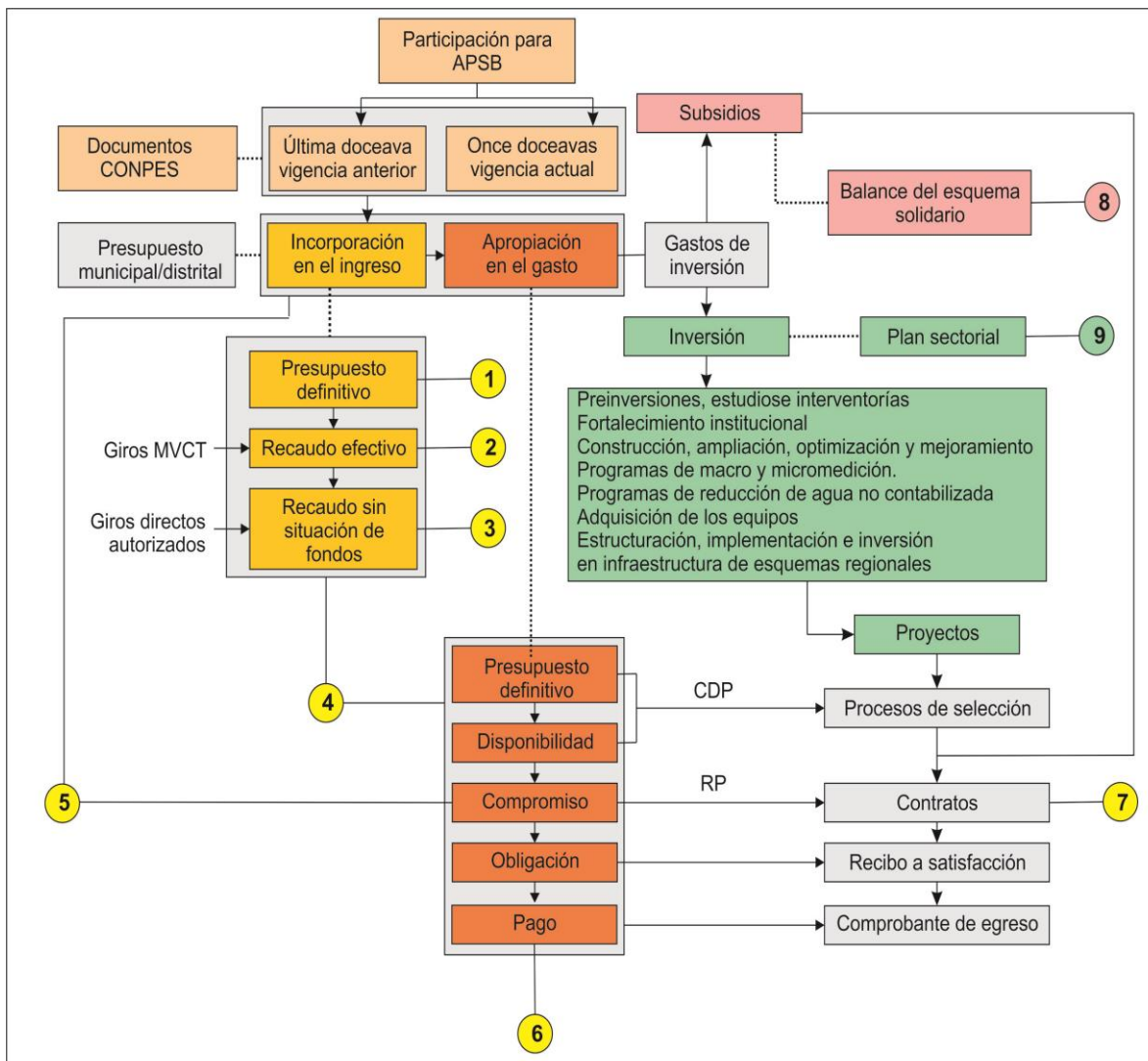
- ✓ **Incorporación Presupuestal:** Reporte al FUT, en la categoría presupuestal “Ingresos”, en el tiempo presupuestal “presupuesto definitivo”, del valor total de los recursos asignados a la entidad territorial en los documentos CONPES 145, 148 y 153 correspondientes al SGP-APSB de la vigencia 2012.
- ✓ **Recaudo efectivo:** Reporte al FUT, en la categoría presupuestal “Ingresos”, en el tiempo presupuestal “recaudo efectivo”, del valor total de los recursos del SGP-APSB girados a la entidad territorial por parte del MVCT en la vigencia 2012.
- ✓ **Recaudo sin situación de fondos:** Reporte al FUT, en la categoría presupuestal “Ingresos”, en el tiempo presupuestal “Recaudo Sin Situación de Fondos - RSSF”, del valor total de los recursos del SGP-APSB girados

por parte del MVCT a los beneficiarios de giro directo, autorizados por la entidad territorial en la vigencia 2012.

- ✓ **Equilibrio Presupuestal:** Análisis y verificación en el FUT del valor del presupuesto definitivo de ingresos corrientes de los recursos de SGP-APSB comparado con el valor del presupuesto definitivo de gastos corrientes de recursos de SGP-APSB en la vigencia 2012.
- ✓ **Déficit Fiscal:** Análisis y verificación en el FUT del valor de los compromisos realizados con los recursos del SGP-APSB en comparación con los recursos disponibles con fuente de financiación SGP-APSB para la vigencia 2012.
- ✓ **Uso adecuado de los recursos:** Análisis y verificación en el FUT, en las categorías de gastos de inversión y registros presupuestales, de las actividades financiadas con los recursos del SGP-APSB, de conformidad con los artículos 10 y 11 de la Ley 1176 de 2007 en la vigencia 2012.
- ✓ **Destinación a subsidios:** Análisis y verificación en el FUT, en las categorías de gastos de inversión, del valor comprometido y pagado por concepto de subsidios, en la vigencia 2012, con cargo a la fuente SGP-APSB, de conformidad con el parágrafo 2 del artículo 11 de la Ley 1176 de 2007.
- **Desarrollo institucional,** el indicador se obtiene de verificar el cumplimiento de los requisitos legales establecidos en la normatividad aplicable al sector de agua potable y saneamiento básico:
 - ✓ Contar con el acuerdo del concejo municipal o distrital de creación del Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingreso - FSRI que es la mecanismo a través de la cual la administración territorial realiza la contabilidad y transferencia de los subsidios a los prestadores de servicios públicos. Normalmente esto es pactado mediante contratos, convenios o cualquier otro título jurídico, y se refleja en las tarifas cobradas a los suscriptores del servicio.
 - ✓ Haber adoptado la estratificación socioeconómica, la cual una vez implementada es el instrumento que usa la administración municipal o distrital para focalizar adecuadamente los subsidios a las personas que no cuentan con el servicio o que lo reciben de forma precaria en términos de continuidad y calidad.
 - ✓ Contar con el acuerdo de fijación de porcentajes de subsidios y contribuciones, instrumento mediante el cual se materializa la metodología establecida en el Decreto 1013 de 2005 en relación con el principio de solidaridad previsto en la Constitución Política. Estos actos administrativos

y obligaciones de las entidades territoriales se ven representados en el ítem 8 de la Gráfica 1.

Gráfica 1. Ciclo de gestión sectorial e indicadores específicos de monitoreo.



Fuente: MVCT

- **Avance en los indicadores sectoriales**, implica que los proyectos de inversión formulados por la entidad territorial como parte del plan sectorial deben contener metas específicas de cobertura, continuidad y calidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo. Es preciso recordar que las inversiones deben ser eficaces en el cumplimiento de las metas incluidas en el plan sectorial y acordes con las actividades elegibles de gasto previstas en los artículos 10 y 11 de la Ley 1176 de 2007. Los indicadores sectoriales (véase ítem 9 de la Gráfica 1) objeto de evaluación son:

- ✓ Índice de riesgo de la calidad del agua para consumo humano - IRCA.
- ✓ Sitio de disposición final de residuos sólidos.

Como se puede notar, los indicadores específicos de monitoreo son consistentes con los criterios de eficiencia fiscal y administrativa en la gestión sectorial descritos en la Resolución MVCT 568 de 2012; por esta razón, la ponderación de los indicadores presupuestal, administrativo y sectorial corresponden al 40%, 10% y 50%, respectivamente. En la Gráfica 2, se detalla la distribución y pesos específicos de las variables evaluadas y las fuentes de información empleadas.

Gráfica 2. Ponderación de variables del indicador específico de monitoreo y fuentes de información.

Indicador	Ponderación	Fuentes de información				
		SUI	CONPES	FUT	MVCT	SIVICAP
Incorporación presupuesto definitivo.....	10%					
Incorporación total de recaudo.....	5%					
Recaudo sin situación de fondos.....	5%		✓	✓	✓	
Calificación equilibrio presupuestal.....	10%					
Calificación déficit fiscal.....	15%					
Subsidios pagados.....	40%					
Uso adecuado de los recursos.....	15%					
Creación del FSRI.....	25%					
Contrato de transferencia de subsidios.....	25%					
Acuerdo de porcentajes de subsidio y contribución.....	25%	100%		✓		
Reporte del formato de estratificación.....	25%					
Calidad del agua para consumo humano.....	70%					
Disposición final de residuos sólidos.....	30%	✓				✓

Fuente: MVCT.

Teniendo en cuenta la ponderación de variables, se definieron los niveles de riesgo mostrados en el cuadro 1, con base en el cual se realizó la priorización de entidades territoriales que deberían ser objeto de seguimiento y control, por parte del MHCP.

Cuadro 1. Niveles de riesgo del monitoreo específico.

Nivel de riesgo	Indicador específico de monitoreo
Sin riesgo	Mayor o igual al 90%
Riesgo bajo	Entre el 70% y 89%
Riesgo medio	Entre el 40% y 69%
Riesgo alto	Entre 0% y 39%

Fuente: MVCT.

Por otro lado, el MVCT consideró pertinente establecer como indicadores estratégicos de la vigencia 2012, los siguientes:

- ✓ Municipios que no reportaron pago por concepto de subsidios en la vigencia 2012, con cargo a la fuente SGP-APSB.
- ✓ Municipios con nivel de riesgo alto o inviable sanitariamente, del IRCA realizado por el Instituto Nacional de Salud-INS.
- ✓ Municipios que adquirieron crédito bajo el esquema “Bonos de Agua”, toda vez que en él no se aseguran los recursos para subsidios a la población de menos recursos.

Así las cosas, un municipio, distrito o departamento es priorizado para el ejercicio de la actividad de seguimiento si no cumple alguno de los indicadores estratégicos y, adicionalmente, si está en el nivel de riesgo alto del indicador específico de monitoreo.

2.1 DETERMINACIÓN DE LA MUESTRA

La muestra del indicador específico presupuestal se compone de las entidades territoriales que reportaron información en las categorías presupuestales del FUT denominadas ingresos y gastos de inversión; por lo anterior, fueron objeto de análisis 1063¹ de los 1101 municipios y distritos, así como 30 de los 32 departamentos, hasta el 15 de abril de 2013, fecha de reporte de acuerdo con los plazos establecidos en el Decreto 3402 de 2007.

En el Cuadro 2, se relacionan las entidades territoriales que fueron excluidas de la muestra.

1 No son parte de la muestra los 30 municipios descertificados en la vigencia 2012. Es importante resaltar que si bien San Andrés, recibe asignación de recursos de acuerdo con los criterios de municipio y departamento, la información reportada se análisis en la categoría de los departamentos. En el caso de Bogotá el análisis de la información se encuentra en el capítulo de departamentos.

Cuadro 2. Municipios que no reportaron información de ingreso y gasto de inversión.

Entidad		Razón de la exclusión
Magdalena	Departamento	No reporta ingresos
Meta	Departamento	
Antioquia	Mutatá	
Casanare	La salina	
Nariño	San Pedro de Cartago	
Santander	Guadalupe	
Bolívar	San Jacinto del Cauca	No reporta ingresos y gastos
Casanare	Recetor	
Córdoba	Puerto Escondido	
Nariño	Olaya Herrera	

Fuente: FUT, cálculos MVCT.

Vale la pena anotar que los municipios de San Vicente - Antioquia, Arcabuco y Ráquira - Boyacá, Los Córdoba y San Pelayo - Córdoba y San Onofre - Sucre reportaron las cifras del ingreso y/o el gasto en pesos cuando debieron haberlo hecho en miles de pesos. Sin embargo, dado que las cifras son coherentes con la asignación del Conpes se tienen en cuenta dentro del análisis de la muestra este informe.

Así las cosas, las entidades señaladas en el cuadro No. 2, se consideran prioritarias para el ejercicio de la actividad de seguimiento y control por parte del MHCP; adicionalmente, a estos 8 municipios no se les podrá acreditar ante la SSPD el aspecto *“Destinación y giro de los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico, con el propósito de financiar actividades elegibles conforme a lo establecido en el artículo 11 de la Ley 1176 de 2007”* razón por la cual se vislumbra la posible descertificación para la administración de los recursos del SGP-APSB y el aseguramiento de los servicios.

De otro lado, en los indicadores específicos de monitoreo administrativo y sectorial se evaluaron los 1101 municipios y distritos, con base en: i) la información que las autoridades sanitarias reportaron al SIVICAP respecto a calidad del agua y ii) aquella información que las alcaldías reportaron al SUI respecto a sitios de disposición final.



MinVivienda
Ministerio de Vivienda

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

INDICADORES ESPECÍFICOS PARA EL MONITOREO

3. INDICADORES ESPECÍFICOS PARA EL MONITOREO

Los indicadores específicos utilizados para el desarrollo de la actividad del monitoreo son de carácter presupuestal, administrativo y sectorial.

3.1 INDICADOR DE MONITOREO PRESUPUESTAL

A continuación se presenta el análisis de la información presupuestal reportada por las entidades territoriales en el FUT, a través de las variables de incorporación presupuestal, recaudo efectivo, RSSF, equilibrio presupuestal, déficit fiscal y uso adecuado de los recursos.

3.1.1.1 Incorporación presupuestal.

El resultado de la comparación entre los recursos asignados mediante las transferencias del SGP-APSB en la vigencia 2012 y los recursos incorporados en el presupuesto de ingreso, muestra que los departamentos reportaron presupuestos definitivos superiores en \$7.867.788.000 a la asignación, y los municipios y distritos reportaron \$21.983.116.000 más de lo asignado. Ver cuadro 3.

Cuadro 3. Asignación CONPES vs Presupuesto definitivo SGP-APSB.

Tipo de entidad territorial	Entidades de la muestra	Total asignado mediante documentos CONPES	Total presupuesto definitivo de ingresos	Diferencia
Departamento	30	183.935.142	191.802.930	(7.867.788)
Municipio	1063	1.087.069.842	1.109.052.958	(21.983.116)
Total general	1093	1.271.004.984	1.300.855.888	(29.850.904)

* Cifras en miles de pesos

Fuente: FUT, cálculos MVCT.

Las entidades territoriales que sobreestimaron el presupuesto y comprometieron la totalidad de los recursos, podrían generar una situación de déficit presupuestal, puesto que los recursos adicionales incorporados en el ingreso no fueron asignados. Ahora bien, si presupuestaron menos de lo asignado no podrían ejecutar la totalidad de los recursos y generarían recursos de balance, lo que resulta inconveniente dado que estos recursos están orientados a satisfacer las necesidades de inversión y subsidios de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.

A nivel departamental se encontró lo siguiente:

- **Presupuesto departamental coincidente con la asignación del CONPES:** Las gobernaciones de Atlántico, Córdoba, Caldas, Risaralda, San Andrés, Tolima, Huila, Cesar, Amazonas, Guainía, Guaviare, Antioquia y Cundinamarca cumplen con esta verificación.
- **Presupuesto departamental inferior a la asignación del CONPES:** El departamento del Valle del Cauca, Santander, Nariño, Norte de Santander, Sucre, Casanare, Quindío, Caquetá, Putumayo y Arauca deben revisar sus ejecuciones presupuestales y verificar si adicionaron el presupuesto durante la vigencia 2012.
- **Presupuesto departamental superior a la asignación del CONPES:** Bolívar, Boyacá, Cauca, Guajira, Chocó, Vaupés, y Vichada deben revisar sus ejecuciones presupuestales y verificar si redujeron el presupuesto durante la vigencia 2012, ajustando el presupuesto definitivo al valor real del CONPES.

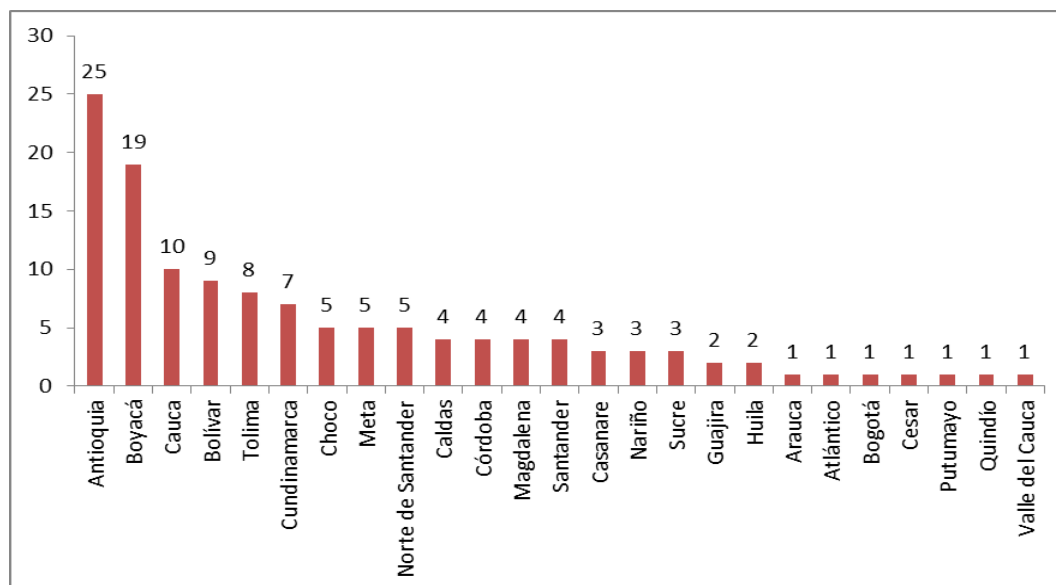
En cuanto a los municipios y distritos, el resultado de la verificación mostró que:

- El 88% de las entidades incluidas en el análisis incorporó la totalidad de los recursos asignados en la vigencia 2012
- El 6% presupuestó un valor inferior al CONPES. Entre los cuales están el Distrito Capital y los municipios de Sabaneta y La Estrella - Antioquia, Puerto Gaitán - Meta, Yopal - Casanare, Soacha - Cundinamarca, Cúcuta - Norte de Santander.
- El 6% de los municipios y distritos reportó un valor superior a los recursos asignados. Entre estos se encuentran: Jamundí - Valle del Cauca, Bucaramanga - Santander, Bello – Antioquia.

Lo anterior, quiere decir que en el 12% de los municipios y distritos se evidencian falta de controles y conocimiento respecto de los recursos asignados para el sector de agua potable y saneamiento básico. En consecuencia, se hace necesario que estas entidades verifiquen su reporte al FUT con respecto a la ejecución presupuestal del ingreso realizada en 2012, pues es posible que si el presupuesto definitivo del ingreso no fue adicionado o reducido durante la vigencia, se haya podido configurar un desequilibrio presupuestal, uso de los recursos sin las debidas facultades del Concejo, adquisición de compromisos con recursos inexistentes, o que no se haya contado con la disponibilidad del 100% de los recursos asignados en la vigencia fiscal.

En la Gráfica 3, se muestra la situación de los municipios agregados por departamento frente al incumplimiento de la incorporación del total asignado en la vigencia 2012.

Gráfica 3. Distribución departamental de municipios y distritos que no incorporaron el 100% de la asignación del CONPES.



Fuente: MVCT

3.1.1.2 Recaudo efectivo.

Las administraciones territoriales deben registrar como recaudo efectivo el 100% de los recursos girados por el MVCT durante la vigencia por concepto de SGP-APSB, de conformidad con los documentos CONPES correspondientes. Como puede apreciarse en el Cuadro 4, existen diferencias notables entre el reporte del recaudo efectivo de las gobernaciones y alcaldías y el monto de recursos girados por el MVCT.

