

	FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA	Versión: 3.0
	PROCESO: FORMULACIÓN DE POLÍTICAS E INSTRUMENTACIÓN NORMATIVA	Fecha: 27/02/2018
		Código: FPN-F-01

Tipo de proyecto normativo:	Decreto	
	Resolución	X
	Otro - ¿Cuál?	
<i>"Por la cual se modifica la Resolución No. 1067 del 24 de diciembre de 2015"</i>		

Para el diligenciamiento de este formato es necesario regirse por lo dispuesto en el Decreto 1081 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Presidencia de la República", en lo relacionado con las directrices generales de técnica normativa.

1. Antecedentes, razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición

El acto legislativo No. 004 de 2007 a través del cual se modificaron los artículos 356 y 357 de la Constitución política, estableció que los recursos del sistema general de participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.

Así mismo, estableció que el Gobierno Nacional definirá (i) una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del sistema general de participaciones, para asegurar el cumplimiento de las metas de cobertura y calidad y (ii) los eventos en los cuales está en riesgo la prestación adecuada de los servicios a cargo de las entidades territoriales, las medidas que pueden adoptar para evitar tal situación y la determinación efectiva de los correctivos a que haya lugar.

A su turno la ley 1176 de 2007 desarrolló los artículos constitucionales citados anteriormente y estableció entre otros (i) los criterios de distribución de los recursos para los departamentos, distritos y municipios de la participación del sector de agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones y (ii) las actividades elegibles de gasto de estos recursos.

Por su parte el Decreto Ley 028 de 2008 definió (i) la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de participaciones para agua potable y saneamiento básico, (ii) los eventos en los cuales está en riesgo la prestación adecuada de los servicios, las medidas y (iii) las medidas que las autoridades pueden adoptar para evitar tal situación y la determinación efectiva de los correctivos necesarios, con el propósito de asegurar el cumplimiento de las metas de continuidad, cobertura y calidad en los servicios mediante la utilización de los mencionados recursos, conforme a lo previsto en los artículos 356 y 357 de la Constitución política y las normas legales que los desarrollan.

El artículo 2 de la citada norma, estableció que las disposiciones contenidas en el mismo, son aplicables a las entidades territoriales y a los responsables de la administración y ejecución de los recursos de la asignación especial de Sistema General de Participaciones con destino a los resguardos indígenas.

El numeral 3.1 del artículo 3 del citado Decreto Ley, definió la actividad de monitoreo así:

"3.1. Monitoreo. Comprende la recopilación sistemática de información, su consolidación, análisis y verificación, para el cálculo de indicadores específicos y estratégicos de cada sector, que permitan identificar acciones u omisiones por parte de las entidades territoriales que puedan poner en riesgo la adecuada utilización de los recursos del Sistema General de Participaciones."

El párrafo 1 del artículo 3 del mencionado Decreto, consagró que la implementación de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que ejecuten las entidades territoriales, se fundamentará en indicadores y criterios de evaluación y en objetivos medibles y comprobables. Para tal efecto, la formulación de los indicadores requeridos, así como sus respectivas fichas técnicas y la metodología referente al contenido de la información, formatos, fechas, aplicativos y demás aspectos requeridos para su implementación, será reglamentada por el Gobierno Nacional, en la que se tendrá en cuenta, entre otros, el Formato Único Territorial (FUT).

Para el caso de agua potable y saneamiento básico el artículo 7 del Decreto Ley 028 de 2008, definió que las actividades de monitoreo, seguimiento y control integral estarán a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el cual articulará su ejercicio con la Superintendencia de servicios públicos domiciliarios en coordinación con la unidad

administrativa especial de monitoreo, seguimiento y control.

El artículo 20 de la ley 1450 de 2011, preceptuó que la actividad de monitoreo de los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico, aquí se refiere el Decreto 028 de 2008, estará a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o de la entidad o dependiente que asuma las funciones en relación con el mencionado sector.

El artículo en mención, señaló que las actividades de seguimiento y control integral de los recursos del Sistema General de participaciones para agua potable y saneamiento básico, se estatuyen en cabeza del Ministerio de hacienda y crédito público.

El artículo 11 de la Ley 1444 de 2011, escindió el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, los objetivos y funciones asignados a los despachos del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial y al despacho del viceministro de Agua y Saneamiento Básico, creándose el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de acuerdo con el artículo 14 de la misma Ley.

Con base en lo anterior el numeral 1.1.1 del artículo 2.3.5.1.6.1.36 del Decreto 1077 de 2015, estableció que estará a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio expedir los lineamientos y directrices de la política sectorial, la cual incluye los indicadores específicos y estratégicos y la definición de las metas de continuidad, cobertura y calidad para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, que deberán incluir las entidades territoriales en sus respectivos planes sectoriales, de conformidad con lo previsto en el artículo 17 del Decreto Ley 028 de 2008.

El numeral 1.1.2 del artículo 2.3.5.1.6.1.36 del Decreto 1077 de 2015, indica que corresponde al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, aplicar los indicadores específicos y estratégicos para el monitoreo de los recursos del sistema general de participaciones para agua potable y saneamiento básico.

En este mismo sentido, el numeral 1.1.5. del artículo 2.3.5.1.6.1.36 de la citada norma, señala que corresponde a esta entidad priorizar de acuerdo con la metodología que establezca el Ministerio de vivienda, ciudad y territorio las entidades territoriales que serán objeto de las actividades de seguimiento. Por lo anterior tiene este Ministerio la competencia para realizar la presente modificación.

En consideración a lo expuesto, a través de la Resolución No. 1067 del 24 de diciembre de 2015, se establecieron los lineamientos para la formulación de metas de cobertura, calidad y continuidad en la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo; y se determinaron los indicadores específicos y estratégicos para el desarrollo de la actividad de monitoreo al uso y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico (SGP-APSB).

El ámbito de aplicación de la mencionada resolución son las entidades territoriales como departamentos, municipios y distritos encargadas de la ejecución y uso de los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico (SGP-APSB) y del cumplimiento de las metas que definan en los respectivos planes de desarrollo.