Cuadro 4. Giro vs Recaudo efectivo SGP-APSB.

Tipo de entidad territorial	Entidades de la muestra	Valor girado por el MVCT a las entidades territoriales	Recaudo efectivo incorporado por las entidades territoriales	Diferencia
Departamento*	30	20.645.021	79.212.016	(58.566.995)
Municipio	1063	832.529.735	929.625.218	(97.095.483)
Total general	1093	853.174.756	1.008.837.233	(155.662.477)

* Incluye el giro de San Andrés como municipio

** Cifras en miles de pesos

Fuente: FUT, cálculos MVCT.

Esta situación puede presentarse porque las entidades territoriales no diferencian entre el recaudo efectivo y el recaudo sin situación de Fondos - RSSF lo cual genera riesgos en la determinación real de los recursos con que cuenta la entidad.

Asimismo se evidencia que las administraciones territoriales no tienen claridad en los conceptos de los recursos recibidos y pueden haber efectuado unidad de caja de los recursos de SGP-APSB con otros recursos, desconociendo la normatividad vigente en cuanto a la prohibición de hacer unidad de caja con estos recursos y su destinación específica.

A nivel departamental se encontró lo siguiente:

- Recaudo de ingresos coincidente con los giros efectuados por el MVCT a la cuenta de la gobernación: Antioquia, Arauca, Atlántico, Boyacá, Caldas, Caquetá, Cesar, Córdoba, Putumayo, Quindío, Risaralda, Sucre, Tolima y Valle del Cauca.
- Recaudo de ingresos inferior a los giros efectuados por el MVCT a la cuenta de la gobernación: San Andrés y Guainía.
- Recaudo de ingresos superior a los giros efectuados por el MVCT a la cuenta de la gobernación: Vaupés, Amazonas, Huila y Santander deben verificar sus procesos de tesorería, puesto que reportan información inconsistente.
- Los departamentos de Casanare, Norte de Santander, Cauca, Nariño y Bolívar reportan recaudos efectivos, a pesar que autorizaron el giro del 100% de su SGP-APSB al Consorcio FIA en el marco del PAP-PDA, es decir que su recaudo debería haber sido registrado como RSSF.

En cuanto a los municipios y distritos, el resultado de la verificación mostró que:

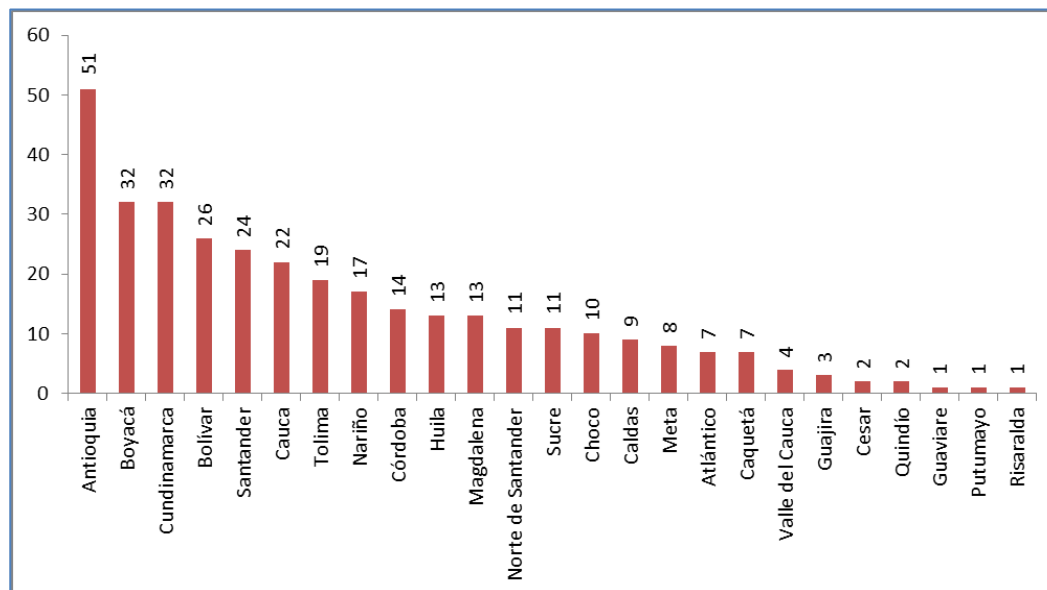
El 68% de las entidades incluidas en el análisis reportó como recaudo efectivo el valor correspondiente a los giros hechos por el MVCT en la vigencia 2012.

- El 4% presupuestó un valor inferior al CONPES, entre estos La Estrella - Antioquia.
- El 28% de los municipios y distritos reportó un valor superior a los recursos efectivamente girados por el MVCT. Entre estas entidades están: Sabaneta, Bello y Rionegro - Antioquia, Jamundí - Valle del Cauca, Girardot y Facatativá - Cundinamarca, Girón y Floridablanca - Santander, Neiva - Huila, Valledupar - Cesar.
- El 1% no reporta en su recaudo efectivo recursos de la transferencia efectuada por el MVCT. En esta situación se encuentran los municipios de Bituima - Cundinamarca, Caramanta - Antioquia, Susacón, Beteitiva y Tibana - Boyacá y Dabeiba y Cáceres - Antioquia.

En la Gráfica 4, se puede observar que el 89% de los 340 municipios que no recaudaron el 100% de los recursos girados por el MVCT, se distribuyen en los departamentos de Antioquia, Boyacá, Cundinamarca, Bolívar, Santander, Cauca,

Tolima, Nariño, Córdoba, Huila, Magdalena, Norte de Santander, Sucre, Chocó y Caldas.

Gráfica 4. Distribución departamental de municipios y distritos que no recaudaron el 100% del giro realizado por el MVCT.



Fuente: MVCT.

3.1.1.3 Recaudo sin situación de fondos - RSSF.

Cuando las administraciones territoriales así lo han autorizado, el MVCT efectúa el giro, de parte o de la totalidad, de los recursos del SGP-APSB en los términos del artículo 13 de la Ley 1176 de 2007 al prestador o prestadores de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, a los patrimonios autónomos o a los esquemas fiduciarios que se constituyan o se prevean para el manejo de estos recursos. Esto significa que los recursos autorizados mediante la figura de giro directo deben ser registrados presupuestal y contablemente en el ingreso como RSSF.

Para esta variable se analizaron 624 entidades territoriales, las cuales en la vigencia 2012 autorizaron giros directos a terceros beneficiarios. De estas, 352 reportaron cifras en el RSSF y de estos 278 reportaron el valor de los giros directos autorizados por el ente territorial y girados por el MVCT.

En el Cuadro 5 se pueden observar las diferencias entre lo reportado y lo efectivamente girado.

Cuadro 5. Giro directo vs RSSF SGP-APSB.

Tipo de Entidad Territorial	Entidades de la Muestra	Valor Girado por el MVCT a las Entidades Territoriales	Recaudo Efectivo Incorporado por las Entidades Territoriales	Diferencia
Departamento*	30	163.290.120	91.128.708	72.161.413
Municipio	1063	252.926.767	162.524.686	90.402.080
Total general	1093	416.216.887	253.653.394	162.563.493

* Incluye el giro de San Andrés como municipio

** Cifras en miles de pesos

Fuente: FUT, cálculos MVCT.

A nivel departamental se encontró lo siguiente:

- Recaudo de ingresos sin situación de fondos coincidente con los giros efectuados por el MVCT a la cuenta de terceros beneficiarios: Boyacá, Córdoba, Risaralda, y Quindío.
- Recaudo de ingresos sin situación de fondos inferior con los giros efectuados por el MVCT a la cuenta de terceros beneficiarios: Atlántico, Tolima, Sucre, Chocó, Caquetá, y Vichada.
- Recaudo de ingresos sin situación de fondos superior con los giros efectuados por el MVCT a la cuenta de terceros beneficiarios: Antioquia, Valle del Cauca y Caldas.
- No reportaron recaudo de ingresos sin situación de fondos superior con los giros efectuados por el MVCT a la cuenta de terceros beneficiarios: Bolívar, Santander, Nariño, Norte de Santander, San Andrés, Cauca, Huila, Casanare, Guajira, Amazonas, Guainía, Vaupés, Guaviare y Cundinamarca.
- No obligados a reportar RSSF: Cesar, Putumayo y Arauca no reportan recaudo sin situación de fondos por cuanto no han tramitado autorización de giro directo.

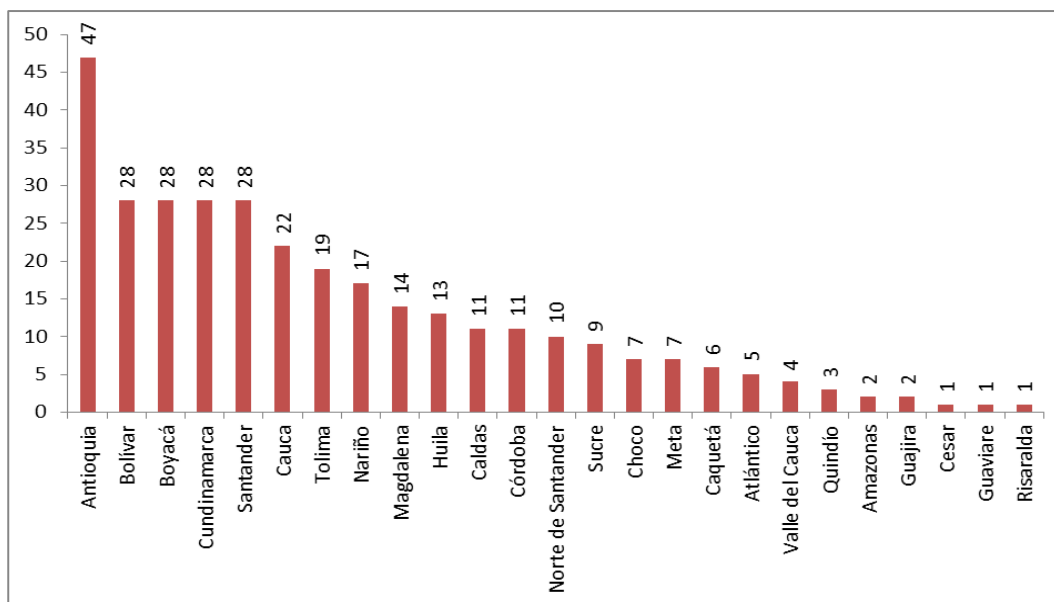
En cuanto a los municipios y distritos, el resultado de la verificación mostró que:

- El 26% reportó como RSSF el valor correspondiente a los giros realizados por el MVCT a terceros beneficiarios en la vigencia 2012.
- El 24% no reporta RSSF a pesar de haber autorizado giros directos a terceros beneficiarios.
- El 2% de los municipios y distritos reportó un valor superior a los recursos efectivamente girados por el MVCT a terceros beneficiarios.
- El 1% no reporta en su recaudo efectivo, recursos de la transferencia efectuada por el MVCT. Por ejemplo: Bituima - Cundinamarca, Caramanta -

Antioquia, Susacón, Beteitiva - Boyacá y Dabeiba y Cáceres –Antioquia, entre otros.

De los 624 entidades territoriales con giro directo, 324 no cumplen con reportar como RSSF la sumatoria de los giros directos autorizado por el ente territorial y girados por el MVCT, sobre este aspecto se destacan los departamentos de: Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cundinamarca, Santander, Cauca, Tolima, Nariño, Magdalena, Huila, Caldas, Córdoba y Norte de Santander representan y cerca del 85% de las alcaldías de este aspecto. Ver Gráfica 5.

Gráfica 5. Distribución departamental de municipios y distritos que no incorporaron el 100% del giro realizado por el MVCT.



Fuente: MVCT.

El bajo porcentaje en la incorporación de los recursos sin situación de fondos podría demostrar que muchas entidades territoriales no ejercen un adecuado seguimiento y control de los recursos girados directamente por el MVCT. Es importante precisar que dichos recursos son de la entidad territorial y el giro directo obedece a solicitudes previas efectuadas por las administraciones, sin que por esta condición pierdan la responsabilidad frente a su uso y en el marco del artículo 13 de la Ley 1176 de 2007.

Se recomienda a las entidades territoriales tener comunicación **permanente** con sus respectivos gestores del PAP-PDA y como parte del plan de mejoramiento en el componente de tesorería y contabilidad, verificar **permanentemente** el portal web del MVCT, con el fin de realizar el seguimiento al estado de giro de los recursos del SGP-APSB, y corroborar la información correspondiente al recaudo efectivo y sin situación de fondos.

3.1.1.4 Equilibrio presupuestal.

Uno de los principios del sistema presupuestal es el equilibrio entre los ingresos y los gastos que permita la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo, la asignación de los recursos de acuerdo con las disponibilidades de ingresos y las prioridades de gasto, y la utilización eficiente de los recursos.

En este entendido, el presupuesto de ingresos conformado por el giro corriente del SGP-APSB a las entidades territoriales que integran la muestra, fue de \$1.300.855.888, mientras que el presupuesto de gastos financiado con los recursos corrientes del SGP-APSB fue de \$2.040.395.899, es decir, se evidencia una sobre ejecución en el presupuesto de gastos tanto de los departamentos, como de los municipios y distritos. Ver Cuadro 6.

Cuadro 6. Presupuesto de ingresos vs Presupuesto de gastos SGP-APSB.

Tipo de entidad	Entidades de la muestra	Presupuesto definitivo de ingresos	Presupuesto definitivo de gastos	Diferencia
Departamento*	30	191.802.930	216.144.954	24.342.025
Municipio	1063	1.109.052.958	1.824.250.945	715.197.987
Total general	1093	1.300.855.888	2.040.395.899	739.540.012

* Incluye el giro de San Andrés como municipio

** Cifras en miles de pesos

Fuente: FUT, cálculos MVCT.

Esta diferencia puede obedecer a que las entidades territoriales no relacionan correctamente las fuentes de financiación al momento de detallar sus gastos de inversión o porque hacen unidad de caja con otras fuentes de financiación destinadas al sector de agua potable y saneamiento básico, con recursos de balance de vigencias anteriores o con recursos del crédito. Esta situación de desequilibrio compromete la gestión de los procesos de planeación (cuando se financian gastos con recursos no disponibles en efectivo), presupuestal y financiero (no se aseguran los procesos de programación presupuestal, contabilidad y tesorería) y sectoriales (no se cuentan con las disponibilidades para financiar los proyectos incluidos en el plan sectorial).

A nivel departamental se encontró lo siguiente:

- Presupuesto departamental equilibrado: Valle del Cauca, Atlántico, Santander, Boyacá, Risaralda, Cauca, Tolima, Huila, Caquetá, Arauca y Guaviare.
- Presupuesto departamental desequilibrado (más gastos que ingresos): Bolívar, Córdoba, Nariño, Norte de Santander, Caldas, San Andrés, Sucre, Casanare, Quindío, Guajira, Amazonas, Chocó, Putumayo, Antioquia, y Cundinamarca.

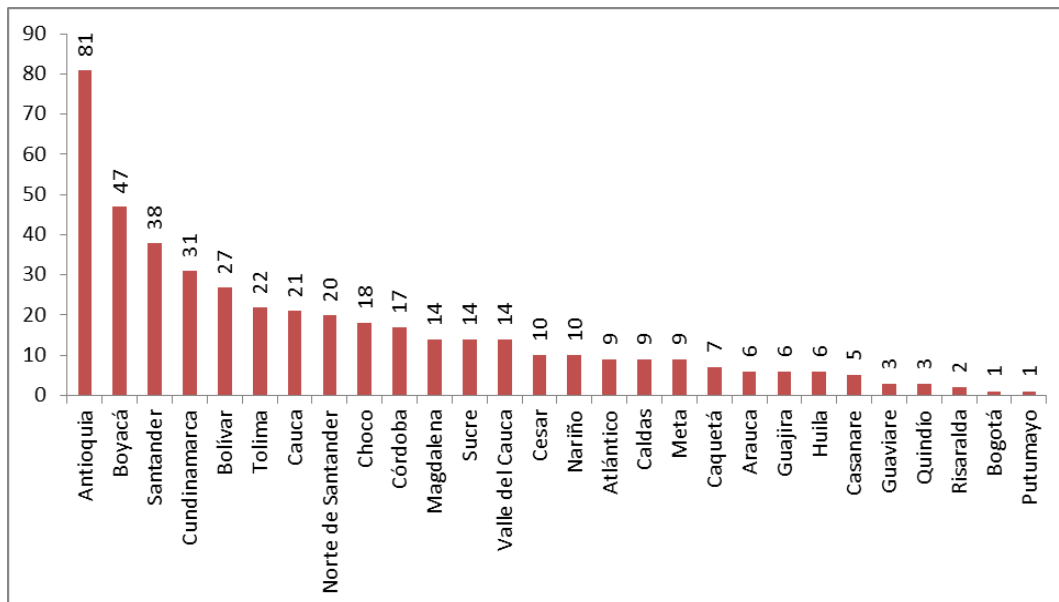
- Presupuesto departamental desequilibrado (más ingreso que gastos): Cesar.
- No reportó gastos de inversión en el presupuesto departamental: Guainía, Vaupés y Vichada.

En cuanto a los municipios y distritos, el resultado de la verificación mostró que:

- El 58% de las entidades incluidas en el análisis tiene un presupuesto equilibrado.
- El 29% presupuestó más gasto que ingreso. Los municipios de categoría 1, 2, 3 y especial en esta situación son: Sabaneta, Envigado, La Estrella, Rionegro y Barbosa - Antioquia, Puerto Gaitán y Villavicencio - Meta, Puerto Boyacá y Tunja - Boyacá, Piedecuesta y Bucaramanga - Santander, Sincelejo - Sucre, Valledupar - Cesar, Buenaventura - Valle del Cauca, Soacha - Cundinamarca, Cúcuta - Norte de Santander y Bogotá D.C.
- El 13% de los municipios y distritos reportó un valor superior de ingresos en comparación con los gastos, como el caso de Tocancipá - Cundinamarca, Girardota, Itagüí y Bello - Antioquia, Jamundí y Cartago - Valle del Cauca, Girón y Floridablanca - Santander y Cartagena - Bolívar.

En la gráfica 6 se presenta la distribución departamental de municipios y distritos con presupuestos desequilibrados.

Gráfica 6. Distribución departamental de municipios y distritos con presupuestos desequilibrados.



Fuente: MVCT.

3.1.1.5 Déficit fiscal.

En el caso que los compromisos realizados con los recursos del SGP-APSB (obligaciones contractuales o registros presupuestales expedidos con el objeto de ejecutar proyectos de inversión en el sector) sean mayores a los recursos disponibles en el presupuesto de ingresos (sumatoria de los recaudos efectivos de los recursos corrientes, los rendimientos financieros, los recursos del balance y los recursos sin situación de fondos), se genera un déficit fiscal, el cual no puede ser financiado con cargo a dicha fuente en vigencias siguientes.

Como se puede ver en el Cuadro 7, el déficit se pudo calcular en \$272.824.197 correspondientes a municipios y distritos, para el caso de los departamentos se evidencia que faltó por comprometer la suma de \$38.886.914. Al respecto, se recomienda que estas entidades verifiquen el reporte FUT frente a sus ejecuciones presupuestales, y determinen si se configura un déficit fiscal, en cuyo caso deben realizar un ejercicio financiero e identificar la fuente con la cual financiarán este desbalance, teniendo en cuenta que no pueden hacerlo con recursos del SGP-APSB; o si la diferencia consiste en una unidad de caja con otros recursos de inversión del sector de agua potable y saneamiento básico.

Cuadro 7. Recursos disponibles vs Compromisos SGP-APSB.

Tipo de entidad	Entidades de la muestra	Recursos disponibles	Compromisos	Diferencia
Departamento*	30	208.915.727	170.028.814	38.886.914
Municipio	1063	1.297.003.637	1.569.827.834	(272.824.197)
Total general	1093	1.505.919.364	1.739.856.648	(272.824.197)

* Incluye el giro de San Andrés como municipio

** Cifras en miles de pesos

Fuente: FUT, cálculos MVCT.

De los 1063 municipios, a nivel departamental se encontró lo siguiente:

- Compromisos coincidentes con la disponibilidad de recursos en el presupuesto departamental: Boyacá y Guaviare.
- Compromisos superiores a la disponibilidad de recursos en el presupuesto departamental: Bolívar, Córdoba, Caldas, Tolima, Cesar, Sucre, Caquetá y Cundinamarca.
- Compromisos inferiores a la disponibilidad de recursos en el presupuesto departamental: Amazonas, Antioquia, Arauca, Atlántico, Casanare, Cauca, Chocó, Guainía, Guajira, Huila, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, San Andrés, Santander, Valle del Cauca, Vaupés, y Vichada.

En cuanto a los municipios y distritos, el resultado de la verificación mostró que:

- El 7% de las entidades incluidas en el análisis no generó déficit fiscal en la vigencia 2012.
- El 79% comprometió un valor inferior a los recursos disponibles. En el Cuadro 8, se muestran los 54 municipios y distritos de categorías 1, 2, 3 y especial que presentan déficit fiscal.

Cuadro 8. Municipios y distritos que generaron déficit fiscal.

Departamento	Municipio	Departamento	Municipio
Antioquia	Apartado	Cundinamarca	Madrid
	Bello		Mosquera
	Caldas		Soacha
	Copacabana		Tocancipá
	Envigado		Zipaquirá
	Girardota	Huila	Neiva
	Itagüí	Magdalena	Santa Marta
	La estrella	Meta	Puerto Gaitán
Atlántico	Barranquilla		Villavicencio
	Soledad	Nariño	Pasto
Bogotá	Bogotá D.C.	Norte de Santander	Cúcuta
Bolívar	Cartagena	Quindío	Armenia
Boyacá	Duitama	Risaralda	Dosquebradas
	Puerto Boyacá		Pereira
	Sogamoso	Santander	Barrancabermeja
	Tunja		Bucaramanga
Caldas	Manizales		Floridablanca
Casanare	Yopal		Girón
Cauca	Popayán		Piedecuesta
Cesar	Valledupar	Sucre	Sincelejo
Córdoba	Montería	Tolima	Ibagué
Cundinamarca	Cajicá	Valle del Cauca	Cali
	Chía		Candelaria
	Cota		Cartago
	Facatativá		Jamundí
	Fusagasugá		Palmira
	Girardot		Yumbo

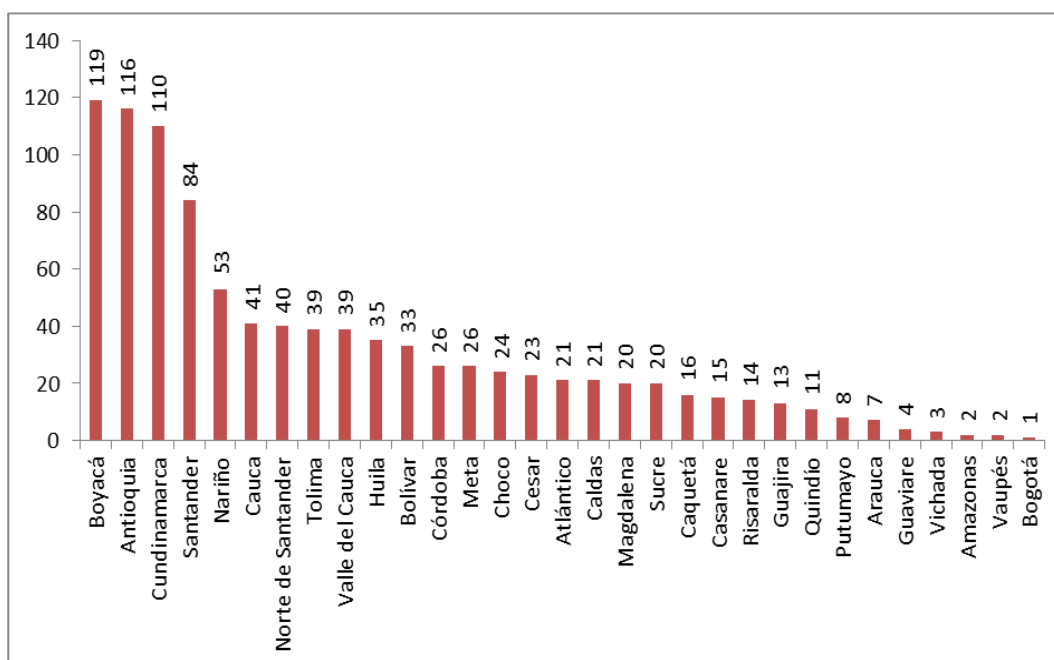
Fuente: FUT, cálculos MVCT.

- El 14% de los municipios y distritos reportó compromisos por encima de los recursos disponibles para la vigencia 2012. Se destaca el caso de Sabaneta, Barbosa, Rionegro y Medellín - Antioquia, Funza - Cundinamarca, Buga, Tuluá y Buenaventura - Valle del Cauca y Florencia - Caquetá.

Los resultados de esta verificación permitieron encontrar falencias en la mayoría de las entidades territoriales, puesto que 986 municipios y distritos presentan diferencias entre el valor reportado de compromisos y el valor reportado como recursos disponibles (el detalle por departamento se puede apreciar en la Gráfica 7).

Es así que para 150 municipios y distritos, se encontró un posible déficit fiscal, que de configurarse y teniendo en cuenta el artículo 46 del Decreto 111 de 1996 obligaría a la entidad territorial a incluir la partida de recursos necesaria para saldarlo, la cual no podría ser el SGP-APSB.

Gráfica 7. Distribución departamental de municipios y distritos con presupuestos desequilibrados.



Fuente: MVCT.

3.1.1.6 Uso adecuado de los recursos.

El monitoreo al uso de los recursos del SGP-APSB de la vigencia 2012, permite determinar si las entidades territoriales cambiaron su destinación específica al invertir en actividades distintas a las previstas como elegibles en la Ley 1176 de 2007.

Los recursos comprometidos según la ejecución presupuestal reportada a través del FUT ascienden a la suma \$1.479.850.668 en las 1093² entidades que componen la muestra, de este valor, se descontó \$10.089.256 que corresponden

² 1063 municipios y 30 departamentos

a los recursos que cubren compromisos de la vigencia anterior en el pago de déficit en agua potable y saneamiento básico, en ese sentido, los compromisos netos totales de la vigencia 2012 fueron de \$1.469.761.412.

De esta cifra se observan compromisos en las actividades permitidas por la Ley 1176 de 2007 por un valor de \$1.452.663.879 lo cual equivale al 99% de los recursos comprometidos, sin embargo, se observa que \$17.097.533 fueron comprometidos en actividades por fuera del sector, cifra que equivale al 1% en la vigencia 2012. Ver Cuadro 9.

Cuadro 9. Compromisos en actividades elegibles.

Tipo de entidad	Entidades territoriales	Gran total compromisos	Compromisos para cubrir déficit	Total compromisos de la vigencia	Compromisos permitidos	Compromisos no permitidos
Departamento*	30	170.028.814	-	170.028.814	169.636.025	392.789
Municipio	1.063	1.309.821.854	10.089.256	1.299.732.598	1.283.027.854	16.704.744
Total general	1.093	1.479.850.668	10.089.256	1.469.761.412	1.452.663.879	17.097.533

* Incluye el giro de San Andrés como municipio

** Cifras en miles de pesos

Fuente: FUT, cálculos MVCT.

En el caso de los departamentos se tiene que la gobernación de La Guajira reportó el uso de la fuente SGP-APSB (\$392.789) en el pago de servicios públicos de las instituciones educativas. No obstante, es de anotar que el departamento tiene giro directo al Patrimonio autónoma FIA del 100% de los recursos asignados en la vigencia 2012, lo que evidencia problemas de reporte.

En cuanto a los municipios y distritos, el resultado de la verificación mostró que:

- El 86% de las alcaldías usaron los recursos en el marco de lo previsto en el artículo 11 de la Ley 1176 de 2007.
- El 13% de las entidades incluidas en el análisis destinó los recursos del SGP-APSB a actividades distintas de las descritas en el artículo 11 de la Ley 1176 de 2007.

De los 140 municipios y distritos que destinaron recursos del SGP-APSB en otros sectores de inversión, se tiene que 50 de ellos son entidades territoriales prestadoras directas de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. Los sectores donde según el reporte se usaron los recursos del sector de agua potable y saneamiento básico son en su orden: educación (56%), servicios públicos domiciliarios distintos a acueducto, alcantarillado y aseo (25%), vivienda (7%), transporte (5%), salud (2%), deporte y recreación (2%), cultura (1%) y sector agropecuario (1%).

En el Cuadro 10, se presenta la distribución de las inversiones por departamento con usos no permitidos.

Cuadro 10. Compromisos en actividades no permitidas.

Departamento	Agropecuaria	Cultura	Deporte y recreación	Educación	Salud	Servicios públicos diferentes a acueducto alcantarillado y aseo	Transporte	Vivienda
Antioquia	17.801	4.600		3.112.324	3.577	1.022.524	249.798	162.702
Arauca				101.104				
Bolívar				193.992				
Boyacá		47.389	104.705	344.077	263.238	380.974		215.597
Caldas				490.064				36.835
Casanare						93.834		
Cauca				1.333.978		101.166	27.737	
Cesar				196.180			57.302	
Choco		131.386	228.664	14.800				
Córdoba				1.342.113				
Cundinamarca		19.712		592.950		2.298.527		
Guajira				487.948	92.511			
Huila				131.299	8.000		14.255	
Magdalena		18.027		15.000				
Meta				127.792				
Nariño				344.300				
Norte de Santander	77.383			198.109				187.327
Putumayo				59.834				
Quindío				9.849				
Risaralda				215.079				390.928
Santander				26.310		391.720	391.851	204.400
Sucre				145.866			125.700	
Tolima			23.790	30.695		50.000		
Valle del Cauca				139.910		0		
Total	95.184	221.113	357.159	9.653.573	367.326	4.338.745	866.643	1.197.788

Fuente: FUT, cálculos MVCT.

En el Cuadro 11, se observa la distribución de la inversión en el sector de agua potable de los departamentos, municipios y distritos del país. Estos resultados muestran que el 62% de la inversión departamental se concentró en la transferencia de recursos a los PAP-PDA, seguida por inversiones en los servicios de acueducto y alcantarillado. En los municipios y distritos, la inversión se orientó al servicio de acueducto, seguido por la transferencia a los PAP-PDA (para inversión y subsidio) y los servicios de alcantarillado y aseo.

Cuadro 11. Actividades financiadas sector SGP-APSB

Servicio	Total asignación	%	Municipios		Departamentos	
			Monto	%	Monto	%
Acueducto	611.997.548	44%	567.199.977	46%	44.797.571	29%
Alcantarillado	191.058.435	14%	178.394.112	15%	12.664.323	8%
Aseo	100.248.193	7%	100.248.193	8%	0	0%
PAP-PDA	468.691.845	34%	373.921.513	30%	94.770.332	62%
Otros	10.053.061	1%	10.053.061	1%	0	0%
Total	1.382.049.082	100%	1.229.816.856	100%	152.232.227	100%

Fuente: FUT, cálculos MVCT.

Es importante destacar que las administraciones locales reportan información de compromisos para el pago de pasivos laborales, que constituye una actividad elegible únicamente para los departamentos y en los términos establecidos en el parágrafo 1 del artículo 10 de la Ley 1176 de 2007, reglamentada por el Decreto 1040 de 2012. En este sentido, los municipios de Mahates y Montecristo - Bolívar; Manatí y Santo Tomas - Atlántico, Plato - Magdalena, Cerete - Córdoba, Támesis - Antioquia y Nuquí - Chocó deben revisar sus ejecuciones presupuestales.

Para el servicio de acueducto se observa que el 21% de la inversión se destinó a atender la necesidad de subsidios. En segundo lugar, a preinversión en estudios y diseños (7%), fortalecimiento institucional (6%), tratamiento (4%), distribución (3%) y captación (3%). Es importante mencionar que no se encontraron inversiones con cargo al SGP-APSB dirigidas al tema de continuidad. No se identificaron pagos de interventorías con cargo a esta fuente.

Cuadro 12. Actividades financiadas servicio de acueducto.

Concepto de inversión		Inversión total		Municipios		Departamentos	
		Monto	%	Monto	%	Monto	%
Acueducto	Captación	37.754.788	3%	19.141.024	2%	18.613.764	12%
	Aducción	5.673.219	0%	5.673.219	0%	0	0%
	Almacenamiento	10.203.217	1%	9.773.217	1%	430.000	0%
	Tratamiento	61.594.461	4%	52.221.749	4%	9.372.712	6%
	Conducción	28.259.412	2%	26.108.350	2%	2.151.062	1%
	Macromedición	302.623	0%	302.623	0%	0	0%

Concepto de inversión	Inversión total		Municipios		Departamentos	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Distribución	38.059.114	3%	32.608.845	3%	5.450.269	4%
Micromedición	543.973	0%	543.973	0%	0	0%
Agua no contabilizada	447.511	0%	447.511	0%	0	0%
Preinversiones, estudios	93.642.081	7%	88.568.264	7%	5.073.817	3%
Interventoría	1.519.003	0%	1.502.777	0%	16.226	0%
Fortalecimiento institucional	78.131.223	6%	74.441.502	6%	3.689.721	2%
Subsidios	255.866.922	19%	255.866.922	21%	0	0%
Subtotal	611.997.548	44%	567.199.977	46%	44.797.571	29%

Fuente: FUT, cálculos MVCT.

En alcantarillado la inversión se priorizó de la siguiente manera: subsidios, recolección y transporte, cada uno con el 3%; fortalecimiento institucional con el 2% y preinversiones, estudios y diseño, así como descarga y tratamiento con el 1%. Esto evidencia que la inversión está atendiendo a los criterios de priorización: cobertura y continuidad (expresada en las actividades de recolección y transporte) y calidad (expresada en tratamiento).

Cuadro 13. Actividades financiadas servicio de alcantarillado.

Concepto de inversión		Inversión total		Municipios		Departamentos	
		Monto	%	Monto	%	Monto	%
Alcantarillado	Recolección	38.717.840	3%	38.717.840	3%	0	0%
	Transporte	38.322.899	3%	38.322.899	3%	0	0%
	Tratamiento	16.435.599	1%	16.435.599	1%	0	0%
	Descarga	13.412.731	1%	13.412.731	1%	0	0%
	Preinversiones, estudios	12.060.717	1%	12.060.717	1%	0	0%
	Interventoría	541.443	0%	541.443	0%	0	0%
	Fortalecimiento institucional	24.717.906	2%	12.332.113	1%	12.385.793	8%
	Subsidios	46.849.301	3%	46.570.771	4%	278.530	0%
	Subtotal	191.058.435	14%	178.394.112	15%	12.664.323	8%

Fuente: FUT, cálculos MVCT.

En cuanto al servicio de aseo, de acuerdo con la ejecución presupuestal reportada por las entidades territoriales al FUT, se evidencia que las inversiones se encaminaron a atender el pago de subsidios y financiar las actividades de tratamiento y aprovechamiento y la disposición final de residuos sólidos. Sobre este punto se debe señalar que el componente de tratamiento y disposición final de residuos sólidos está incluido dentro de la estructura tarifaria del servicio de aseo³, razón por la cual se hace necesario que las entidades territoriales diferencien entre inversiones en infraestructura y costos de prestación del servicio, esto para que no se entienda como inversión el pago de los costos de operación y mantenimiento de los sistemas, que deben ser cubiertos por la tarifa cobrada al usuario.

Cuadro 14. Actividades financiadas servicio de aseo.

	Concepto de inversión	Inversión total		Municipios		Departamentos	
		Monto	%	Monto	%	Monto	%
Aseo	Tratamiento y aprovechamiento	13.191.770	1%	13.191.770	1%	0	0%
	Maquinaria y equipos	2.146.908	0%	2.146.908	0%	0	0%
	Disposición final	24.898.947	2%	24.898.947	2%	0	0%
	Preinversión y estudios	1.264.095	0%	1.264.095	0%	0	0%
	Interventoría	531.269	0%	531.269	0%	0	0%
	Fortalecimiento institucional	5.500.618	0%	5.500.618	0%	0	0%
	Subsidios	52.714.585	4%	52.714.585	4%	0	0%
	Subtotal	100.248.193	7%	100.248.193	8%	0	0%

Fuente: FUT, cálculos MVCT.

3.1.1.7 Destinación a subsidios.

Mediante esta variable del indicador específico presupuestal se verifica si el monto de recursos del SGP-APSB que las 1040 entidades territoriales de categoría 2, 3, 4, 5 y 6, comprometieron en sus presupuestos para atender la necesidad de subsidios, cumple con lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 11 de la Ley 1176 de 2007.

Vale la pena recordar que los recursos apropiados para subsidios, son resultado de la aplicación de la metodología prevista en el Decreto 1013 de 2005.

Así las cosas, del total girado en la vigencia 2012 a las entidades territoriales el 37% corresponden a compromisos de subsidios y el 35% a pagos por este mismo concepto. Ver Cuadro 15.

³ Resolución CRA 351 de 2007

Cuadro 15. Compromisos en Subsidios SGP-APSB

Tipo de entidad	Entidades de la muestra	Total girado	Total comprometido a subsidios	% comprometido	Total pagos subsidios	% pagado
Municipio	1063	1.087.069.842	397.055.547	37%	376.910.404	35%
Total general	1063	1.087.069.842	397.055.547		376.910.404	

Fuente: FUT, cálculos MVCT.

De acuerdo a los resultados obtenidos, 477 municipios y distritos no cumplen con lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 11 de la Ley 1176 de 2007, toda vez que pagaron subsidios por un valor inferior al 15%.

Las posibles causas de este hallazgo están relacionadas con:

- La no aplicación de las tarifas a los usuarios, lo cual en la mayoría de los casos hace que los sistemas sean inviables y la administración municipal o distrital termine asumiendo costos de prestación, que deberían ser recuperados vía tarifa.
- No se aplica la metodología del Decreto 1013 de 2005 para la determinación del monto de subsidios.
- Aplicación deficiente de la metodología del balance entre los subsidios y/o las contribuciones, y en el año anterior se apropió un valor muy alto comparado con la necesidad real de subsidios, razón por la cual, en la vigencia 2012 se apropiaron menos recursos de la fuente SGP-APSB.
- Los prestadores de servicios públicos no cobran los subsidios a la administración.
- Los concejos municipales y distritales no aprueban los factores de subsidio y contribución, y por lo tanto no es posible calcular el monto a apropiar para el pago de subsidios.

Al respecto, es pertinente recordar que los artículos 24 y 25 del Decreto 1040 de 2012 definen la condición de equilibrio y las condiciones para demostrarlo, y así poder apropiar menos del 15% para subsidios de los recursos asignados en la vigencia fiscal.