En virtud de lo anterior, uno de los objetivos principales de la mencionada Resolución es determinar los indicadores específicos y estratégicos para el desarrollo de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control establecida en el Decreto Ley 028 de 2008.

Los artículos 4, 5 y 8 de la mencionada Resolución, establecen los indicadores específicos y estratégicos, los cuales determinan el nivel de riesgo de las entidades territoriales frente al uso y ejecución de los recursos del SGP-APSB.

En virtud de lo anterior, producto de la aplicación de los indicadores de la actividad de monitoreo quienes resultan en riesgo alto, no corresponden solo a aquellas entidades territoriales que presentan un uso inadecuado o ineficiencia en la ejecución de los recursos del SGP-APSB o un riesgo en la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico. En razón a que la ponderación de los indicadores específicos y estratégicos como están previstos, no permite identificar de manera apropiada acciones u omisiones por parte de las entidades territoriales que podrían poner en riesgo la adecuada utilización de los recursos del Sistema General de Participaciones para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (SGP-APSB).

El monitoreo presupuestal y fiscal permite evaluar la planeación y ejecución financiera de los recursos del SGP-ASPB por parte de las entidades territoriales, con el fin de garantizar el uso eficiente de los recursos, los cuales deben verse reflejados en el mejoramiento de la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo para la comunidad.

A través de la formulación de indicadores que identifiquen los elementos y etapas del ejercicio presupuestal, así como también del uso y destinación de los recursos, es posible identificar aquellas entidades territoriales que no gestionan adecuadamente los recursos asignados para el sector y facilita la identificación de las acciones necesarias para fortalecer los procesos de administración de los recursos.

A partir de la definición de los indicadores administrativos, es factible determinar aquellas entidades territoriales que no cuentan con los factores relevantes para garantizar una eficiente prestación de los servicios públicos a la comunidad.

Por su parte, a través de los indicadores estratégicos sectoriales es posible identificar aquellas entidades territoriales que

presentan un rezago frente al cumplimiento de metas en los términos de cobertura, calidad y continuidad en la prestación de los servicios públicos, establecidas por el gobierno nacional y en general por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) promulgados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Por lo anterior conforme a las necesidades del sector se considera necesario ajustar algunos de los indicadores ya contenidos en la Resolución vigente de tal forma que se cumpla con los objetivos del monitoreo.

1. INDICADORES ESPECÍFICOS:

Los indicadores específicos son aquellos aspectos de orden presupuestal y fiscal, administrativo y sectorial que son propios de la gestión de cada entidad territorial y que permiten identificar las acciones u omisiones que podrían poner en riesgo el uso y ejecución de los recursos del SGP-APSB así como la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

1.1. PRESUPUESTALES

El monitoreo presupuestal de los recursos del Sistema General de Participaciones de Agua Potable y Saneamiento Básico SGP-APSB, se analizará con base en la información reportada por las entidades territoriales en el Formulario Único Territorial - FUT de conformidad con los términos del Decreto número 3402 de 2007, o las normas que las modifiquen, sustituyan o adicione.

Es importante señalar que los valores analizados son los que cada entidad territorial reporta en el FUT, por tanto, si existe diferencia entre la información reportada y los presupuestos oficiales se advierte que es responsabilidad de las autoridades y funcionarios de cada entidad el contenido de la información suministrada.

Lo anterior teniendo en cuenta que el Decreto 3402 de 2007 adoptó el Formulario Único Territorial - FUT, como el único mecanismo de reporte, mediante el cual se recopila información sobre la ejecución presupuestal de ingresos y gastos, y demás información oficial básica, para efectos del monitoreo, seguimiento, y control integral al gasto que ejecutan las entidades territoriales de los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico.

Igualmente, señala el decreto en mención que la información de ejecución presupuestal de ingresos y gastos reportada a través del FUT, debe ser consistente y coherente con la información contable reconocida y revelada por la entidad territorial.

Por otra parte, en atención a lo dispuesto en el artículo 140 de la Ley 1753 de 2015, por medio del cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país", se ordenó que los recursos del Sistema General de Participaciones serán manejados a través de Cuentas Maestras, razón por la cual este Ministerio expidió la Resolución 0857 del 31 de octubre de 2016, "Por la cual se reglamentan las Cuentas Maestras de las entidades territoriales para la administración de los recursos del Sistema General de Participaciones de Agua Potable y Saneamiento Básico.

Lo anterior, como un mecanismo con el cual se pretende ampliar el control estatal sobre los recursos que transfiere la Nación a las entidades territoriales, destinados para asegurar a la ciudadanía la provisión de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en condiciones óptimas de cobertura, calidad y continuidad.

En ese orden de ideas, el artículo 14 de la Resolución 0857 de 2016, estableció que: "**REPORTE DE INFORMACIÓN.** En desarrollo del "Convenio Interadministrativo para el intercambio de Información" suscrito entre el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, las entidades bancarias en las que se encuentren aperturadas las Cuentas Maestras de las entidades territoriales para la administración de los recursos del Sistema General de Participaciones de Agua Potable y Saneamiento Básico reportarán la Información requerida con corte mensual dentro de los veinte (20) primeros días de cada mes, a través de la Plataforma de Integración de Datos (PISIS) del Ministerio de Salud y de la Protección Social, conforme a lo dispuesto en el Anexo Técnico, el cual hace parte integral de la presente resolución."

Así las cosas, a partir de la información reportada en la plataforma PISIS por parte de las entidades bancarias, sobre los movimientos de las cuentas maestras del sector de agua potable y saneamiento y básico, es posible corroborar la información presupuestal reportada en el FUT, en lo que respecta a los pagos y la estimación del saldo final de los recursos en bancos.

Ahora bien, con el fin de simplificar el análisis del cumplimiento por parte de las entidades territoriales en materia presupuestal/fiscal y administrativo; además de poder segmentar el cumplimiento de los indicadores estratégicos en función de la categoría municipal. Se pretende modificar la resolución que establece los indicadores aplicados a la actividad de monitoreo.