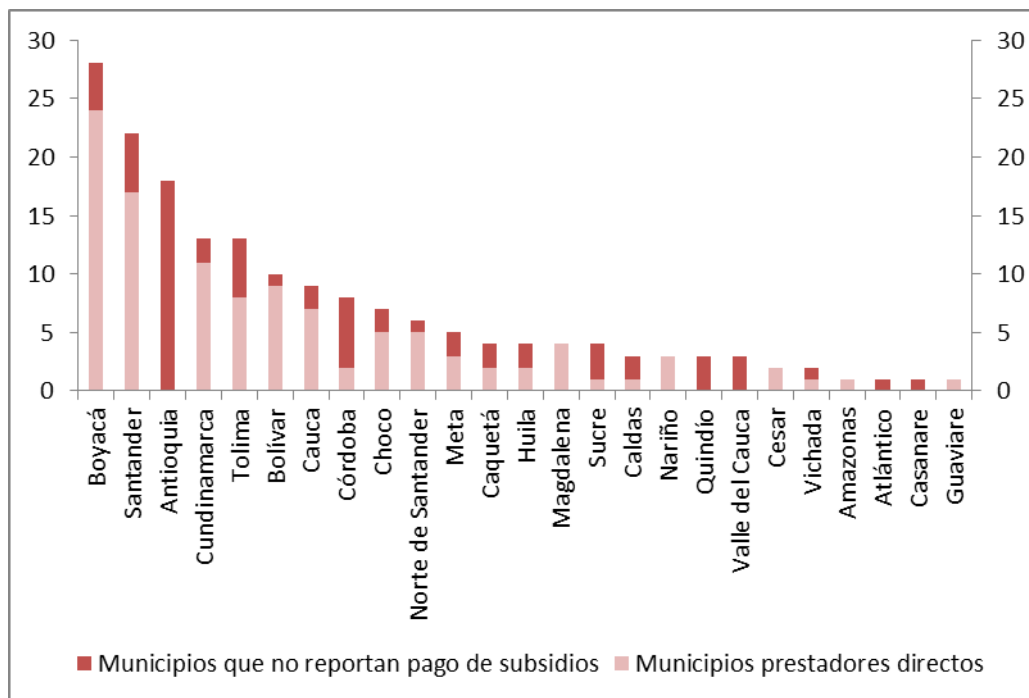
En cuanto a los municipios y distritos, el resultado de la verificación mostró que:

- El 55% de las entidades incluidas en el análisis pagó subsidios en un valor superior al 15% de los recursos asignados en la vigencia 2012.
- El 45% de los municipios y distritos no cumplieron con la asignación del 15% a que se refiere el parágrafo 2 del artículo 11 de la Ley 1776 de 2007.

Sumado a lo anterior, se encontró que 175 entidades territoriales que no reportan el pago de subsidios en la vigencia 2012, las cuales se priorizan para el ejercicio de la actividad de seguimiento y control. (Ver anexo 1):

En la Gráfica 8, se muestra la distribución por departamento de las alcaldías que no reportan el pago de subsidios con cargo a la fuente SGP-APSB. En el caso de Bogotá D.C., no se reportó gasto alguno con destino al pago de subsidios.

Gráfica 8. Entidades territoriales y municipios prestadores directos que no reportaron pago de subsidios.



Fuente: MVCT.

3.2 INDICADOR DE MONITOREO ADMINISTRATIVO

Los indicadores de monitoreo administrativos están relacionados con el cumplimiento por parte de las entidades territoriales de las condiciones de focalización, identificación de beneficiarios de programas sociales, determinación del estratificación y demás procedimientos previstos para la adecuada ejecución del gasto social. Su cumplimiento se verificó a través de los reportes realizados al SUI y al FUT en lo relacionado con la aplicación de los Decretos 1013 de 2005 y 565 de 1996, así:

1. Contar con el acuerdo del concejo municipal o distrital de creación de los fondos de solidaridad y redistribución del ingreso para cada uno de los tres servicios.

2. Contar con el contrato o convenio de transferencia de subsidios de que tratan la Ley 142 de 1994 y el Decreto 565 de 1996.
3. Acuerdo del concejo municipal o distrital mediante el cual se aprobaron los porcentajes de subsidios y contribuciones.
4. Reporte del formato de estratificación y coberturas.

Al respecto, los indicadores administrativos son congruentes con los aspectos de certificación definidos en el artículo 4 de la Ley 1176 de 2007 y con los indicadores de seguimiento del criterio *“Aplicación de la metodología para la determinación del equilibrio entre los subsidios y las contribuciones”* correspondientes con el evento de riesgo *“No cumplimiento de las condiciones de focalización, identificación beneficiarios de programas sociales, determinación del estratificación y demás procedimientos previstos para la adecuada focalización y ejecución del gasto social”*.

De debe recordar, que si la entidad territorial no optimiza el ejercicio presupuestal (incorporación y apropiación del rubro presupuestal subsidios para acueducto, alcantarillado y aseo), técnico (metodología del Decreto 1013 de 2005 y aplicación de la estratificación socioeconómica), contractual (contrato/convenio de transferencia de subsidios) y contable (fondos de solidaridad de redistribución del ingreso) en lo relacionado con los subsidios, entonces afectará la viabilidad financiera y económica de la prestación de los servicios públicos.

Asimismo, dentro de la estructura tarifaria de los servicios públicos estos recursos se destinan a la facturación correspondiente al valor del consumo básico de los beneficiarios del subsidio y los costos económicos para garantizar la disponibilidad permanente del servicio. (Artículo 3 del Decreto 565 de 1996)

En este sentido, el papel del concejo municipal y los prestadores del servicio es fundamental, pues los primeros aprueban el presupuesto, crean los fondos de solidaridad y redistribución del ingreso para cada uno de los tres servicios y determinan los factores de subsidios y contribución que los prestadores aplicarán en la tarifa a los usuarios y los segundos son quienes, a través de la facturación de la tarifa al usuario, el cobro de los subsidios a la alcaldía y el recaudo de contribuciones a los estratos 5, 6 y los predios de uso comercial e industrial, pueden operar los servicios con las condiciones de cobertura, continuidad y calidad de la prestación de los mismos.

Por lo anterior, cuando el municipio o distrito no cuenta con estos insumos para la adecuada gestión sectorial, puede configurarse un impacto negativo directo sobre la prestación del servicio. Asimismo, se estaría incumpliendo con el principio de solidaridad y redistribución del ingreso consagrado en la Constitución y se podría poner en inminente riesgo la prestación del servicio, toda vez que el subsidio a la tarifa no está siendo garantizado por la administración municipal o distrital para los estratos 1, 2 y 3.

Sumado a lo anterior, es indispensable resaltar que en el artículo 24 del Decreto 1040 de 2012 se determinaron, entre otras cosas, las condiciones para que los municipios de categorías 2, 3, 4, 5 y 6 puedan destinar un porcentaje inferior al 15% de los recursos asignados y recibidos del SGP-APSB en la vigencia fiscal (parágrafo 2 del artículo 11 de la Ley 1176 de 2007), siempre y cuando el municipio o distrito alcance el equilibrio entre los subsidios y las contribuciones, es decir, cuando *“los subsidios otorgados a los estratos subsidiables para cada uno de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo fueron cubiertos con los recursos del Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingreso Municipal y los aportes solidarios recaudados por los prestadores de servicios públicos para cada uno de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo de la entidad territorial en la respectiva vigencia”* (artículo 23 del Decreto 1040 de 2012).

Dichas condiciones, en adición a los cuatro insumos ya relacionados anteriormente, son las siguientes:

- *“Haber obtenido la certificación para la administración del SGP por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios a 31 de diciembre de la vigencia anterior a la cual pretende aplicar el parágrafo 2 del artículo 11 de la Ley 1176 de 2007.*
- *Reportar en el Presupuesto de Gastos de Inversión del FUT-, los pagos realizados por la entidad territorial por concepto de subsidios en la vigencia inmediatamente anterior a la que se pretende aplicar el presente decreto.*
- *Contar con el paz y salvo del pago de subsidios a cada uno de los prestadores de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en la zona urbana y rural del municipio o distrito, que figuren en el Registro Único de Prestadores de Servicios -RUPS y que efectivamente hayan prestado el respectivo servicio.*
- *Contar con el acuerdo por medio del cual el Concejo Municipal realiza la apropiación y aprobación de la destinación de los recursos para el otorgamiento de los subsidios, en la vigencia en la cual se aplicará el presente decreto, y que cubra los porcentajes de subsidios máximos establecidos en la Ley 1450 de 2011 o la que la modifique, complemente o sustituya.*
- *Contar con los decretos de adopción de las estratificaciones urbana, de los centros poblados, fincas y viviendas dispersas.*
- *Haber aplicado la metodología a que hace referencia el Decreto 1013 de 2005 o la norma que lo modifique, complemente o sustituya, y que la aplicación de la misma demuestre que los recursos requeridos para el otorgamiento de subsidios con cargo a los recursos del SGP-APSB, en la vigencia para la cual se aplicará el presente decreto, son inferiores al quince por ciento (15%) de la respectiva asignación.*
- *Los municipios prestadores directos de alguno de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, deberán tener reportado en el Sistema Único de Información*

-SUI-, la aplicación de la metodología tarifaria prevista por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico para el efecto”.

En resumen, los indicadores de monitoreo administrativo dan cuenta del desarrollo institucional de la entidad territorial y del impacto que puede generar no contar con los instrumentos para transferir los subsidios y no asegurar la viabilidad económica de la prestación de los servicios y prestar servicios de forma ineficiente y sin calidad.

Para el presente análisis se tuvieron en cuenta los resultados del proceso de certificación vigencia 2011 adelantado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y la información reportada por las alcaldías al FUT para la vigencia 2012.

3.2.1 Acto administrativo de creación del fondo de solidaridad y redistribución de ingresos.

Los FSRI's son cuentas especiales de carácter contable, sin personería jurídica y creados para cada uno de los servicios (acueducto, alcantarillado y aseo), en las cuales se lleva la contabilidad de los recursos destinados para subsidios, de conformidad con las fuentes previstas en el Decreto 565 de 1996 y la Ley 142 de 1994, utilizadas para cubrir la necesidad de subsidios, que las personas prestadoras de los servicios públicos hayan informado a la administración municipal. Dichas cuentas faciliten llevar la trazabilidad de los recursos para el otorgamiento de los subsidios a los estratos subsidiables en el municipio o distrito.

Según los resultados del último proceso de certificación 5 municipios, de los 1101, no han reportado el acto administrativo de creación del FSRI.

Cuadro 16. Municipios que no reportaron el acto administrativo de creación del FSRI.

Departamento	Municipio/distrito
Antioquia	Uramita
Cauca	López
Chocó	Nóvita
Norte de Santander	Arboledas
Norte de Santander	Gramalote

Fuente: Superintendencia de Servicios Públicos.

Cabe resaltar que los municipios de Nóvita - Chocó, Arboledas y Gramalote - Norte de Santander no reportaron pagos por concepto de subsidios con cargo a la fuente SGP-APSB.

3.2.2 Contrato o convenio para otorgar subsidios.

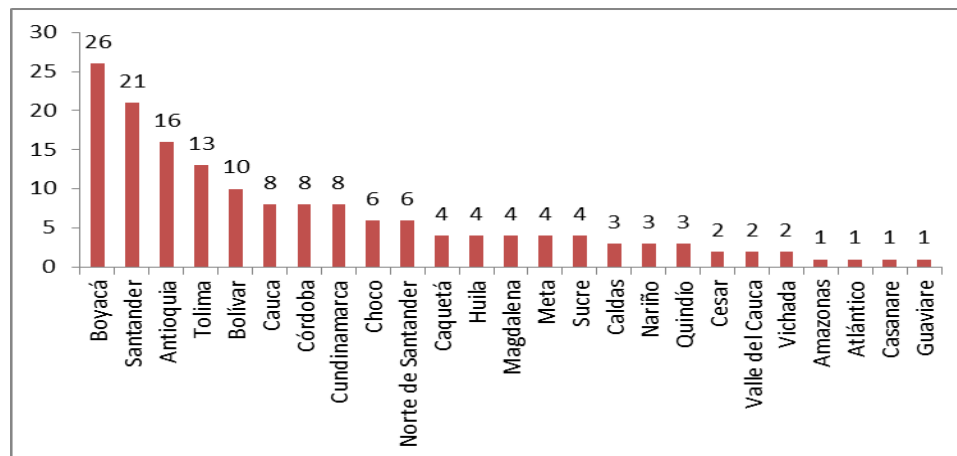
Como establecen el artículo 99.8 de la Ley 142 de 1994 y el artículo 11 del Decreto 565 de 1996, las tesorerías de las entidades territoriales deben transferir los recursos para atender la necesidad de subsidios a las personas prestadoras, de acuerdo con las condiciones convenidas en el contrato que para el efecto debe suscribirse entre el municipio, distrito, o departamento (dado el caso) y las entidades encargadas de la prestación de los servicios públicos.

Para el caso particular de los municipios prestadores directos, ante la imposibilidad de contar con el contrato o convenio, este requisito se evalúa con las certificaciones expedidas por la tesorería municipal, donde consten los traslados contables de recursos destinados a otorgar subsidios, a la cuenta del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos y de ésta a las cuentas separadas donde se lleva la contabilidad de los servicios públicos domiciliarios que preste el municipio de manera directa y para cada uno de los mismos.

Teniendo en cuenta que la ejecución del presupuesto se concreta con la asunción de compromisos con cargo a las apropiaciones contenidas en el presupuesto de gastos de la entidad territorial, y que estos se materializan con el perfeccionamiento de contratos u órdenes de servicio, entonces a partir de la verificación de los compromisos (consolidado de registros presupuestales) en el reporte de información presupuestal y financiera que hacen las entidades territoriales a través del FUT, se puede evidenciar si estas adquirieron compromisos con cargo a la fuente SGP-APSB para financiar los subsidios.

Como puede verse en la Gráfica 9, 161 municipios que hacen parte de la muestra para el análisis del indicador presupuestal, reportaron no haber afectado sus presupuesto de gastos mediante la constitución de compromisos presupuestales para asegurarla transferencia de subsidios.

Gráfica 9. Municipios que no reportaron compromisos de subsidios con cargo al SGP-APSB.



Fuente: FUT, cálculos MVCT.

De otro lado, los municipios y las empresas no pueden excusarse en la falta de estos acuerdos para incumplir las obligaciones constitucionales y legales tendientes al otorgamiento de subsidios. Los recursos del SGP-APSB se encuentran constitucionalmente protegidos y destinados a un fin específico, razón por la cual si los recursos han sido apropiados por el municipio, y la empresa a través de una cuenta de cobro o una factura le solicita el giro de estos recursos por haberlos otorgado efectivamente a sus usuarios, es procedente su pago, aunque no se hubiere suscrito el convenio referido, sin perjuicio de la verificación o auditoria que pueda efectuar el ente territorial de estos cobros.

En este sentido, la verificación del reporte de pagos en la categoría gastos de inversión para la vigencia 2012, evidencia que 175 municipios no realizaron pagos con cargo al SGP-APSB por concepto de subsidios y mayoritariamente están distribuidos en departamentos con un alto número de municipios prestadores directos de los servicios públicos.

3.2.3 Acuerdo mediante el cual se aprobaron los porcentajes de subsidios y contribuciones.

El monto de los recursos que debe ser apropiado para atender la necesidad de subsidios, dependerá de la diferencia entre el monto total de subsidios requerido para cada servicio y la suma de los aportes solidarios a facturar calculados e informados por los prestadores de los servicios públicos existentes en el municipio o distrito y de los factores de subsidio y contribución que el concejo municipal apruebe para la siguiente vigencia.

Así mismo, el concejo debe expedir el acuerdo mediante el cual se fijan los porcentajes de subsidio y contribución aplicables en los términos del artículo 125 de la Ley 1450 de 2011, los cuales tienen una vigencia de 5 años.

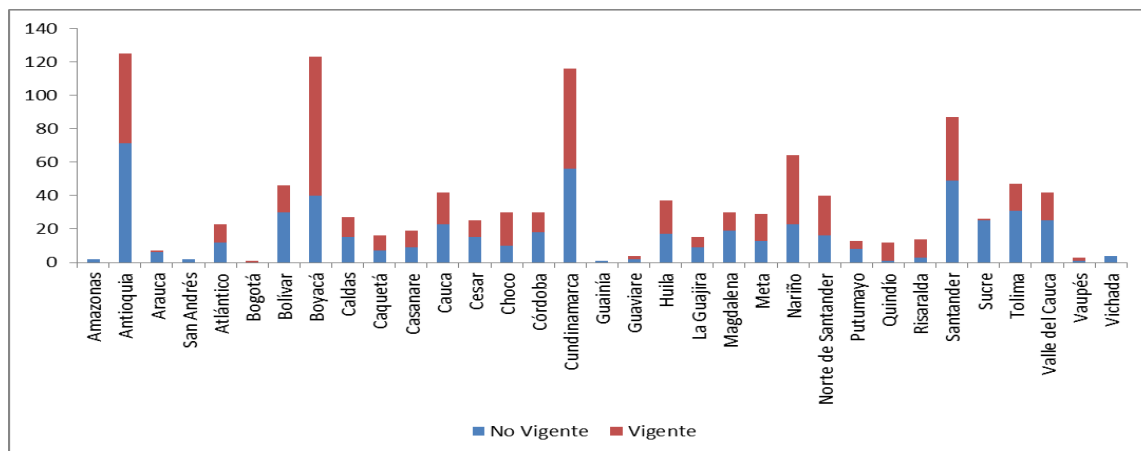
Debe tenerse en cuenta que constituye falta disciplinaria para los alcaldes y concejales, el incumplimiento de estos deberes y en ningún caso los agentes que intervienen en este proceso pueden trasladar sus ineficiencias, malas gestiones u omisiones, a los usuarios de estos servicios. Sobre este particular, es preciso señalar que el artículo 99.4 de la Ley 142 de 1994 establece que *“El Presidente y los gobernadores podrán suspender a los alcaldes cuando sean negligentes en la aplicación de las normas relativas al pago de los subsidios; o cuando las infrinjan de cualquier otra manera”*.

Las implicaciones de no contar con las facultades del concejo municipal o distrital para subsidiar las tarifas de los usuarios de estratos 1, 2 y 3 y fijar las contribuciones de los estratos 5, 6, industrial y comercial, en los porcentajes máximos y mínimos establecidos en el artículo 125 de la Ley 1450 de 2011, son las siguientes:

- No se garantiza el acceso a los servicios públicos de la población más pobre, lo que implica no cumplir con los principios de solidaridad y redistribución del ingreso, establecidos en la Constitución.
- Los prestadores no podrían aplicar los subsidios y las contribuciones (no tendrían una base legal para recaudarlas) en las tarifas de los usuarios, lo que implica que todos pagarían la tarifa plena del servicio a costo de referencia, es decir, tarifa estrato 4.
- No se apropian los recursos necesarios para atender la demanda de subsidios en los presupuestos, lo cual constituye un evento de riesgo establecido en el artículo 9 del Decreto 028 de 2008.
- Se pondría en riesgo la prestación de los servicios públicos y se genera una posible insuficiencia financiera de los operadores de servicios públicos.
- El Concejo estaría incurriendo en una falta disciplinaria gravísima, de conformidad con el artículo 96 de la Ley 715 de 2001, al desviar, retardar u obstaculizar el uso de los recursos del SGP-APSB para los fines establecidos en la ley.

Un análisis de la información reportada al SUI muestra que tan sólo el 49% de los acuerdos municipales y distritales de fijación de factores de subsidio y contribución están vigentes. Del 51% restante, 538 municipios son de categorías 4, 5 y 6 y, 25 municipios y distritos de categoría 1, 2, 3 y especial; se destacan las siguientes entidades: Itagüí y Envigado - Antioquia, Barranquilla y Soledad -Atlántico, Cúcuta - Norte de Santander, Dosquebradas y Pereira - Risaralda, Barrancabermeja - Santander, Ibagué - Tolima y Palmira - Valle del Cauca. La situación de este indicador a nivel departamental se muestra en la Gráfica 10.

Gráfica 10. Municipios que reportaron acuerdo de porcentajes.



Fuente: SUI, cálculos MVCT.

3.2.4 Formato de estratificación y coberturas.

De conformidad con lo establecido en el artículo 5.4 y numeral 1 del artículo 101 de la Ley 142 de 1994, es deber de cada municipio clasificar en estratos los inmuebles residenciales que deben recibir servicios públicos y garantizar que dicha estratificación se realice, se adopte, se aplique y permanezca actualizada a través del comité permanente de estratificación municipal o distrital.

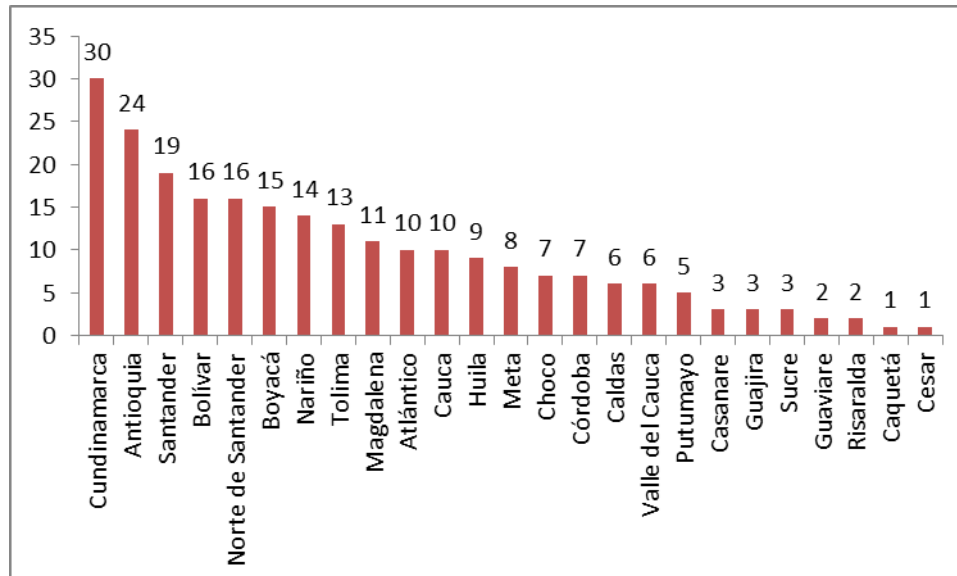
Mediante el formato de estratificación y coberturas del SUI, las alcaldías municipales y distritales certifican la información sobre los siguientes temas:

- Cobertura real del municipio o distrito en las zonas urbanas, centro poblado y fincas y viviendas dispersas.
- Cobertura por estrato y uso.
- Estratificación socioeconómica.
- Personas prestadoras existentes en el municipio.
- Predios sin acceso al servicio (población sin acceso al servicio).
- Predios de estratos subsidiables y predios de estratos contribuyentes.

Además, es importante relacionar desde el punto de vista normativo las consecuencias de no realizar o no aplicar la estratificación, reportar el formato con inconsistencias, son:

- Impacto sobre la distribución de los recursos del SGP-APSB en los siguientes criterios:
 - ✓ Población atendida y balance del esquema solidario, en el componente del porcentaje de coberturas de los servicios de acueducto y alcantarillado calculado a partir del formato de estratificación y coberturas.
 - ✓ Eficiencia fiscal y administrativa en la gestión sectorial, hace parte del indicador administrativo - sectorial y metas.
- Insumo para el reporte al SUI de los indicadores de población sin acceso al servicio del formulario “*Planes Sectoriales APSB*” atendiendo lo dispuesto en el artículo 17 del Decreto 028 de 2008.

Gráfica 11. Municipios que no reportaron formato de estratificación y coberturas



Fuente: SUI, cálculo MVCT.

3.3 INDICADORES DE MONITOREO SECTORIAL.

A continuación se desarrolla el análisis de los indicadores de: 1) Calidad del agua para consumo humano y 2) Disposición final de residuos sólidos en la vigencia 2011.

3.3.1 Calidad del agua para consumo humano.

El IRCA se encuentra definido en el Decreto 1575 de 2007 como el grado de riesgo de ocurrencia de enfermedades relacionadas con el no cumplimiento de las características físicas, químicas y microbiológicas del agua para consumo humano, y su cálculo se determina mediante la asignación de un puntaje de riesgo a cada característica no aceptable del agua sobre las características analizadas en el muestreo, cuya fórmula se encuentra reglamentada en la Resolución 2115 de 2007.

El Artículo 15 de dicha resolución define la clasificación del nivel de riesgo y se señalan las acciones que debe realizar la autoridad sanitaria competente, las cuales se mencionan a continuación.

Cuadro 17. Clasificación Nivel de Riesgo de Calidad del Agua

IRCA (%)	Nivel de riesgo	IRCA mensual (acciones)
80.1 - 100	Inviabile Sanitariamente	Agua no apta para consumo humano, gestión directa de acuerdo a su competencia de la persona prestadora, alcaldes, gobernadores y entidades del orden nacional.
35.1-80	Alto	Agua no apta para consumo humano, gestión directa de acuerdo a su competencia de la persona prestadora y de los alcaldes y gobernadores respectivos.
14.1-35	Medio	Agua no apta para consumo humano, gestión directa de la persona prestadora
5.1-14	Bajo	Agua no apta para consumo humano, susceptible de mejoramiento.
0 - 5	Sin Riesgo	Agua apta para el consumo humano.

Fuente: Artículo 15 de la Resolución 2215 de 2007

El IRCA proveniente de los resultados de las muestras de vigilancia es calculado por la autoridad sanitaria para posteriormente reportarlo al SIVICAP del INS.

De manera general, la clasificación del nivel de riesgo de calidad del agua se analizó para 1021 municipios del país de los que se dispone de información en el SIVICAP para la vigencia 2011, ya que en 81 municipios no se cuenta con información que permita determinar la calidad del agua para consumo humano. Del análisis se obtuvo lo siguiente:

Cuadro 18. Población con Nivel de Riesgo de Calidad del Agua

Municipios	Nivel de riesgo	Población	%población
393	Sin Riesgo	22.161.963	62.6%
234	Riesgo Bajo	6.092.648	17.2%
206	Riesgo Medio	1.651.716	4.6%
167	Riesgo Alto	1.179.732	3.3%
21	Inviabile Sanitaria Mente	107.568	0.30%
81	Sin Información	4.183.511	11.8%
Total: 1102		35.377.138	100%

Fuente: SIVICAP 2011; cálculos MVCT

Se observa que 81 municipios no fueron muestreados por la autoridad sanitaria o no se cuenta con información en el SIVICAP, dentro de los cuales se encuentran las ciudades de Cali, Villavicencio, Buenaventura y Yumbo. Así mismo, no se cuenta con información del IRCA de los municipios de los departamentos de Chocó y Meta.

Para el caso del Chocó, esta situación es repetitiva pues según los resultados del SIVICAP 2010 tampoco fueron tomadas las respectivas muestras de vigilancia.

Se evidencia que 628 municipios no otorgaron agua apta para el consumo humano al 25.4% de la población de la zona urbana, razón por la cual se hace un llamado de urgencia a los alcaldes y a los gerentes de empresas de servicios públicos a realizar gestiones tendientes a optimizar la prestación del servicio de acueducto de manera eficiente donde se incluya el mejoramiento de sus procesos de desinfección con el fin de evitar incumplimientos en las características microbiológicas presentadas en el agua. El análisis por categoría de municipios muestra lo siguiente:

Cuadro 19. Categoría Municipal Vs Nivel de riesgo de Calidad del Agua

Categoría Nivel de riesgo	1	2	3	4	5	6	E	Total
Inviabile Sanitariamente						21		21
Riesgo Alto					2	165		167
Riesgo Bajo	3	2	2	6	5	215	1	234
Riesgo Medio			1	2	2	201		206
Sin Dato	3		3	1	2	71	1	81
Sin Riesgo	13	13	17	15	17	316	2	393
TOTAL GENERAL	19	15	23	24	28	989	4	1102

Fuente: SIVICAP 2011; cálculos MVCT

Los 21 municipios con calidad del agua inviable sanitariamente corresponden a categoría sexta, de los cuales 12 son prestadores directos, estos son:

Cuadro 20. Categoría Municipal Vs Nivel de riesgo de Calidad del Agua

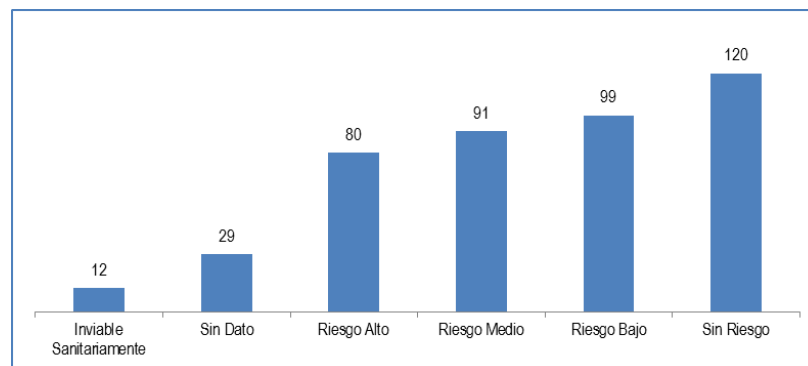
Departamento	Municipio	Municipio prestador directo	% IRCA	Departamento	Municipio	Municipio prestador directo	% IRCA
Antioquia	Cisneros	NO	94	Magdalena	San Zenón	NO	100
Antioquia	Toledo	SI	94,2	Tolima	Planadas	SI	82,7
Bolívar	Norosí	SI	88,9	Tolima	Villarrica	SI	93
Bolívar	San Jacinto del Cauca	SI	99,1	Tolima	Cajamarca	SI	92
Cauca	Florencia	NO	84,1	Tolima	Palocabildo	NO	84
Cauca	San Sebastián	NO	81,3	Tolima	Roncesvalles	NO	87,1
Córdoba	Los Córdoba	SI	80,7	Tolima	Rovira	NO	84,7
Huila	Oporapa	SI	84,5	Tolima	Valle de San	NO	92,7

Departamento	Municipio	Municipio prestador directo	% IRCA	Departamento	Municipio	Municipio prestador directo	% IRCA
Juan							
Magdalena	Aracataca	NO	92,9	Vaupés	Carurú	SI	100
Magdalena	Sitionuevo	SI	94,9	Vaupés	Taraira	SI	100
Magdalena	Cerro San Antonio	SI	92				

Fuente: SIVICAP 2011, SSPD

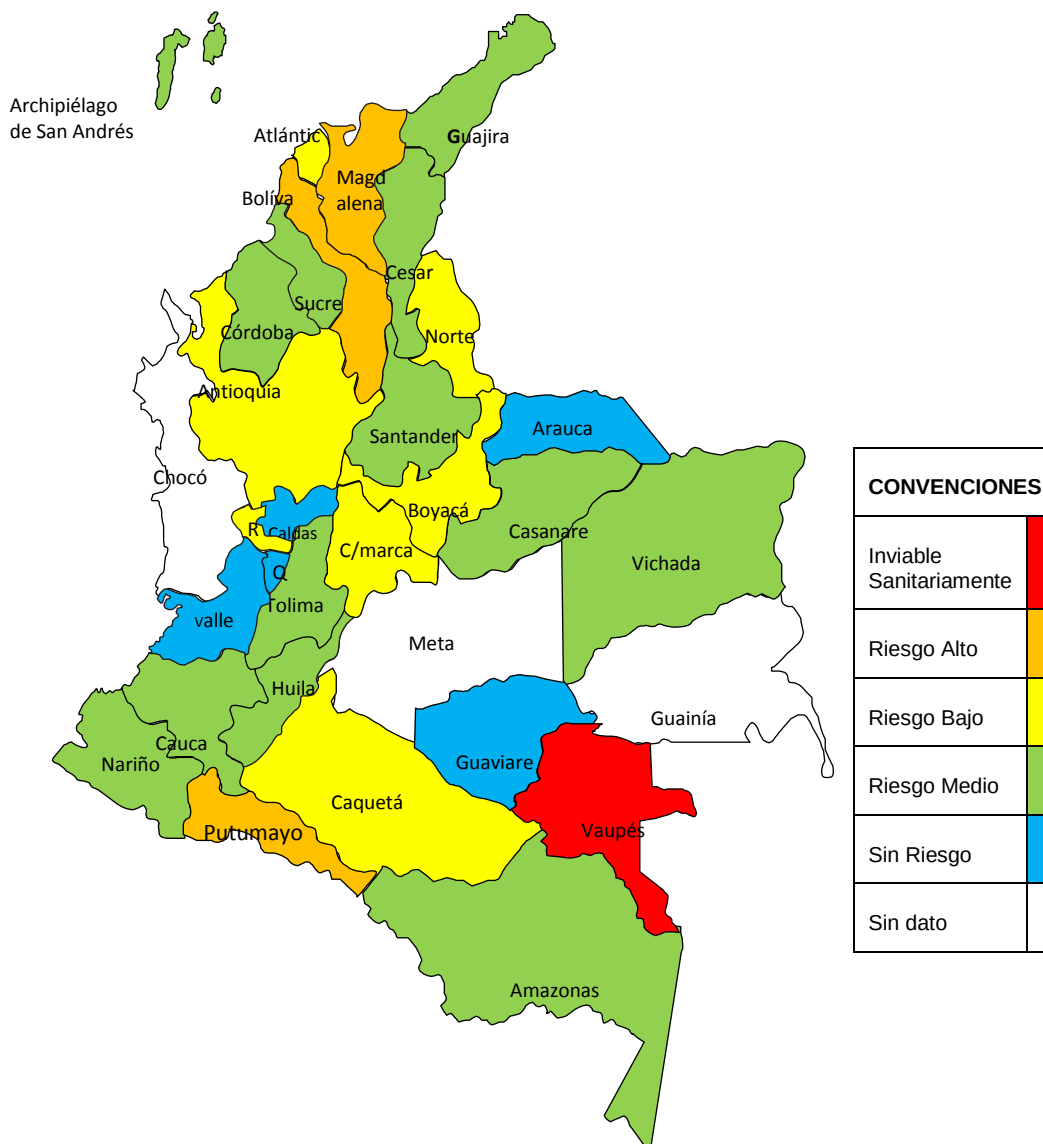
De los 431 municipios prestadores directos, 120 municipios entregan agua apta para consumo humano a 596 mil personas; los restantes 282 municipios no otorgan agua apta para consumo humano lo que representa a 1.28 millones de personas.

Gráfica 12. Nivel de riesgo de calidad de agua en municipios prestadores directos



Fuente: SIVICAP, cálculos MVCT

Gráfica 13. Nivel promedio de riesgo de calidad de agua por departamento



En la Gráfica 13 se evidencia que el departamento de Vaupés presenta agua inviabile sanitariamente. También se encuentran en riesgo alto de calidad de agua los departamentos de Bolívar (38,1%), Magdalena (51,0%) y Putumayo (51,4%), razón por la cual se deberán tomar acciones por parte de los respectivas personas prestadoras, alcaldes y gobernadores.

3.3.2 Sitios de disposición final de residuos sólidos.

De acuerdo con la información suministrada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios-SSPD, los sistemas de disposición final utilizados por los municipios en la vigencia 2012 corresponden a rellenos sanitarios, plantas

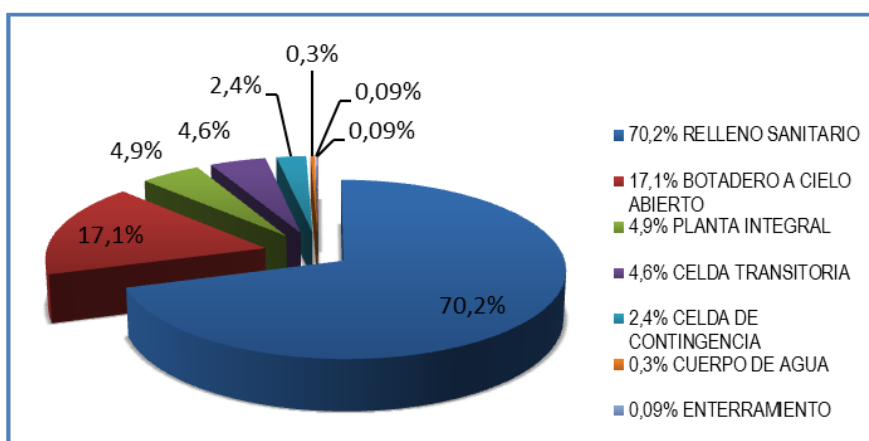
integrales, celdas transitorias y de contingencia, cuerpos de agua, quema, enterramiento y botaderos a cielo abierto, según lo muestra el Cuadro No. 21.

Cuadro 21. Distribución Sistemas de Disposición Final-Año 2012

Sistemas de disposición final	Número de municipios	Sistemas de disposición final	Número de municipios
Relleno sanitario	774	Cuerpo de agua	4
Botadero a cielo abierto	189	Enterramiento	1
Planta integral	55	Quema	1
Celda transitoria	51	Total general	1102
Celda de contingencia	27		

Fuente: Información SSPD

Gráfica 14. Distribución Sistemas de Disposición Final - Año 2011



Fuente: Información SSPD

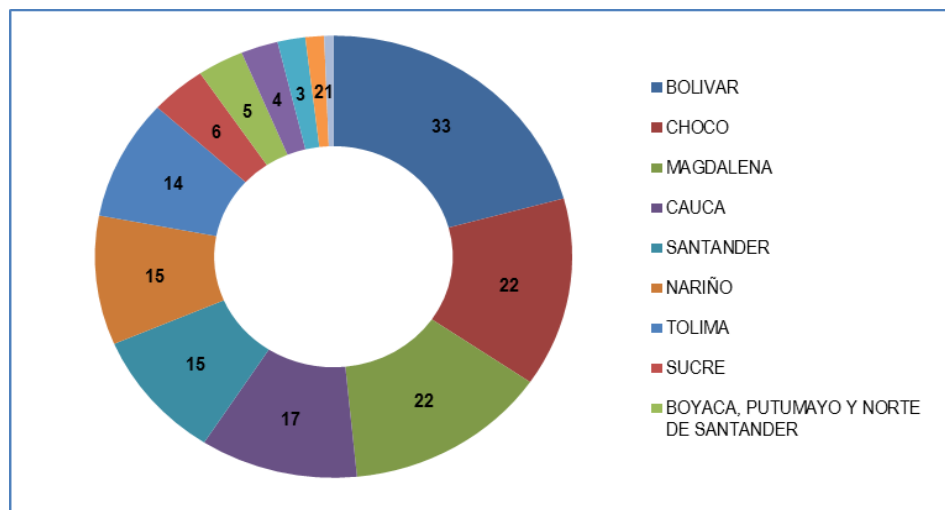
La anterior gráfica indica que para el año 2011, el 82.3% de los municipios del país, es decir, 907 municipios, disponían sus residuos en sitios adecuados tales como rellenos sanitarios, plantas integrales, celdas transitorias y celdas de contingencia, mientras que el 17.7% restante continuaban disponiendo en sitios inadecuados como botaderos a cielo abierto, enterramiento, quema y cuerpos de agua.

Ahora bien, para efectos del presente monitoreo se encuentra que 189 municipios en el país disponen los residuos sólidos en botaderos a cielo abierto, dentro de los cuales el 44% ostentaban la condición de municipios prestadores directos de

categoría 4 y 6, situación que demuestra una baja gestión técnica y administrativa por parte de estas unidades prestadoras de servicios.

Los departamentos que cuentan con un mayor número de municipios que disponen en botadero a cielo abierto corresponden a Bolívar, Chocó, Magdalena, Cauca y Santander, según muestra la Gráfica No. 15.