Como resultado de lo anterior, para el ámbito financiero se formularon dos indicadores sintéticos que permitan evaluar el proceso del manejo presupuestal de los recursos del SGP-APSB, así como también el uso y destinación de los mismos. Respecto de los indicadores administrativos, el propósito consiste en evaluar la capacidad administrativa de la entidad territorial en la focalización del gasto en la población menos favorecida a través de los mecanismos necesarios para el otorgamiento de los subsidios de los servicios públicos, y de la capacidad administrativa para asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios.

1.1.1. INDICADOR SINTÉTICO DEL EJERCICIO PRESUPUESTAL

A través de este Indicador, es posible evaluar las etapas del ejercicio presupuestal partiendo desde la incorporación de los recursos asignados del SGP-APSB por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) a cada entidad territorial, seguido del recaudo reportado de los recursos de capital de la vigencia anterior; que será contrastado con el cierre de la vigencia fiscal inmediatamente anterior a la vigencia de análisis.

El siguiente aspecto a tener en cuenta por este indicador sintético, consiste en verificar los compromisos asumidos por la entidad territorial e identificar aquellos casos en que se presente un déficit fiscal, adicionalmente tendrá en cuenta el porcentaje de ejecución de los recursos del SGP-APSB disponibles para la vigencia.

Finalmente, con base en la información reportada por parte de la entidad territorial, se analizarán los resultados del ejercicio presupuestal; validando la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, las obligaciones y los pagos, además de los recursos disponibles en contraste con los pagos. Lo anterior, con el objetivo de identificar aquellas entidades territoriales que no dan un manejo adecuado en términos presupuestales a los recursos asignados.

Los componentes de este indicador sintético son:

1.1.1.1 . Incorporación Presupuestal:

Definición:

Este subindicador de incorporación presupuestal evalúa que la entidad territorial diferencie los recursos asignados del SGP para el sector de agua potable y saneamiento básico mediante los documentos de distribución DNP y los incorpore correctamente en su presupuesto de ingresos.

Forma en que se evaluará:

Se verificará en el reporte al Formulario Único Territorial – FUT, en la categoría presupuestal "*Ingresos*", que la entidad territorial haya incorporado el valor total de los recursos asignados para el SGP-APSB de conformidad con los documentos de distribución (DNP) de la vigencia a evaluar.

Objetivo del indicador:

Verificar la planeación financiera de la entidad territorial, la cual permite establecer la capacidad para ejecutar proyectos con recursos del SGP-APSB que permitan alcanzar las metas propuestas para el sector en los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.

Se espera que a partir de la vigencia 2016 la totalidad de los municipios incorporen los recursos en el FUT de conformidad a lo asignado mediante documentos CONPES.

1.1.1.2 . Recursos disponibles en la vigencia de SGP-APSB

Definición:

Para efectos presupuestales financieros y contables, y atendiendo el principio de anualidad presupuestal, al cierre de la vigencia, cada entidad territorial deberá consolidar su ejecución presupuestal, y en ello debe establecer el valor de los recursos no ejecutados, que harán parte de los recursos disponibles para la vigencia fiscal a evaluar.

Adicionalmente, dentro de los recursos disponibles de la vigencia se evaluará que la entidad territorial diferencie de la asignación de la vigencia los recursos que efectivamente recibe en la cuenta maestra registrada ante el MVCT, como consecuencia de los recursos transferidos del SGP APSB, y los diferencie de los recursos transferidos mediante la figura de giro directo a los beneficiarios (prestadores de servicios públicos y/o esquemas financieros para inversión).

Forma en que se evaluará:

Al cierre de la vigencia fiscal cada entidad territorial establece si cuenta con recursos provenientes de superávit del ejercicio, de conformidad con las normas de presupuesto. Por tanto, el resultado de este ejercicio debe incorporarse en el presupuesto de la siguiente vigencia fiscal.

Este indicador se crea con el fin de verificar que los recursos no comprometidos del SGP-APSB sean contemplados para la siguiente vigencia fiscal, teniendo en cuenta que forman parte de los recursos disponibles del sector.

Se verificará el valor incorporado como superávit reportado en la categoría FUT_INGRESOS cuenta TI.B.6.2.1.2.1.5.1 - Superávit Fiscal SGP-APSB versus el valor reportado como superávit con la misma fuente de financiación en la categoría FUT_CIERRE_FISCAL.

En lo que respecta al recaudo efectivo, se verificará en el reporte al Formulario Único Territorial –FUT, en la categoría presupuestal "*Ingresos*", en el recaudo efectivo de la cuenta TI.A.2.6.2.1.1.5.1 el valor total de los recursos del SGP-APSB

transferidos directamente a la entidad territorial durante la respectiva vigencia fiscal.

Objetivo del indicador:

Identificar los recursos del SPG-APSB que se encuentran disponibles para ejecutar en la vigencia fiscal de análisis, es decir los recursos que no fueron ejecutados y los recursos que se giran a la entidad territorial con situación de fondos, para ello es necesario verificar la incorporación de los recursos sin comprometer como superávit en la siguiente vigencia y el recaudo efectivo reportado en la ejecución de ingresos.

1.1.1.3. Déficit Fiscal:

Definición:

El déficit fiscal se genera cuando los recursos comprometidos son superiores a los recursos disponibles, lo cual pone en riesgo las finanzas de la entidad territorial toda vez que estaría gastando más recursos de lo disponible.

Forma en que se evaluará:

Se verificará en el reporte al Formulario Único Territorial –FUT, en la categoría presupuestal “Gastos de Inversión” y “Servicio a la Deuda”, que el valor de los compromisos realizados con los recursos del SGP-APSB son menores o iguales a los recursos disponibles con esta misma fuente de financiación, los cuales se identificarán en la categoría presupuestal “FUT Ingresos”.

Objetivo del indicador:

Analizar la planificación de las entidades territoriales para asumir los compromisos en el sector de APSB de acuerdo con los recursos disponibles en la entidad.

1.1.1.4. Constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar:

Definición: Para efectos presupuestales financieros y contables, y atendiendo el principio de anualidad presupuestal, al cierre de la vigencia, cada entidad territorial deberá consolidar su ejecución presupuestal, y en ello debe establecer los compromisos pendientes de obligar y pagar.