Gráfica 15. Departamentos con mayor número de municipios con botadero a cielo abierto



Fuente: Información SSPD

3.4 RESULTADOS DE LOS INDICADORES ESPECIFICOS

Los resultados de los indicadores específicos son producto de haber aplicado los ponderadores establecidos en la gráfica 2 de este informe y el nivel riesgo establecido en el cuadro No.1 de la metodología. Así las cosas, se encontró lo siguiente:

Cuadro 22. Resultados del indicador específico

Nivel de riesgo	No. de entidades territoriales
Sin riesgo	293
Riesgo bajo	433
Riesgo medio	307
Riesgo alto	68
TOTAL	1101

Los municipios identificados en riesgo alto del indicador específicos del monitoreo serán priorizados para el ejercicio de seguimiento y control. A continuación se presentan los 68 municipios con riesgo alto, desde el punto de vista presupuestal, administrativo y sectorial, así:

Cuadro 23. Municipios con riesgo alto del monitoreo específico

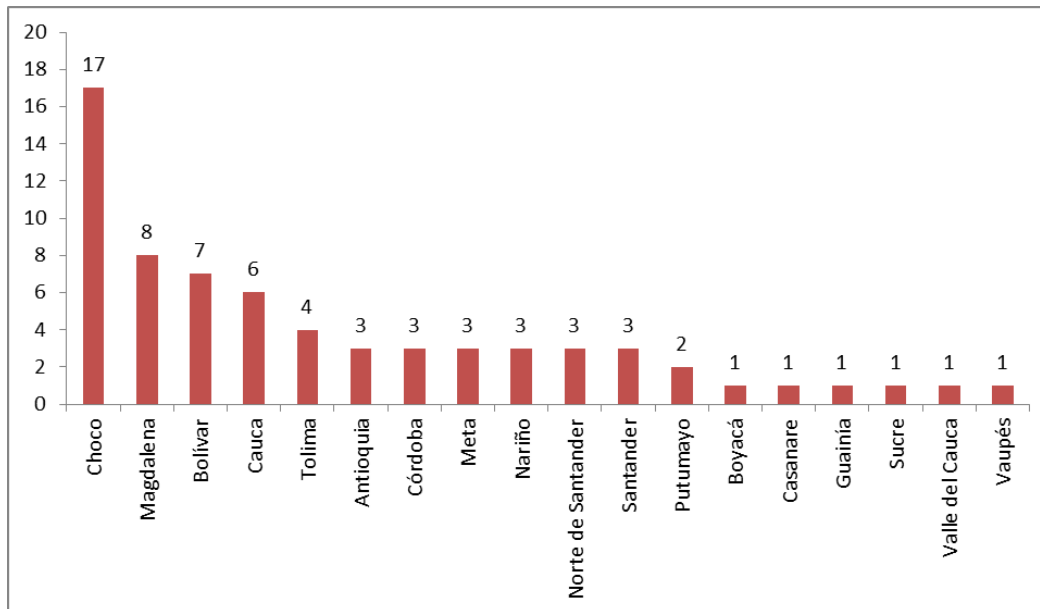
No	Departamento-DNP	Municipio-DNP
1	ANTIOQUIA	LA PINTADA
2	ANTIOQUIA	MURINDO
3	ANTIOQUIA	VIGIA DEL FUERTE
4	BOLIVAR	MARIA LA BAJA
5	BOLIVAR	NOROSI
6	BOLIVAR	REGIDOR
7	BOLIVAR	SAN JACINTO
8	BOLIVAR	SAN JACINTO DEL CAUCA
9	BOLIVAR	SANTA CATALINA
10	BOLIVAR	SANTA ROSA DEL SUR
11	BOYACA	CUBARA
12	CASANARE	LA SALINA
13	CAUCA	FLORENCIA
14	CAUCA	GUAPI
15	CAUCA	LA VEGA
16	CAUCA	LOPEZ
17	CAUCA	SAN SEBASTIAN
18	CAUCA	SUCRE
19	CHOCO	ACANDI
20	CHOCO	ALTO BAUDO (PIE DE PATO)
21	CHOCO	ATRATO
22	CHOCO	BOJAYA (BELLAVISTA)
23	CHOCO	CANTON DE SAN PABLO
24	CHOCO	CARMEN DEL DARIEN
25	CHOCO	CERTEGUI
26	CHOCO	JURADO
27	CHOCO	LLORO
28	CHOCO	MEDIO ATRATO
29	CHOCO	MEDIO BAUDO
30	CHOCO	QUIBDO
31	CHOCO	RIO IRO
32	CHOCO	RIOSUCIO
33	CHOCO	SAN JOSE DEL PALMAR



No	Departamento-DNP	Municipio-DNP
34	CHOCO	SIPI
35	CHOCO	UNION PANAMERICANA
36	CORDOBA	PUERTO ESCONDIDO
37	CORDOBA	SAN CARLOS
38	CORDOBA	SAN JOSÉ DE URÉ
39	GUAINIA	PUERTO INIRIDA
40	MAGDALENA	ARIGUANI
41	MAGDALENA	CERRO SAN ANTONIO
42	MAGDALENA	PEDRAZA
43	MAGDALENA	SAN ZENON
44	MAGDALENA	SANTA BARBARA DE PINTO
45	MAGDALENA	SITIONUEVO
46	MAGDALENA	TENERIFE
47	MAGDALENA	ZAPAYAN
48	META	MESETAS
49	META	PUERTO LLERAS
50	META	SAN JUANITO
51	NARIÑO	EL ROSARIO
52	NARIÑO	OLAYA HERRERA
53	NARIÑO	SAN PEDRO DE CARTAGO
54	NORTE DE SANTANDER	ARBOLEDAS
55	NORTE DE SANTANDER	BUCARASICA
56	NORTE DE SANTANDER	GRAMALOTE
57	PUTUMAYO	SAN MIGUEL
58	PUTUMAYO	VALLE DEL GUAMUEZ
59	SANTANDER	JORDAN
60	SANTANDER	LA PAZ
61	SANTANDER	SANTA HELENA
62	SUCRE	CHALAN
63	TOLIMA	CAJAMARCA
64	TOLIMA	PLANADAS
65	TOLIMA	RONCESVALLES
66	TOLIMA	VILLARRICA
67	VALLE DEL CAUCA	BUENAVENTURA
68	VAUPES	TARAIRA

En la gráfica 16 se muestra la distribución en entidades territoriales en riesgo alto por departamento.

Gráfica 16. Departamentos con mayor número de municipios con riesgo alto



Fuente: MVCT



MinVivienda
Ministerio de Vivienda

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

INDICADORES ESTRATÉGICOS PARA EL MONITOREO

4. INDICADORES ESTRATÉGICOS EN MONITOREO AL USO Y EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL SGP-APSB

4.1 PAGO DE SUBSIDIOS

Se considera el pago a subsidios como un indicador estratégico, puesto que el mismo plasma el cumplimiento por parte de las entidades territoriales de la aplicación de la Ley, en el sentido de buscar que la población de escasos recursos pueda acceder a los servicios públicos domiciliarios, y cumplir así con los fines inherentes al Estado Social de Derecho y con los principios de solidaridad y redistribución del ingreso que impone la Constitución Política.

Pese a lo anterior, una vez efectuado el análisis correspondiente a la información reportada por las administraciones territoriales frente al uso y destinación de los recursos del SGP-APSB para subsidios, se evidencia un bajo cumplimiento.

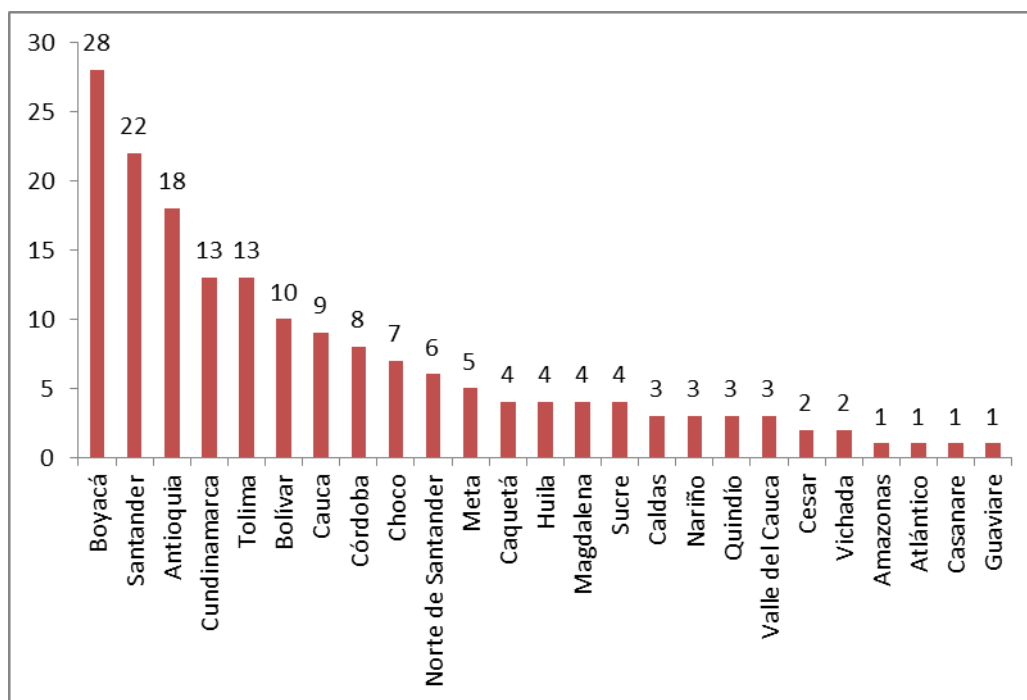
Esto se debe a factores determinantes entre los que se pueden destacar los siguientes:

- Mal reporte de las cifras correspondientes al ejercicio presupuestal de las entidades territoriales. (apropiación y pago de los rubros presupuestales de subsidios para acueducto, alcantarillado y aseo),
- Mal reporte de las cifras correspondientes al ejercicio presupuestal en las entidades territoriales que pagan los subsidios a través del PDA. (Apropiación y pago del rubro presupuestal de transferencias al PDA para subsidios).
- Las entidades territoriales no cuentan con el acuerdo del concejo municipal o distrital de creación de los fondos de solidaridad y redistribución del ingreso para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.
- Las entidades territoriales no cuentan con el contrato o convenio de transferencia de subsidios de que trata el Decreto 565 de 1996.
- Las entidades territoriales no cuentan con el acuerdo del concejo municipal o distrital mediante el cual se aprobaron los porcentajes de subsidios y contribuciones.
- Las entidades territoriales no reportan el formato de estratificación socioeconómica y coberturas.
- Las entidades territoriales son renuentes en el pago de subsidios a las Empresas de Servicios Públicos constituidas en sus municipios.
- Las entidades territoriales no cumplen con la reglamentación vigente respecto de la apropiación y pago de los recursos de SGP que deben destinarse para subsidios.

Por todo lo anterior, y teniendo en cuenta las múltiples causas a las cuales puede obedecer que las entidades territoriales no estén reportando el pago a subsidios, es necesario resaltar que su no pago genera impacto negativo en la prestación del servicio, en la suficiencia financiera de los prestadores, en las finanzas de la administración pública, en la medición de los criterios de eficiencia fiscal y administrativa, y afecta a la población de escasos recursos a la cual van dirigidos estos subsidios.

Así las cosas, y verificando los reportes al FUT efectuados por las administraciones territoriales se tiene que 175 entidades territoriales no reportan recursos con fuente de financiación SGP-APSB para el pago de los subsidios de acueducto, alcantarillado y aseo, así como las transferencias al PDA para subsidios (a los municipios que les aplica esta condición), así:

Gráfica 17. Municipios que no reportaron pago de subsidios



Fuente: FUT, Cálculos MVCT.

En el Anexo 1 se relacionan los 175 municipios que no reportaron valor alguno destinado al pago de subsidios para acueducto, alcantarillado y aseo, pese a que el parágrafo 2 del artículo 11 de la Ley 1176 de 2007 establece la obligación de destinar como mínimo el 15% de los recursos del SGP-APSB para este fin.

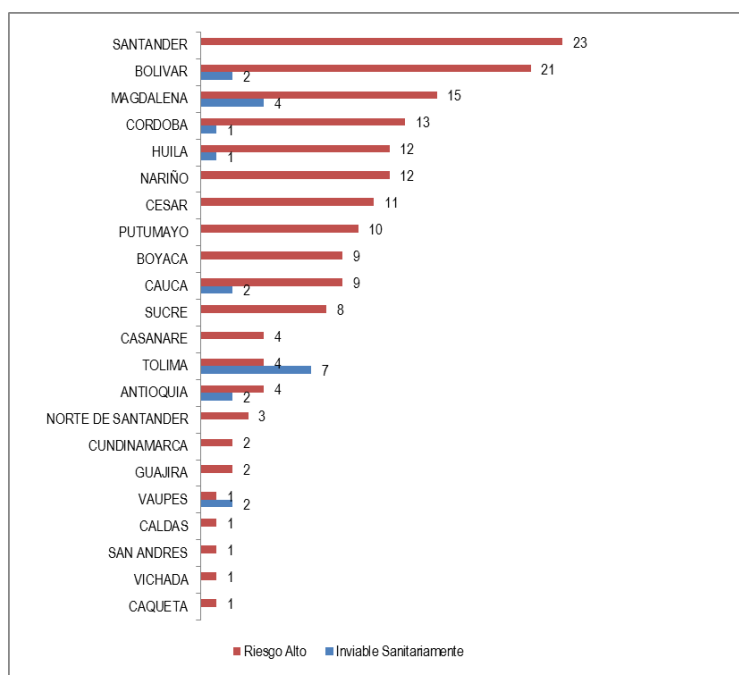
4.2 CALIDAD DEL AGUA PARA CONSUMO HUMANO

Teniendo en cuenta los criterios de clasificación del nivel de riesgo de calidad del agua establecidos en la Resolución 2115 de 2007, el MVCT ha considerado que para efectos del presente informe de monitoreo, identificará aquellos municipios

que hayan suministrado agua con IRCA superior al 35.1% para la vigencia 2011, es decir, se analizó aquellos con niveles de riesgo alto e inviable sanitariamente, así como aquellos que no fueron muestreados por la autoridad sanitaria y de los que no se cuenta con información.

En ese sentido y de acuerdo con la información reportada al SIVICAP por el Instituto Nacional de Salud para el año 2011, se encuentra que 167 municipios del país suministraron agua con nivel de riesgo alto en calidad y 21 con nivel de riesgo inviable sanitariamente, distribuidos por departamento tal y como se muestra en la gráfica a continuación:

Gráfica 18. Número de municipios por Departamento con Riesgo Alto e Inviable Sanitariamente



Fuente: Información SIVICAP - Cálculos MVCT.

Dentro de los departamentos con mayor número de municipios que otorgan agua con nivel de riesgo alto de calidad del agua y según muestra la Gráfica No. 17, se encuentran Santander y Bolívar con 23 y 21 municipios respectivamente, seguido de Magdalena con 15 municipios y Córdoba con 14, entre otros, que suman un total de 22 departamentos con promedios de IRCA altos e inviables. El caso más grave de municipios con agua inviable sanitariamente, se encuentra en el Tolima, pues 7 de sus municipios presentaron esta condición en la vigencia 2011.

En Bolívar, la situación también es alarmante, toda vez que la mitad de sus municipios suministraron agua para el consumo humano con riesgo alto e inviable sanitariamente. La mayoría de los departamentos de la Costa Caribe presentaron índices altos de nivel de riesgo de calidad del agua.

Como se mencionó anteriormente, 81 municipios no fueron muestreados por la autoridad sanitaria o no se cuenta con información en el SIVICAP, razón por la cual se genera una alerta especial a las autoridades sanitarias del país para que cumplan con las frecuencias y números de muestras de vigilancia de la calidad físicoquímica y microbiológica del agua para consumo humano establecidas en la Resolución 2115 de 2007.

Cuadro 24. Número de Municipios no muestreados por Departamento

Departamento	Municipio	Departamento	Municipio	Departamento	Municipio
Antioquia	San Juan de Uraba	Choco	Riosucio	Meta	Mesetas
Antioquia	Vigia del fuerte	Choco	Sipi	Meta	Puerto Concordia
Antioquia	Murindo	Choco	Unguia	Meta	Puerto Gaitán
Boyaca	Cubara	Choco	Unión Panamericana	Meta	Puerto López
Cauca	Patia (El bordo)	Choco	Nuqui	Meta	Restrepo
Cauca	Lopez	Choco	Atrato	Meta	San Carlos de Guaroa
Choco	El Carmen	Choco	Jurado	Meta	San Juan de Arama
Choco	Tado	Choco	Rio Iro	Meta	San Juanito
Choco	Acandí	Choco	San Jose del Palmar	Meta	San Martin
Choco	Alto Baudó	Córdoba	San Carlos	Meta	Villavicencio
Choco	Bagadó	Guainía	Puerto Inírida	Meta	Puerto Lleras
Choco	Bahía Solano	Meta	Acacias	Meta	Mapiripan
Choco	Bajo Baudó	Meta	Cumaral	Meta	El Calvario
Choco	Bojayá (Bellavista)	Meta	Vista Hermosa	Nariño	El Tablon
Choco	Cantón de San Pablo	Meta	Puerto Rico	Nariño	San Pedro de Cartago
Choco	Carmen del Darién	Meta	Barranca de Upia	Nariño	El Peñol
Choco	Certegui	Meta	Cabuyaro	Norte de Santander	Gramalote
Choco	Condoto	Meta	Castilla la Nueva	Putumayo	San Miguel
Choco	Istmina	Meta	Cubarral	Santander	La paz

Departamento	Municipio	Departamento	Municipio	Departamento	Municipio
Choco	Litoral del San Juan	Meta	La macarena	Santander	Santa Helena
Choco	Lloro	Meta	El castillo	Santander	Jordan
Choco	Medio Atrato	Meta	El dorado	Valle del Cauca	Cali
Choco	Medio Baudó	Meta	Fuente de oro	Valle del Cauca	Buenaventura
Choco	Medio San Juan	Meta	Granada	Valle del Cauca	Buga
Choco	Novita	Meta	Guamal	Valle del Cauca	Cartago
Choco	Quibdó	Meta	La Uribe	Valle del cauca	Tuluá
Choco	Rio Quito	Meta	Lejanías	Valle del Cauca	Yumbo

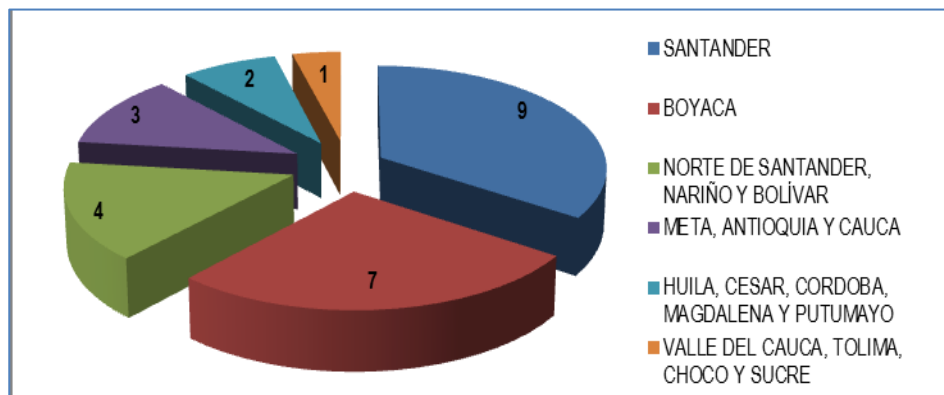
Fuente: Información SIVICAP-Cálculos MVCT

Así las cosas, se encuentra que 188 municipios suministraron agua con nivel de riesgo alto e inviable sanitariamente y 81 municipios no fueron muestreados por la autoridad sanitaria o sin información, para un total de 269 municipios del país que se recomienda al MHCP sean priorizados para el ejercicio de la actividad de seguimiento y control.

De estos 269 municipios, el 45% corresponde a municipios prestadores directos de categorías 5 y 6, quienes se han caracterizado en su mayoría por no contar con una infraestructura adecuada de acueducto ni con capacidad técnica suficiente que logre garantizar agua apta para el consumo humano.

De igual forma, se evidencia que 218 municipios con nivel de riesgo alto e inviable y no muestreados por la autoridad sanitaria, no registran gastos en la cuenta “acueducto - tratamiento” del FUT, lo que podría señalar que no invirtieron recursos de la fuente SGP-APSB para financiar obras en el tratamiento del agua para la vigencia 2012, dejando como consecuencia agua no apta para el consumo humano en estos municipios.

Gráfica 19. Número de Municipios por Departamento que reportaron inversiones en la cuenta “tratamiento” en el FUT-Año 2012



Fuente: Cuenta A.3.10.4 del FUT-Cálculos MVCT.

En el Anexo 2 del presente informe, se muestran los 188 municipios que presentaron niveles de riesgo altos e inviables sanitariamente en el SIVICAP 2011, los cuales fueron identificados como estratégicos dado que representan el 3.6% de la población total donde los esfuerzos del Gobierno Nacional, departamental y municipal, prestadores de servicios públicos y demás actores, deberán estar concentrados en acciones que propendan por la mejora de dicha condición.

4.3 Monitoreo al uso y ejecución de los recursos del SGP-APSB a los municipios y distritos que adquirieron crédito con alianza fiduciaria bajo la figura de “Bonos de Agua”.

Los “*Bonos del agua*” no son una política o un esquema de financiamiento del Gobierno Nacional, sino una operación de crédito en el mercado de capitales, a través de la cual cada entidad territorial autónomamente suscribe un contrato de crédito, el cual es pagado con un porcentaje de la asignación de los recursos del SGP-APSB durante 19 años.

Actualmente, lo comprometido por las entidades territoriales a través de este esquema representa el 6,1% de la asignación en la vigencia 2012, para un total de 117 municipios.

4.3.1 Antecedentes

En el año 2009, se constituyó el Grupo Financiero de Infraestructura (GFI), conformado por Alianza Fiduciaria (vocero del Patrimonio Autónomo Emisor y prestamista de los bonos), Konfigura Capital Ltda.

El mencionado grupo, fue creado con el fin de establecer mecanismos financieros para ejecutar proyectos departamentales y municipales de agua potable y

saneamiento básico, contenidos en los Planes de Desarrollo de los entes territoriales. Así, se organizó y estructuró el sistema de “Bonos de Agua” para financiar proyectos de inversión a través del mercado de capitales, suscribiendo, por medio de Alianza Fiduciaria, un contrato de fiducia mercantil irrevocable para la constitución de un patrimonio autónomo, con el objeto de emitir bonos y obtener los recursos necesarios para otorgar el préstamo a las entidades territoriales.

El monto del crédito y sus condiciones fueron acordadas por las entidades territoriales y el patrimonio autónomo emisor y prestamista, sin que se requiriera aprobación o concepto previo del MVCT, por no estar dentro de las competencias de dicho Ministerio.

En el marco de estos contratos, los municipios y distritos enviaron al MVCT la instrucción irrevocable de giro directo comprometiendo durante 19 años un porcentaje de los recursos del SGP-APSB y como consecuencia de esto, se transfirió la asignación comprometida al Patrimonio Autónomo que constituyó cada Entidad Territorial para garantizar el pago de la deuda.

Adicionalmente, cada municipio suscribió un contrato de crédito y un contrato de cesión del derecho a recibir los recursos del SGP-APSB por medio del giro directo con un plazo de diecinueve (19) años, (cinco (5) de gracia y catorce (14) de amortización) con una tasa del UVR +11% E.A., sin posibilidad de pagar anticipadamente la deuda.

En relación con lo anterior, y de conformidad con lo establecido en el artículo 287 de la Constitución Política de Colombia *“Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la Ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: (...) 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”*.

Aunado a lo anterior, el artículo 10 literal e) y el artículo 11 literal b) de la Ley 1176 de 2007, establece que los departamentos, distritos y municipios tienen la facultad de utilizar los recursos del SGP-APSB para el *“pago del servicio a la deuda originado en el financiamiento del sector de agua potable y saneamiento básico, mediante la pignoración de los recursos asignados y demás operaciones financieras autorizadas por ley”*.

En virtud de esta facultad y del contrato de cesión de derechos suscrito entre el Patrimonio Autónomo emisor y prestamista y los entes territoriales, los recursos del SGP-APSB, se constituyeron en garantía y fuente de pago de los créditos adquiridos por los entes territoriales.

Así, este Ministerio ha realizado el giro directo de los recursos del SGP-APSB a los patrimonios autónomos o esquemas fiduciarios sujeto a las condiciones legales establecidas en el artículo 35 del Decreto 1040 de 2012.

Acorde con las autorizaciones de giro directo enviadas al MVCT para su correspondiente trámite, se detectó que entre diciembre de 2009 y mayo de 2011 se realizaron cuatro (4) emisiones de bonos por un valor de \$440 mil millones aproximadamente, en 117 municipios que comprometieron en promedio el 45% de los recursos del SGP-APSB (los porcentajes oscilan entre 16 y el 85%).

4.3.2 Visitas de monitoreo

El MVCT en ejercicio de las competencias señaladas en la Ley 1450 de 2011 y Decreto 1040 de 2012, entre noviembre de 2012 y abril de 2013, realizó visitas de monitoreo a las 117 entidades territoriales que adquirieron el crédito con el fin de verificar la ejecución de dichos recursos los cuales se encontraban amparados con los recursos del SGP-APSB.

Producto de estas visitas, se generó un informe de monitoreo por cada ente territorial, evidenciando la posible ocurrencia de eventos de riesgo, así mismo, dichos informes fueron remitidos al MHCP para desarrollar las actividades de seguimiento y control al SGP-APSB en el marco del Decreto 028 de 2008 y 1040 de 2012, así como a la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República para lo de su competencia.

4.3.3 Objetivo general de las visitas de monitoreo

El principal propósito de las visitas de monitoreo consistió en identificar el uso y ejecución de los recursos del SGP-APSB adquiridos a través del crédito realizado por los 117 municipios y distritos con Alianza Fiduciaria.

Adicionalmente, se buscó identificar aquellas situaciones que del análisis de la información obtenida, resultarán de inminente riesgo para la prestación adecuada del servicio, el cumplimiento de las metas de cobertura, continuidad y calidad en los servicios, o que constituyan desviación, uso indebido, ineficiente o inadecuado de los recursos del SGP- APSB.

4.3.3.1 Objetivo específicos.

La metodología utilizada por el MVCT para la elaboración de cada uno de los informes consistió en verificar cuatro objetivos fundamentales: 1) Planeación, 2) Contratación, 3) Uso adecuado de los recursos y 4) Funcionalidad de las obras.

- **Planeación:** Con este objetivo se buscó identificar dentro del Plan de Desarrollo Municipal vigencia 2008 -2011 y sus instrumentos de gestión (Plan Indicativo, Plan Operativo Anual de Inversiones-POAI, Planes de acción), cuáles fueron los proyectos de agua potable y saneamiento básico incorporados para cumplir con los indicadores de cobertura, continuidad y calidad, en la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo; así como, identificar la incorporación y apropiación en el presupuesto de los recursos del crédito.

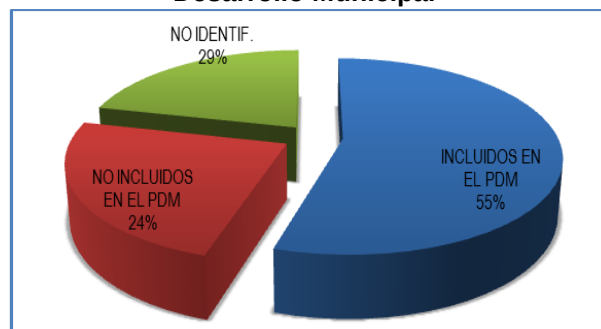
- **Contratación:** Identificar desde el punto de vista de los contratos, cuál fue la modalidad de selección, la ejecución de los recursos del crédito adquirido, el tipo de supervisión o interventoría se llevó a cabo en cada uno de ellos.
- **Uso adecuado de los recursos del SGP-APSB:** Identificar si los recursos del crédito, fueron ejecutados en el marco de las actividades elegibles de gasto establecidas en el artículo 11° de la Ley 1176 de 2007.
- **Funcionalidad de las obras:** Según el porcentaje de avance en el compromiso y ejecución de los recursos del crédito, verificar el cumplimiento de las obligaciones y la funcionalidad de las obras.

4.3.4 Resultado de las 117 visitas a los municipios vinculados al esquema “bonos de agua”

De cada uno de los objetivos específico planteados, se encontró lo siguiente:

Planeación: De los 117 municipios visitados, se encontró que 64 de estos incluyeron dentro de los Planes de Desarrollo 2008- 2011 o en otros documentos de planeación, los proyectos del sector a ser financiados con los recursos del crédito. Para el resto de los municipios, no se pudieron identificar los proyectos en los instrumentos de planeación o no contaban con la información para determinar este aspecto.

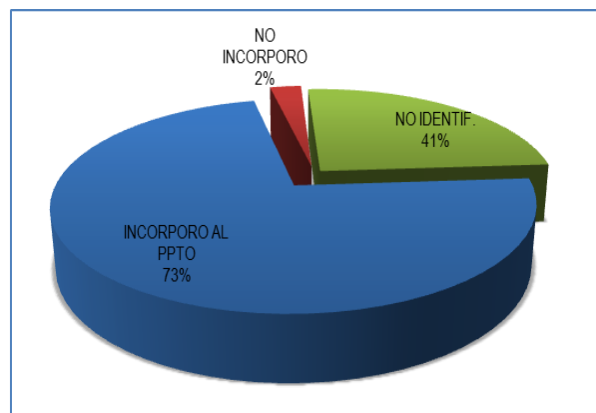
Gráfica 20. Municipios con proyectos incluidos en el Plan de Desarrollo Municipal



Fuente: MVCT

Frente a la incorporación de los recursos del crédito en el presupuesto se encontró que 85 municipios contaban con el acto administrativo de dicha incorporación. Los demás no entregaron la información o no fue posible determinarlo.

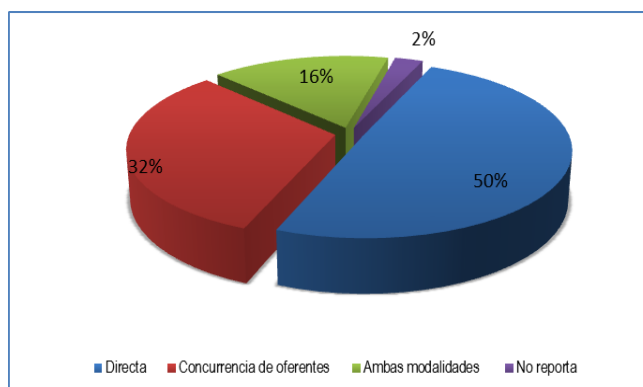
Gráfica 21. Municipios que incorporaron los recursos del crédito en el presupuesto



Fuente: MVCT

Contratación: En cuanto a la contratación realizada por los entes territoriales para la ejecución de los recursos del crédito se pudo establecer que de los 117 municipios que adquirieron crédito en el esquema Bonos de Agua, 58 de ellos ejecutaron estos recursos a través de contratación directa, 37 municipios utilizaron la figura de concurrencia de oferentes (licitación pública) y 19 de ellos utilizaron ambas modalidades de contratación.

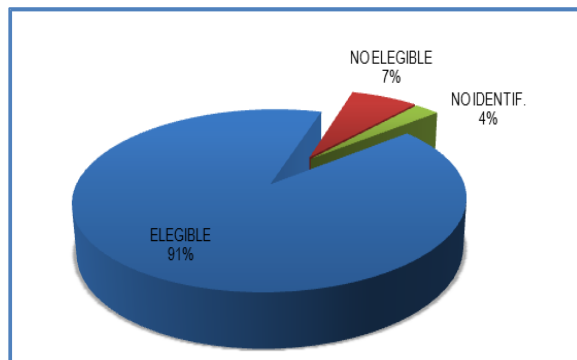
Gráfica 22. Modalidad de contratación empleada por los Municipios



Fuente: MVCT

Uso adecuado de los recursos del SGP-APSB: Se determinó que 106 municipios realizaron inversiones dentro de las actividades elegibles descritas en el artículo 11 de la Ley 1176 de 2007. En 8 municipios se utilizaron los recursos en obras y compras que no son permitidas por la Ley, en los restantes 3 municipios no se identificaron su uso.

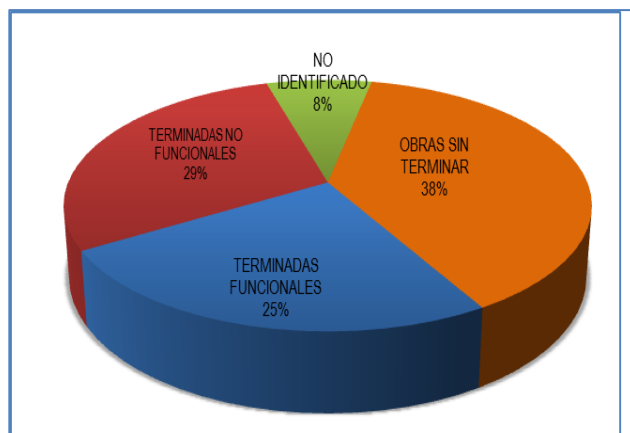
Gráfica 23. Uso De los recursos del SGP-APSB en actividades elegibles



Fuente: MVCT

Funcionalidad de las obras: Se encontró que en 29 municipios las obras están ejecutadas, terminadas y funcionales con los recursos del crédito, en 34 municipios las obras están terminadas pero no se encuentran funcionales, en 45 municipios las obras están sin terminar, y en 9 no se pudo determinar este aspecto, por razones de orden público, distancia de las obras, o porque no se construyeron.

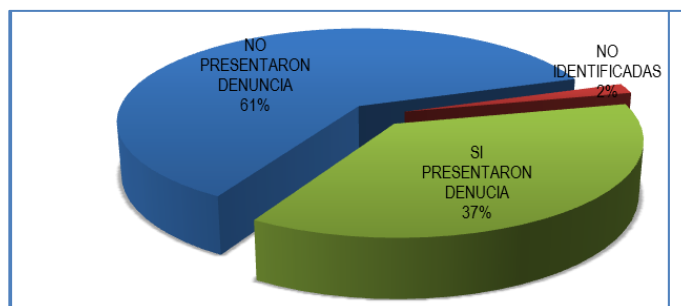
Gráfica 24. Municipios con proyectos funcionales



Fuente: MVCT

Así mismo, se identificó que en 43 municipios se han adelantado actuaciones de oficio por parte de los entes de control por problemas en la ejecución de los contratos.

Gráfica 25. Municipios con denuncias previas a órganos de control.



Fuente: MVCT

4.3.5 Compromisos y pago de subsidios.

En cuanto al compromiso de subsidios, se pudo establecer que de los 117 municipios vinculados al esquema Bonos de Agua, 18 municipios no reportan pagos por concepto de subsidios en el vigencia 2012, 35 no cumplieron con el compromiso de destinar mínimo el 15% para el pago de subsidios de conformidad con el parágrafo segundo del artículo 11 de la Ley 1176 de 2007, el resto reportan pagos a los operadores.

Así las cosas, en 53 municipios podrían configurarse un posible evento de riesgo, según lo establecido en el numeral 9.12 del artículo 9 del Decreto 028 de 2008, lo que podría ser objeto de un plan de desempeño u otra medida de control por parte del MHCP. Estos municipios son:

Cuadro 25. Municipios que suscribieron créditos con Alianza Fiduciaria que no reportan pago y destinan menos del 15% del SGP-APSB en subsidios

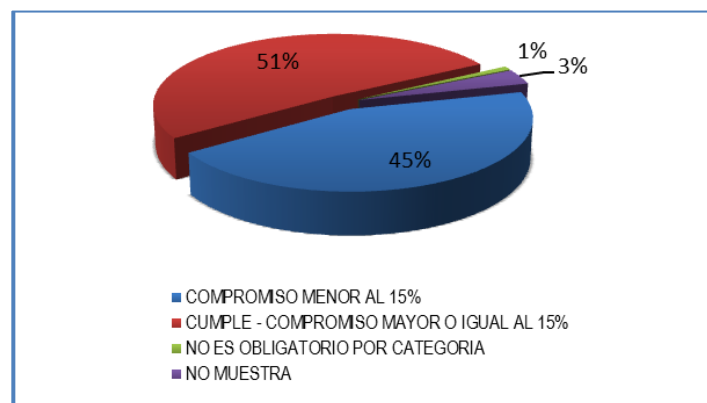
Departamento	Municipio	% comprometido bonos de agua	% Porcentaje pagado	Resultado del monitoreo
Antioquia	Abriaquí	55%	0%	No reporta pago de subsidios
Antioquia	Caramanta	70%	0%	No reporta pago de subsidios
Antioquia	Betania	70%	14%	Destinó menos del 15%
Antioquia	Yali	30%	10%	Destinó menos del 15%
Antioquia	Angostura	60%	9%	Destinó menos del 15%
Antioquia	Valdivia	60%	14%	Destinó menos del 15%
Antioquia	Dabeiba	46%	12%	Destinó menos del 15%
Antioquia	San Pedro de Uraba	32%	12%	Destinó menos del 15%
Antioquia	Taraza	50%	9%	Destinó menos del 15%
Antioquia	Carepa	30%	12%	Destinó menos del 15%
Antioquia	Bello	85%	1%	Destinó menos del 15%
Bolívar	Norosí	80%	0%	No reporta pago de subsidios

Departamento	Municipio	% comprometido bonos de agua	% Porcentaje pagado	Resultado del monitoreo
Bolívar	Altos del rosario	60%	0%	No reporta pago de subsidios
Bolívar	Turbana	40%	0%	No reporta pago de subsidios
Bolívar	Santa Catalina	40%	9%	Destinó menos del 15%
Bolívar	Barranco de Loba	55%	14%	Destinó menos del 15%
Bolívar	Santa rosa	25%	5%	Destinó menos del 15%
Boyacá	Susacón	65%	0%	No reporta pago de subsidios
Boyacá	Caldas	60%	8%	Destinó menos del 15%
Boyacá	Sora	30%	5%	Destinó menos del 15%
Cauca	Buenos Aires	40%	0%	No reporta pago de subsidios
Cauca	La Sierra	25%	8%	Destinó menos del 15%
Cauca	Caloto	40%	6%	Destinó menos del 15%
Cauca	El Tambo	35%	5%	Destinó menos del 15%
Choco	Cantón de San Pablo	42%	0%	No reporta pago de subsidios
Choco	Carmen del Darién	65%	13%	Destinó menos del 15%
Choco	Lloro	55%	8%	Destinó menos del 15%
Choco	Atrato	55%	3%	Destinó menos del 15%
Choco	Certeguí	40%	7%	Destinó menos del 15%
Choco	Istmina	50%	12%	Destinó menos del 15%
Chocó	Alto Baudó (Pie de Pato)	80%	8%	Destinó menos del 15%
Córdoba	San Carlos	80%	0%	No reporta pago de subsidios
Córdoba	Montelibano	16%	0%	No reporta pago de subsidios
Cundinamarca	Soacha	37%	9%	Destinó menos del 15%
Magdalena	Pedraza	30%	0%	No reporta pago de subsidios
Magdalena	Nueva Granada	35%	0%	No reporta pago de subsidios
Magdalena	Sitionuevo	30%	0%	No reporta pago de subsidios
Magdalena	Ariguaní	20%	0%	No reporta pago de subsidios
Magdalena	Remolino	55%	14%	Destinó menos del 15%
Magdalena	San Zenón	45%	14%	Destinó menos del 15%
Norte Santander	de Cacota	35%	6%	Destinó menos del 15%
Norte Santander	de La Playa	40%	6%	Destinó menos del 15%
Norte Santander	de Convención	40%	13%	Destinó menos del 15%

Departamento	Municipio	% comprometido bonos de agua	% Porcentaje pagado	Resultado del monitoreo
Norte Santander	de Los Patios	31%	8%	Destinó menos del 15%
Norte Santander	de Ocaña	50%	10%	Destinó menos del 15%
Santander	Guaca	60%	0%	No reporta pago de subsidios
Santander	Onzaga	70%	0%	No reporta pago de subsidios
Santander	Girón	60%	0%	No reporta pago de subsidios
Santander	Gambita	80%	3%	Destinó menos del 15%
Santander	Suaita	60%	10%	Destinó menos del 15%
Valle del cauca	Jamundí	70%	0%	No reporta pago de subsidios
Valle del cauca	Calima-Darién	50%	14%	Destinó menos del 15%
Valle del cauca	Buenaventura	80%	10%	Destinó menos del 15%

Fuente: MVCT

Gráfica 26. Municipios que comprometieron recursos para pago de subsidios



Fuente: MVCT

4.3.6 Municipios vinculados al PAP-PDA.

Frente a este punto es preciso indicar, que de los 117 municipios vinculados al esquema Bonos de Agua 37 se encuentran vinculados al PAP-PDA, estos son:

Cuadro 26. Municipios con crédito Alianza Fiduciaria y vinculados al PDA

Departamento	Municipio	Departamento	Municipio
Bolívar	Arenal	Cauca	El Tambo
Bolívar	Barranco de Loba	Cauca	Patía
Bolívar	Clemencia	Cauca	Sierra

Departamento	Municipio	Departamento	Municipio
Bolívar	El Guamo	Cauca	Suarez
Bolívar	El Peñón	Córdoba	San Pelayo
Bolívar	Maria la baja	Cundinamarca	Soacha
Bolívar	Norosí	Nariño	Ipiales
Bolívar	Rio Viejo	Nariño	Túquerres
Bolívar	San Estanislao	Norte Santander	de Cacota
Bolívar	San Jacinto	Norte Santander	de Los Patios
Bolívar	San Jacinto del Cauca	Norte Santander	de Villa del Rosario
Bolívar	santa catalina	Santander	Floridablanca
Boyacá	Caldas	Santander	Girón
Boyacá	Otanche	Santander	San Joaquín
Boyacá	San Luis de Gaceno	Sucre	San Onofre
Boyacá	Sora	Sucre	Sincé
Cauca	Balboa	Valle del Cauca	Zarzal
Cauca	Buenos Aires	Vaupés	Mitú
Cauca	Caloto		

Fuente: MVCT

4.3.7 Conclusiones visitas de monitoreo bonos de agua

De manera general, y con base en las visitas de monitoreo se pudo evidenciar que:

- 40 municipios presentaron riesgos frente al uso de los recursos que podrían afectar la prestación de los servicios públicos o constituyen desviación o uso inadecuado de los recursos. (Ver listado en el Anexo 3).
- En 65 municipios se encontró que existe la posibilidad de riesgo frente al uso de los recursos y a la funcionalidad de las obras, si no se toman las medidas pertinentes.
- Si bien se encontró que en 29 municipios las obras están terminadas y son funcionales, tan solo en 12 municipios se determinó que los recursos

cumplieron con el fin para lo cual fue tramitado el crédito y se hizo una adecuada ejecución de los mismos. En el Anexo 3 se presentan los principales problemas identificados en los 40 municipios).