Es decir las reservas presupuestales y cuentas por pagar a constituir, observando que las mismas estén legalmente contraídas y desarrollen el objeto de la apropiación.

Forma en que se evaluará:

Cuentas por pagar:

Al cierre de la vigencia fiscal cada entidad territorial constituirá las cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios.

En este caso, en ejecución del objeto contractual la administración ya ha recibido los bienes y servicios al cierre de la vigencia fiscal, sin embargo está pendiente el pago de la obligación.

La evaluación del valor establecido como cuanta por pagar tiene la finalidad de verificar los compromisos pendientes de pago con fuente de financiación SGP APSB y así mismo verificar que se cuente con los recursos necesarios para atender el pago de estas obligaciones.

Se analizará el valor reportado como cuentas por pagar con fuente SGP-APSB en la categoría FUT_CUENTAS_POR_PAGAR versus el valor reportado con la misma fuente de financiación en la categoría FUT_CIERRE_FISCAL.

Reservas

Al cierre de la vigencia fiscal cada entidad territorial constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hubiesen cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales solo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen y que al término de la vigencia fiscal la administración aún no ha recibido el bien o servicio contratado.

Este indicador se crea con el fin de verificar los compromisos pendientes con recursos de SGP-APSB y así mismo verificar que se cuente con los recursos necesarios para atender el pago de estas obligaciones.

Se verificará el valor reportado como reservas con fuente SGP-APSB en la categoría FUT_RESERVAS versus el valor reportado con la misma fuente de financiación en la categoría FUT_CIERRE_FISCAL.

Objetivo del indicador:

Evidenciar el control de la administración de recursos el SGP APSB de la entidad territorial, en la medida que refleja el registro adecuado de los recursos comprometidos a terceros beneficiarios en los términos del artículo 2.3.5.1.5.32, 2.3.5.1.5.33 y 2.3.5.1.5.34 del Decreto 1077 de 2015¹

1.1.1.5. Saldo en banco al cierre de la vigencia

Definición: al cierre de la vigencia de análisis, a partir de la información presupuestal reportada por parte de la entidad territorial y una vez descontado de los recursos disponibles, los pagos realizados; se podrá estimar el saldo mínimo en bancos de los recursos del SGP-APSB.

Forma en que se evaluará:

Se verificará la información reportada por las entidades bancarias a través de la plataforma PISIS, de que el valor del saldo final de la vigencia a evaluar de la cuenta maestra registrada por la entidad territorial, no sea menor a la diferencia entre los recursos disponibles de la fuente SGP-APSB de la entidad territorial y los pagos reportados por la misma, en las categorías FUT GASTOS_DE_INVERSION y SERVICIO_DEUDA, con fuente de financiación SGP-APSB.

Objetivo del indicador:

Analizar el resultado del ejercicio presupuestal por parte de las entidades territoriales, a partir de la información reportada en el FUT y contrastada con la información recibida por el MVCT de la plataforma PISIS, que es el validador de reportes de los movimientos de las cuentas maestras del sector de APSB.

1.1.1.6. Ejecución de los recursos:

Definición:

La ejecución de recursos son todos aquellos compromisos celebrados con fuente SGP APSB encaminados a financiar las actividades elegibles señaladas en el artículo 10 y 11 de la Ley 1176 de 2007.

Con el giro de los recursos del SGP APSB se pretende que la entidad territorial invierta en las necesidades particulares en temas de cobertura, calidad, continuidad y pago de subsidios en los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.

Forma en que se evaluará:

Análisis y verificación en el Formulario Único Territorial – FUT en la categoría de gastos de inversión y servicio a la deuda, de los compromisos asumidos con recursos de SGP-APSB en una proporción igual o superior al 80% de los recursos disponibles del SGP-APSB asignados mediante documento CONPES en la respectiva vigencia.

Objetivo del indicador:

A través de este componente, es posible evidenciar el resultado del ejercicio presupuestal en términos de eficacia en el uso de los recursos del SGP-APSB para mejorar o mantener los indicadores de cobertura, calidad y continuidad de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.

1.1.2. INDICADOR SINTÉTICO DE USO DE LOS RECURSOS.

1.1.2.1. Uso adecuado de los recursos:

Definición:

Se considera un uso adecuado de los recursos a todas aquellas inversiones financiadas con fuente del SGP APSB cuyas actividades estén contenidas en el artículo 10 y 11 de la Ley 1176 de 2007, el cual señala los gastos elegibles para los departamentos, municipios y distritos.

Forma en que se evaluará:

Se verificará en el reporte al Formulario Único Territorial –FUT, en las categorías de gastos de inversión, servicio a la deuda y registros presupuestales, que las actividades financiadas con los recursos del SGP-APSB, correspondan a las previstas en los artículos 10 y 11 de la Ley 1176 de 2007.

Objetivo del indicador:

Analizar el uso dado por las entidades territoriales a los recursos del SGP APSB los cuales tienen una destinación específica, para ello, la Ley 1176 de 2007 ha definido las actividades elegibles de financiación con esta fuente.

¹ Antes artículos 32, 33 y 34 del Decreto 1484 de 2014.

1.1.2.2. Pago de subsidios:

Definición:

La Ley 1176 de 2007 en su artículo 11 consagra las actividades elegibles de financiación con recursos del SGP APSB, en el cual se le atribuye un interés superior al pago de subsidios respecto a las demás actividades.

De allí que, en el párrafo segundo del mencionado artículo, se dispone que los municipios de categorías 2, 3, 4, 5 y 6 deben destinar como mínimo el 15% de los recursos del SGP-APSB al pago de subsidios, como mecanismo para garantizar la prestación de los servicios públicos domiciliarios y generar esquemas de prestación sólidos que permitan alcanzar niveles óptimos de cobertura, continuidad y calidad.

Forma en que se evaluará:

Análisis y verificación en el Formulario Único Territorial – FUT en la categoría de gastos de inversión, del valor comprometido y pagado por concepto de subsidios con las fuentes del sector SGP-APSB, teniendo en cuenta que el valor pagado debe representar el porcentaje mínimo establecido en el párrafo 2 del artículo 11 de la Ley 1176 de 2007 o las normas que la sustituya o modifiquen.

Objetivo del indicador:

Analizar el valor destinado por las entidades territoriales para cubrir las necesidades en materia de subsidios de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.

1.1.2.3. Financiación del sector:

Definición:

La Ley 1176 de 2007 en su artículo 11 consagra las actividades elegibles de financiación con recursos del SGP APSB, en el cual se contempla Pago del servicio de la deuda originado en el financiamiento de proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico, mediante la pignoración de los recursos asignados y demás operaciones financieras autorizadas por la ley; Pago del servicio de la deuda originado en el financiamiento de proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico, mediante la pignoración de los recursos asignados y demás operaciones financieras autorizadas por la ley.

Forma en que se evaluará:

Análisis y verificación del reporte en el Formulario Único Territorial (FUT), en las categorías FUT_SERVICIO_DEUDA y FUT_VIGENCIAS_FUTURAS, el valor del servicio a la deuda y compromiso de vigencias futuras con cargo a la fuente SGP-APSB, en los casos que aplique.

Objetivo del indicador:

Analizar y verificar que las entidades territoriales reporten en el FUT las operaciones financieras autorizadas por la ley, con cargo a los recursos de SGP-ASPB destinados a apalancar la inversión en agua potable y saneamiento básico.

1.2. ADMINISTRATIVOS

Los indicadores administrativos se dividen en dos indicadores sintéticos que evalúan el cumplimiento de las obligaciones legales de las entidades territoriales (municipios y distritos) para el otorgamiento de subsidios de menores ingresos y la gestión de los entes territorial que permitan garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.

Estos indicadores se evalúan a partir de los reportes realizados por la entidad territorial al sistema único de información (SUI), información que es certificada a este Ministerio por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

1.2.1. INDICADOR SINTÉTICO DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA PARA EL PAGO DE SUBSIDIOS.

Contrato o Convenio:

Definición:

Las entidades territoriales en virtud de lo establecido en la Ley 142 de 1994, deberán suscribir un contrato o convenio con los prestadores de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, mediante el cual se establezcan las condiciones de giro de los recursos para atender los subsidios.

Forma en que se evaluará:

Reporte en el Sistema Único de Información – SUI del contrato o convenio suscrito entre la entidad territorial y los

prestadores de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, mediante el cual se establecen las condiciones de giro de los recursos para atender los subsidios, salvo en el caso que el municipio o distrito sea prestador directo en los términos del artículo 15 de la Ley 142 de 1994 y no haya sido objeto de descertificación.

Objetivo del indicador:

Evaluar las obligaciones y gestiones administrativas por parte de las entidades territoriales, para garantizar realizar el pago de los subsidios de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.

Este indicador permite establecer funcionamiento del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos.

1.2.1.1. Acuerdo de Porcentajes:

Definición:

Como mecanismo para lograr el equilibrio entre los subsidios y las contribuciones para los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo. Los concejos municipales podrán determinar los factores de subsidios para los estratos 1, 2 y 3 así como, los factores de aporte solidario de los estratos 5 y 6 y los usos industrial y comercial.

Forma en que se evaluará:

Reporte en el Sistema Único de Información – SUI, del Acuerdo mediante el cual se aprobaron los porcentajes de subsidios y contribuciones.

Objetivo del indicador:

Este indicador permite establecer la aplicación de la metodología establecida por el Gobierno Nacional para asegurar el equilibrio entre los subsidios y las contribuciones para los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo.

1.2.1.2. Formato de Estratificación y coberturas:

Definición:

Conforme a la metodología nacional establecida, las entidades territoriales deben aplicar la estratificación socioeconómica.

Forma en que se evaluará:

Reporte en el Sistema Único de Información – SUI, del formato de Estratificación y Coberturas.

Objetivo del indicador:

Este indicador permite la aplicación de la estratificación socioeconómica, conforme a la metodología nacional establecida.

1.2.1.3. Actualización de la estratificación:

Definición:

En virtud de la metodología establecida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), las entidades territoriales están obligadas a realizar la actualización de la estratificación socioeconómica.

Forma en que se evaluará:

Reporte en el Sistema Único de Información – SUI, el Decreto de adopción de la actualización o nueva estratificación del municipio conforme a la última metodología establecida por el DANE.

Objetivo del indicador:

Este indicador permite verificar la gestión administrativa de la entidad territorial para lograr una focalización del gasto efectiva, y verificar el cumplimiento de la obligación en realizar la actualización de la estratificación socioeconómica.

1.2.2. INDICADOR DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA SECTORIAL PARA PRESTADORES DIRECTOS

1.2.2.1. Gestión administrativa municipios prestadores directos.

Definición:

En virtud de lo establecido en la Ley 142 de 1994, los municipios que son prestadores directos deberán cumplir con las

mismas obligaciones de las empresas prestadoras de los servicios públicos.

Forma en que se evaluará:

Reporte en el Sistema Único de Información – (SUI) para los casos en que los municipios sean prestadores directos de alguno de los servicios de acueducto, alcantarillado y/o aseo, lo siguiente: i) acto administrativo de aprobación de tarifas conforme a lo dispuesto en la regulación vigente y ii) Facturación de los servicios.

Objetivo del indicador:

Este indicador permite verificar la gestión administrativa de la entidad territorial que es prestadora directa de alguno de los servicios públicos, de acueducto y alcantarillado y/o aseo respecto de la aplicación de la metodología tarifaria y la facturación del servicio como tal.