Gráfica 27. Diagnóstico general



Fuente: MVCT

De manera general se encontró lo siguiente:

- **PLANEACION:**

En algunos entes territoriales no se identifican dentro de sus planes de desarrollo, ni en los instrumentos de gestión como planes indicativos, operativos o de acción los proyectos específicos a ser financiados con estos recursos⁴.

En otros casos, antes de solicitar el crédito y al momento de contratar los proyectos no se cuenta con estudios y diseños ni se dispone de los predios y licencias necesarios para su ejecución. Tampoco se incorporan ni apropian los recursos en los respectivos presupuestos municipales.

Otra deficiencia detectada en materia de planeación, consiste en la carencia de diagnósticos, asimismo no se establecen metas sectoriales de cobertura, calidad y continuidad para la prestación de los servicios, lo que impide establecer la necesidad e impacto de los proyectos.

La sostenibilidad de las inversiones a realizar con los recursos provenientes del empréstito no se encuentra garantizada, por cuanto en el marco del esquema, en algunos municipios no se destinan recursos que aseguren el pago de los subsidios de los estratos 1, 2 y 3, ni compromisos de fortalecimiento o transformación institucional.

- **FUNCIONALIDAD DE LAS OBRAS:**

En 113 de los 117 municipios visitados se construyeron obras, en 71 de ellos las obras fueron terminadas, no obstante, tan solo en 30 municipios las obras son

⁴ San Estanislao, Turbaná, San Jacinto del Cauca (Bolívar), Pueblo viejo, Sitio nuevo (Magdalena), Lebrija (Santander), San Onofre (Sucre), Susacón (Boyacá), Caloto (Cauca), entre otros.

funcionales, entre otras razones por la incapacidad administrativa de los entes territoriales o prestadores del servicio⁵ o por falta de actividades complementarias que garanticen su funcionalidad.

- **CONTRATACIÓN:**

En 49 de los 117 municipios, no se adelantaron procesos de selección que garantizaran la pluralidad de oferentes; se acudió a la contratación directa mediante la celebración de contratos y convenios interadministrativos sin contar con estudios y documentos previos que permitieran verificar la idoneidad, experiencia y capacidad de las entidades contratadas.

De igual forma, se identificaron contratos de obra sin interventoría externa y realizada por funcionarios del ente territorial. Se evidenciaron contratos sin liquidar, suspendidos desde hace más de un año y obras abandonadas por los contratistas.

- **USO ADECUADO DE RECURSOS:**

Si bien es cierto que en 106 de los 117 municipios se invirtieron los recursos dentro de las actividades elegibles descritas en el artículo 11 de la Ley 1176 de 2007, en 11 de ellos se les dio una destinación diferente, como por ejemplo: compra de predios en zona rural, sustitución de vehículos de tracción animal, pavimentación de áreas no intervenidas, compra de materiales para la supuesta construcción de unidades sanitarias sin soporte de su necesidad ni ejecución, estos municipios son: Girón y Lebrija (Santander), Bello (Antioquia), Ipiales (Nariño) y Calima del Darién (Valle).

Lo anterior, se relacionan con posibles eventos de riesgo establecidos en el Decreto 028 de 2008, “cambio en la destinación de los recursos” y “aquella situación que del análisis de la información obtenida en cualquier tiempo, resulte de inminente riesgo en la prestación del servicio, el cumplimiento de las metas de continuidad, cobertura y calidad, o constituya desviación o uso indebido, ineficiente o inadecuado de los recursos del SGP-APSB” lo que será objeto de seguimiento y control por parte del MHCP.

De otra parte, las entidades territoriales incurrieron en altos costos financieros y operativos a partir del desembolso del crédito, lo cual se evidenció en convenios interadministrativos suscritos por las entidades territoriales, los cuales cobraron por la gerencia y administración y contratación de las obras, sin que en algunos casos se hayan ejecutados las mismas, o se incurra sobrecostos dados los retrasos en su ejecución.

⁵ Por ejemplo en el municipio de Calcedonia (Valle), se construyeron dos Plantas de Tratamiento de Agua Potable que fueron entregadas a las Juntas Veredales o administradores del servicio pero no se encontraban operando.

Cabe anotar que los costos y gastos de la operación crediticia descontados por el prestamista promediaron el 1.31% del valor del crédito, el cual asciende a un total sumando los 117 municipios a la suma de \$ 5.764.050.772.770.

Cuadro 27. Recursos del SGP-APSB girados a alianza fiduciaria por los bonos del agua

Vigencia	Valor	No. Municipios
Vigencia 2009	901.584.525	29
Vigencia 2010	29.059.175.938	81
Vigencia 2011	62.376.165.347	117
Vigencia 2012	68.446.896.011	117
Total	160.783.821.821	117

Fuente: MVCT

En el Anexo 4 de este informe se presentan las obras contratadas en los 117 municipios con los recursos del crédito.



MinVivienda
Ministerio de Vivienda

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

PRIORIZACIÓN DE ENTIDADES A SEGUIMIENTO

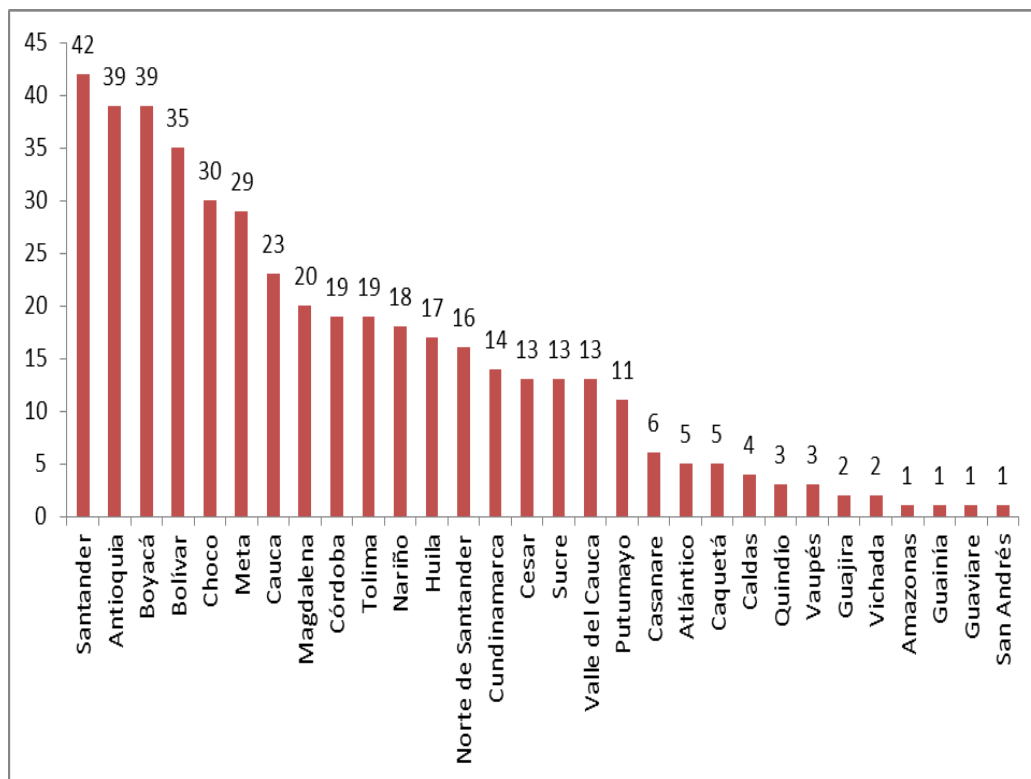
5. PRIORIZACIÓN DE ENTIDADES A SEGUIMIENTO

El numeral 1.1.5 del artículo 37 del Decreto 1040 de 2012, establece que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, priorizará las entidades territoriales que serán objeto de las actividades de seguimiento.

Así las cosas, con base en la metodología establecida, el municipio, distrito o departamento es priorizado para el ejercicio de la actividad de seguimiento si no cumple alguno de los indicadores estratégicos y, adicionalmente, si está en el nivel de riesgo alto del indicador específico de monitoreo. En este orden de ideas, se determinó que 444 municipios quedan priorizados, al evidenciar posibles eventos que podrían poner en riesgo el uso de los recursos del SGP-APSB y la prestación de los servicios públicos. (En el anexo 5 se relacionan los municipios)

La distribución de municipios priorizados por departamento para el seguimiento se presentan en la Gráfica 28.

Gráfica 28. Entidades priorizadas a seguimiento.



Fuente: MVCT



MinVivienda
Ministerio de Vivienda

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1 CONCLUSIONES

- La muestra del monitoreo presupuestal se compone de la información reportada por 1063 entidades territoriales.
- Los siguientes 8 municipios no reportaron información al FUT: 1. Mutata, 2. La Salina, 3. San Pedro de Cartago, 4. Guadalupe, 5. San Jacinto del Cauca, 6. Recetor, 7. Puerto Escondido, y 8. Olaya Herrera, por lo que no fue posible verificar el cumplimiento del indicador presupuestal. Al igual, los departamentos del Meta y Magdalena no cumplieron con este requisito.

Una vez tomada la muestra y analizados los diferentes indicadores establecidos en la metodología y en la normatividad, se obtuvieron los siguientes resultados:

- Frente al indicador específico presupuestal sobre la incorporación al presupuesto se evidenció que de los recursos asignados a través de los CONPES para la vigencia 2012, de las entidades territoriales incluidas en la muestra, los departamentos presupuestaron \$7.867.788 más respecto de lo asignado y girado; y los municipios presupuestaron y reportaron \$21.983.116 por encima del giro efectuado por el MVCT. Esto evidencia un riesgo en el cargue de información que podría estar relacionado con el riesgo 9.2 establecido en el Decreto 028 de 2008. Adicionalmente, podría configurarse un riesgo para la adecuada ejecución de los recursos ya que los municipios y departamentos pueden comprometer recursos y/o tomar decisiones de inversión que no son consistentes con la realidad económica de la entidad territorial.
- El equilibrio presupuestal mostró que de los 1.063 municipios incluidos en la muestra, 77 municipios (7%) reportan sus compromisos iguales a sus recursos disponibles y por lo tanto, cumplen con la verificación del indicador de déficit fiscal. Sin embargo, 836 municipios (79%) reportan compromisos menores a sus recursos disponibles y 150 entidades (14%) reportan compromisos superiores a sus recursos disponibles; en este caso, dichas entidades territoriales podrían estar incurriendo en un déficit fiscal teniendo en cuenta que sus compromisos son superiores a sus recursos disponibles.
- De los municipios que integran la muestra, se observa en San Vicente - Antioquia, reportó compromisos del 1% frente a los recursos disponibles reportados, seguidos por Tolviejo y Macaravita con el 1%, entre otros. En conclusión, 38 entidades comprometieron menos del 25% de sus recursos disponibles, 101 entidades comprometieron entre el 26% y 50%.

Por lo anterior, es importante revisar las inversiones efectuadas en estos municipios, ya que podría configurarse el evento de riesgo 9.16 establecido en el Decreto 028 de 2008, reflejado en el no cumplimiento de metas de continuidad, cobertura y calidad.

- De las 1063 municipios se encontró que 918, equivalentes al 86% realizaron los compromisos de acuerdo con las actividades definidas en el artículo 11 de la Ley 1176; 145 entidades (14%) evidenciaron posibles compromisos en actividades no permitidas con los recursos del SGP-APSB, por lo que se sugiere especial seguimiento a las entidades territoriales que no ejecutaron los recursos conforme a las disposiciones legales, ya que se podría estar evidenciando el riesgo 9.4 establecido en el decreto 028 de 2008.
- Los municipios de Itagüí, Jericó y Caramanta comprometieron más del 75% de los recursos del SGP-APSB en actividades no elegibles incluidas en la Ley 1176 de 2007. Por lo que podrían estar incurriendo en algunos de los riesgos establecidos en el Decreto 028 de 2008.
- En cuanto al pago de subsidios se encontró que de acuerdo con las ejecuciones presupuestales reportadas por los municipios se observa que las entidades que integran la muestra comprometieron el 37% de los recursos girados por SGP-APSB para cubrir los subsidios, y del valor comprometido pagaron el 35%.

Adicionalmente y de acuerdo con lo reportado a través del FUT, se evidencia que los municipios de la categoría 6° son los que evidencian mayor incumplimiento respecto a la obligación de comprometer recursos para subsidios. En cuanto a los municipios de la categoría 1 se observa que aunque la legislación no les obliga a cumplir con la destinación del 15% como mínimo para subsidios, 8 de ellos destinaron y pagaron un porcentaje mayor o igual al 15% para tal fin, estos son: Cúcuta, Valledupar, Neiva, Pereira, Manizales, Piedecuesta, Yumbo y Envigado.

En conclusión, de los 1063 municipios que integran la muestra, 598 (56%) cumplieron con la obligación de comprometer y pagar un porcentaje mayor o igual al 15% para subsidios, 454 entidades, (43%) comprometieron y pagaron un porcentaje menor al 15%, estas entidades no estarían cumpliendo con lo reglamentado en el parágrafo 2 del artículo 11 de la Ley 1176 de 2007.

- Se analizó que los departamentos que componen la muestra, generaron compromisos con fuente de financiación SGP-APSB en la siguiente distribución: el 56% para transferencias al Plan Departamental de Aguas, quien a su vez invierte los recursos en el sector conforme a los proyectos presentados por las entidades territoriales. Los restantes se distribuyen de la siguiente manera: 30,8% para acueducto, 8% para alcantarillado, 0.2% para aseo y 5% para estos servicios en municipios descertificados.

Con respecto a los municipios que componen la muestra, los compromisos se destinaron a cubrir actividades y/o servicios así: transferencias al Plan Departamental de Aguas 29%, acueducto 47%, alcantarillado 15%, aseo el 8%, para el pago de déficit y pago de pasivos laborales el 1%.

- Revisados los datos reportados por las entidades territoriales, se encontró que los municipios de Nóvita - Chocó, Arboledas y Gramalote - Norte de Santander no reportaron pagos por concepto de subsidios con cargo a la fuente SGP-APSB. Adicionalmente, los municipios de López - Cauca, Nóvita - Chocó y Arboledas - Norte de Santander ya fueron identificados en el informe de las actividades de monitoreo de la vigencia 2011, y a la fecha aún evidencian el incumplimiento. Por lo que se constituye un posible evento de riesgo, identificado en el Decreto 028 de 2008 como el 9.18 *“Aquella situación que del análisis de la información obtenida en cualquier tiempo, resulte de inminente riesgo para la prestación adecuada del servicio, el cumplimiento de las metas de continuidad, cobertura y calidad en los servicios, o constituya desviación, uso indebido, ineficiente o inadecuado de los recursos del sistema general de participaciones”*.
- El riesgo mencionado anteriormente y con la evidencia detectada en cuanto a que 628 municipios no otorgaron agua apta para el consumo humano al 25.4% de la población de la zona urbana. Por ello, se hace un llamado de urgencia a los alcaldes y a los gerentes de empresas de servicios públicos a realizar gestiones tendientes a optimizar la prestación del servicio de acueducto de manera eficiente, incluyendo el mejoramiento de sus procesos de desinfección con el fin de evitar incumplimientos en las características microbiológicas presentadas en el agua.

6.2 RECOMENDACIONES

- Las entidades territoriales, a pesar de los esfuerzos del Gobierno Nacional en cuanto a brindar asistencia técnica, evidencian falencias en la incorporación seguimiento y destinación de recursos del SGP-APSB. Por lo tanto, es necesario fortalecer la asistencia técnica de los departamentos y gestores PAP-PDA a los municipios con el fin de garantizar el correcto uso de los recursos asignados a las entidades, así como fortalecer la capacidad de manejo de información sobre la ejecución de los recursos del SGP dado que son evidentes las debilidades en el reporte.
- Es necesario definir una estrategia conjunta con el MHCP, el Departamento Nacional de Planeación y la SSPD orientada a mejorar los procesos de planeación en las entidades territoriales.
- Se recomienda fortalecer la asistencia técnica a nivel nacional y regional en lo relacionado con la calidad del agua, ya que el indicador analizado refleja grandes deficiencias.

- Dado que la información revisada en la parte administrativa evidencia que las entidades territoriales no aplican de manera adecuada la metodología establecida en el Decreto 1013 de 2005 en el equilibrio de subsidios y contribuciones, se hace un llamado de atención a los municipios y prestadores de servicios públicos para que se realicen los correctivos requeridos.
- Es necesario que los actores relacionados con los servicios públicos conozcan el estado de sus servicios y las necesidades del sector, en este punto es fundamental la actualización de la estratificación socioeconómica dados sus impactos en la focalización del gasto para la destinación de subsidios, identificación de la población sin servicio, identificación de coberturas reales del municipio, etc.
- Se requiere continuar fortaleciendo la asistencia técnica y capacitación del MVCT a los entes territoriales, debido a las deficiencias encontradas en los municipios en temas presupuestales, en uso y destinación, y los relacionados con la prestación de los servicios, en particular en el marco del proceso de certificación, que se verá reflejado en la mitigación de las causas que generan los eventos de riesgo establecidos en el Decreto 028 de 2008.

Se recomienda a las entidades territoriales:

- Designar o encargar al interior de cada municipio y departamento funcionarios que conozcan la normatividad, operación e impactos en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico, con el fin de coordinar acciones orientadas a fortalecer la formulación y ejecución de planes, programas y proyectos.
- Reportar la información coherente y oportunamente de conformidad con los plazos que establecidos en la normativa vigente, evitando así, incurrir en eventos de riesgo por no enviar, o reportar información errónea y/o incompleta.
- Los Departamentos deben prestar el apoyo técnico, administrativo y financiero a los municipios con el fin de realizar un buen uso de los recursos del SGP-APSB, garantizar la prestación de los servicios públicos teniendo en cuenta la normativa vigente, los objetivos y metas sectoriales. De esta forma, reducen el riesgo de que municipios de su departamento se descertifiquen.
- Tener claro que existen las siguientes estrategias: i) Monitoreo, seguimiento y control de los recursos del SGP, ii) proceso de certificación de municipios y, iii). Mesa interinstitucional de Logros las cuales son complementarias, y deben ser tenidas en cuenta para mejorar la gestión al interior de cada entidad territorial.



MinVivienda
Ministerio de Vivienda

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

ANEXOS



7. ANEXOS

ANEXO 1. 175 Municipios que no pagaron subsidios en la vigencia 2012

ANEXO 2. 188 Municipios con riesgo inviable o alto de calidad del agua

ANEXO 3. 40 Municipios críticos en “Bonos del agua”

ANEXO 4. Obras contratadas en los 117 municipios con los recursos del crédito.

ANEXO 5. Priorización de entidades territoriales a seguimiento.