2. INDICADORES ESTRATÉGICOS.

Con la expedición de la Resolución 1067 de 2015, se establecieron diez (10) indicadores estratégicos para los componentes sectoriales de Cobertura, Continuidad y Calidad

COMPONENTE SECTORIAL	SERVICIO	INDICADORES SECTORIALES
COBERTURA	Acueducto	Avance de cobertura urbana del servicio de acueducto
		Avance de cobertura rural nucleada (centros poblados, corregimientos, caseríos, inspecciones de policía, entre otros) del servicio de acueducto
	Alcantarillado	Avance de cobertura urbana del servicio de alcantarillado
		Avance de cobertura rural nucleada (centros poblados, corregimientos, caseríos, inspecciones de policía, entre otros) del servicio de alcantarillado
	Aseo	Avance de cobertura urbana del servicio de aseo
	CALIDAD	Acueducto
Suministro de agua apta para el consumo humano en zona rural nucleada (centros poblados, corregimientos, caseríos, inspecciones de policía, entre otros)		
Alcantarillado		Avance de tratamiento de aguas residuales en la zona urbana
Aseo		Disposición final adecuada de residuos sólidos en la zona urbana
CONTINUIDAD	Acueducto	Continuidad del servicio de acueducto en la zona urbana

Por otra parte, dentro de los indicadores estratégicos los indicadores de calidad se consideran los aspectos más relevantes para lograr una adecuada prestación de los servicios públicos de acueducto y aseo, toda vez que generan impactos significativos sobre la salud pública, la salud ambiental, la seguridad alimentaria, entre otros. Para el caso de calidad del agua, se cuenta con la información suministrada por el Instituto Nacional de Salud – INS correspondiente al Índice de Riesgo de Calidad del Agua –IRCA que reportan las autoridades sanitarias departamentales en el Subsistema de Vigilancia de la Calidad del Agua para Consumo Humano –SIVICAP; y para el caso del indicador de Disposición adecuada de residuos sólidos, la información proviene de la Superintendencia de Servicios Públicos de acuerdo con lo reportado por los municipios en el SUI.

Ahora bien, en lo que respecta al componente de cobertura se pretende aumentar la ponderación a este indicador, para ello se hace necesario realizar una segmentación por categoría municipal. Lo anterior, con el fin de: i) establecer un rango de referencia, es decir un porcentaje mínimo de cobertura que deben alcanzar las entidades territoriales para zona urbana y rural, y ii) modificar el peso ponderador entre cobertura de la zona urbana y de la zona rural por tipo de entidad territorial, ya que para los municipios categoría 1, 2 y 3, se ha determinado que en su gran mayoría se han superado las brechas en términos de cobertura zona urbana.

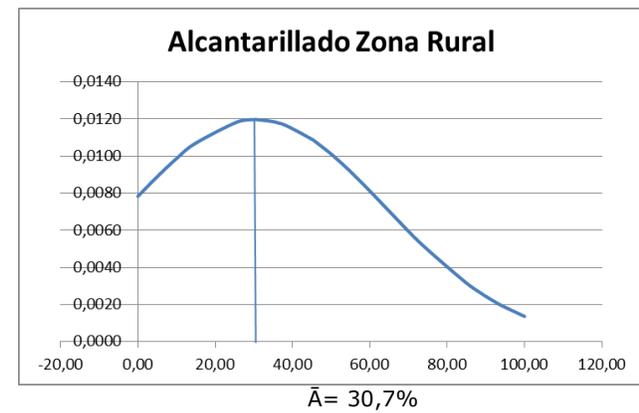
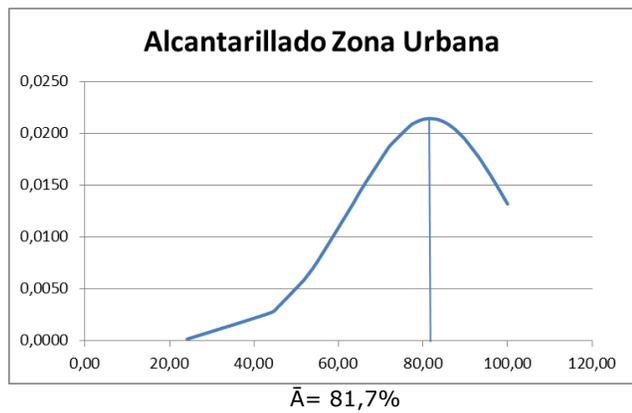
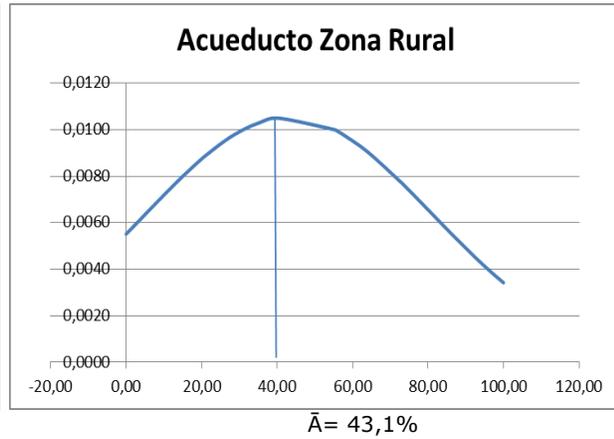
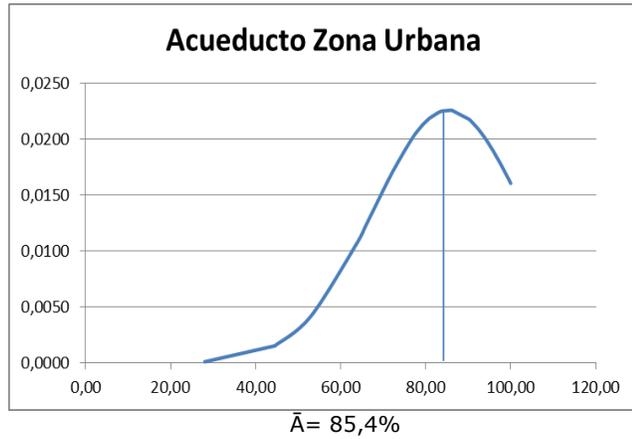
Rango de referencia y segmentación

Tomando como base la información reportada en el Reporte de Estratificación y Coberturas (REC) 2017, se realizó la segmentación por categoría de municipios y distritos en dos clases, i) (1, 2 y Especial) y ii) (3, 4, 5 y 6). Acto seguido, se identificó la distribución normal de las coberturas para zona urbana y zona rural de los servicios de acueducto y

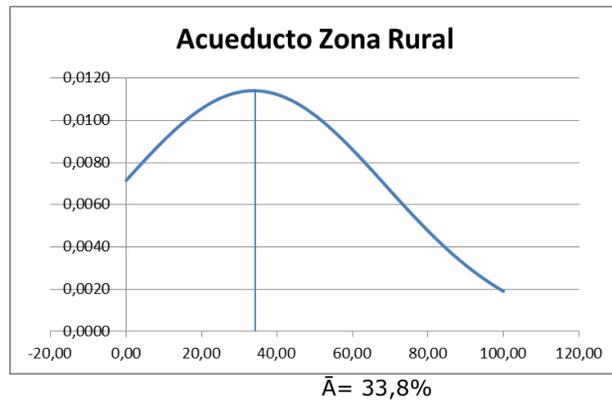
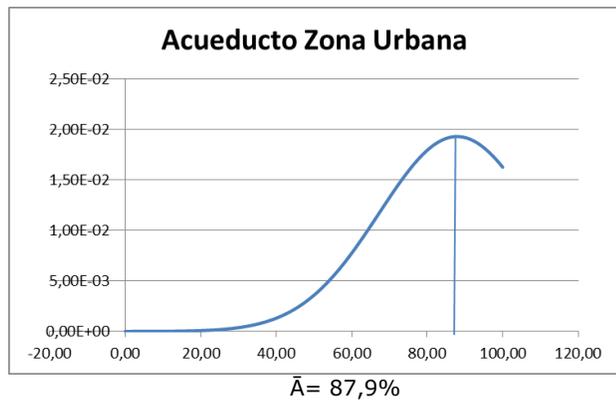
alcantarillado.

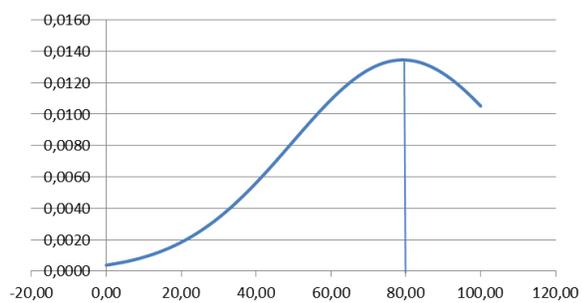
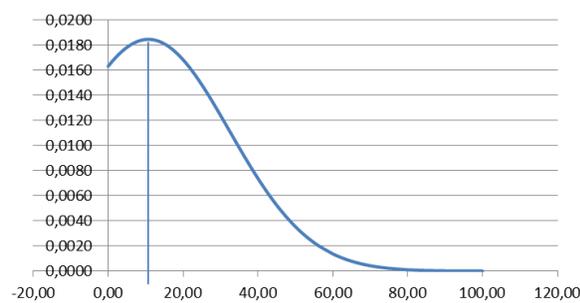
Por lo anterior, continuación se muestran las distribuciones normales de la cobertura.

Tipo 1 (1, 2 y Especial)



Tipo 2 (3, 4, 5 y 6)



Alcantarillado Zona Urbana $\bar{A} = 79,2\%$ **Alcantarillado Zona Rural** $\bar{A} = 10,7\%$

Con base en lo anterior, los rangos de referencia estaría dado por los \bar{A} , adicional a un delta variable, el cual será definido anualmente por parte de este Ministerio, como una herramienta para lograr las metas sectoriales en materia de cobertura. En lo que respecta para el análisis de la información 2018, se estimaría un delta de 5% quedando los rangos de referencia de la siguiente manera:

Servicio		Rango de Referencia	
		Urbana	Rural
Acueducto	Tipo 1	95%	45%
	Tipo 2	92%	35%
Alcantarillado	Tipo 1	86%	32%
	Tipo 2	83%	15%

De igual forma, está definido que en atención a la capacidad institucional y con el propósito de potenciar la actividad de monitoreo, los indicadores estratégicos serán definidos anualmente por el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico con base en las prioridades, objetivos, necesidades y dinámica sectorial, acorde con la problemática identificada que permita el uso adecuado de los recursos del Sistema General de Participaciones en agua potable y saneamiento básico.

Ponderación de los indicadores

Ahora bien, el monitoreo de los recursos del SGP implica la verificación anual de una serie de indicadores específicos, que se clasifican en presupuestales/fiscales y administrativos, y de indicadores estratégicos. El resultado de cada uno de estos indicadores con su respectiva ponderación determina el nivel de riesgo de monitoreo para cada uno de los municipios del país. La pregunta por tanto es cuál sería el peso o ponderación ideal que represente fielmente la importancia de cada uno de los indicadores en el proceso de construcción de los indicadores sintéticos.

En ese sentido, existen diferentes métodos de ponderación cada uno de los cuales supone asumir ciertos supuestos de partida específicos, como es el caso de las equiponderaciones, la opinión de expertos, búsqueda de consensos con grupos de interés o ponderación mediante métodos estadísticos dentro de los cuales se destaca los cálculos de regresión. Ahora bien, es importante tener en cuenta que independientemente de la metodología utilizada, ponderar un conjunto de variables o indicadores para agregarlas en un único indicador compuesto o sintético, termina siendo en esencia un juicio de valores que debería explicitar el objetivo que subyace al diseño del indicador.

Por tal razón el objetivo del presente documento es definir claramente y sustentar empíricamente el peso o la importancia que tiene cada uno de los indicadores de monitoreo de los recursos del SGP a través del uso de técnicas de estadística inferencial específicamente modelos de regresión múltiple. Para cumplir con este objetivo el presente documento está dividido en cuatro partes incluyendo esta breve introducción. En primer lugar, se realiza una descripción de la metodología y de las fuentes de información utilizadas, luego en la tercera parte se presenta una breve caracterización de los modelos y el resultado de los mismos y, finalmente, se ofrecen algunas conclusiones.

Metodología

De acuerdo a Schuschny, A & Soto, H. (2009) existen diferentes métodos de ponderación dentro de los cuales se destacan: los ponderadores equi-proporcionales los cuales se utilizan cuando no hay fundamentos sólidos que indiquen la necesidad de ponderar discrecionalmente las distintas variables consideradas; metodologías de índole participativa, en las que se consulta la opinión de expertos que contribuyen con su conocimiento priorizando algunas variables por sobre otras, y las técnicas de ponderación basadas en criterios estadísticos y/o matemáticos como por ejemplo los modelos de regresión lineal los cuales proporcionan información sobre la relación entre un conjunto de variables independientes o también conocidas como explicativas (exógenas) y una variable dependiente (explicada o endógena).

Para efectos del presente análisis se optó por los Modelos de regresión múltiple de Análisis de Varianza (ANOVA), puesto que tenemos una variable dependiente cuantitativa y varias variables independientes cualitativas. Es decir, las variables independientes de los modelos expuestos en la siguiente sección son los indicadores específicos y estratégicos que han sido definidos para componer el indicador sintético y la variable dependiente representa el objetivo global a ser alcanzado por cada unidad de análisis (municipios) que es la calificación de su nivel de riesgo del monitoreo de los recursos del SGP, el cual implícitamente explica la posibilidad de que la prestación eficiente de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo a cargo de la entidad territorial se encuentre amenazada por diversos factores.

El resultado más esperado de estas modelaciones son los valores de los coeficientes no estandarizados y estandarizados estimados, que una vez debidamente normalizados pueden ser considerados como factores de ponderación de las diversas variables con que se trabaja. En ese sentido, los coeficientes estandarizados sirven para indicarnos qué variable son más influyentes que otras, es decir, permiten ver los pesos relativos que cada variable independiente tiene en la determinación del valor de la variable dependiente.

Sumado a lo anterior para soportar la validez y robustez de cada modelo es necesario realizar el análisis de correlación entre las variables independientes, identificar si las variables independientes tienen un comportamiento lineal en relación con el objetivo planteado, verificar si las mismas son estadísticamente significativas, entre otros aspectos.

Para la aplicación de esta metodología se utiliza como principal fuente de información los resultados del ejercicio de monitoreo del año 2016 para los municipios certificados, base de datos que contiene el nivel de riesgo obtenido por cada municipio y el criterio de si cumple o no cada uno de los indicadores específicos y estratégicos, lo que explica la presencia de variables dicótomas dentro de los modelos. Para las estimaciones del modelo se utiliza el software estadístico SPSS.

$$NR = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_n X_n + U_1$$

Donde:

Variable dependiente:

NR: Nivel de riesgo

Variables independientes:

X_1 : Incorporación presupuestal	X_{11} : Reporte del REC
X_2 : Incorporación del superávit	X_{12} : Avance de cobertura urbana del servicio de acueducto
X_3 : Recaudo efectivo	X_{13} : Avance de cobertura rural nucleada del servicio de acueducto
X_4 : Recaudo sin situación de fondos	X_{14} : Avance de cobertura urbana del servicio de alcantarillado
X_5 : Déficit fiscal	X_{15} : Avance de cobertura rural nucleada del servicio de alcantarillado
X_6 : Uso adecuado de los recursos	X_{16} : Avance de cobertura urbana del servicio de aseo
X_7 : Pago de subsidios	X_{17} : Suministro de agua apta para consumo humano zona urbana
X_8 : Ejecución de recursos	X_{18} : Suministro de agua apta para consumo humano zona rural nucleada
X_9 : Contrato o convenio de subsidios	X_{18} : Disposición final adecuada de residuos sólidos zona urbana
X_{10} : Acuerdo de subsidios y contribuciones	X_{20} : Continuidad del servicio de acueducto zona urbana

A partir del modelo de análisis de regresión lineal compuesto, como herramienta para estimar los coeficientes de los indicadores que determinan el nivel de riesgo para una entidad territorial, a partir de los resultados de aquellos indicadores que son aceptables estadísticamente, se obtuvo los siguientes coeficientes no estandarizados y estandarizados como se muestra a continuación.

Coefficientes^a

Modelo	Coefficients no estandarizados		Coefficients estandarizados	t	Sig.	95,0% intervalo de confianza para B	
	B	Error estándar	Beta			Límite inferior	Límite superior
1 (Constante)	,062	,219		,284	,777	-,368	,492
Incorporación presupuestal	1,099	,065	,014	16,923	,000	,971	1,226
Incorporación del superávit	1,007	,034	,024	29,212	,000	,939	1,075
Recaudo efectivo	1,105	,064	,026	17,212	,000	,979	1,231
Recaudos in situación de fondos	,876	,065	,019	13,483	,000	,749	1,004
Déficit fiscal	4,062	,056	,061	72,712	,000	3,953	4,172
Uso adecuado de los recursos	11,975	,055	,180	216,849	,000	11,867	12,083
Pagos de subsidios	17,911	,033	,464	542,261	,000	17,846	17,976
Ejecución de recursos	2,039	,032	,055	63,479	,000	1,976	2,102
Contrato o convenio de subsidios	1,357	,075	,015	18,143	,000	1,210	1,504
Acuerdos de subsidios y contribuciones	,073	,135	,000	,538	,591	-,193	,339
Reporte del REC	8,466	,139	,051	61,027	,000	8,194	8,738
Avance de cobertura urbana del servicio de acueducto	2,264	,042	,062	54,132	,000	2,182	2,346
Avance de cobertura rural nucleada del servicio de acueducto	,724	,036	,018	20,091	,000	,654	,795
Avance de cobertura urbana del servicio de alcantarillado	2,209	,039	,060	56,278	,000	2,131	2,286
Avance de cobertura rural nucleada del servicio de alcantarillado	,833	,039	,019	21,165	,000	,756	,910
Avance de cobertura urbana del servicio de aseo	1,504	,036	,038	41,592	,000	1,433	1,575
Suministro de agua apta para consumo humano zona urbana	28,054	,032	,763	872,153	,000	27,991	28,117
Suministro de agua apta para consumo humano zona rural nucleada	3,950	,052	,063	75,418	,000	3,847	4,053
Disposición final adecuada de residuos sólidos zona urbana	8,045	,047	,144	169,679	,000	7,952	8,138
Continuidad del servicio de acueducto zona urbana	2,483	,033	,065	74,474	,000	2,418	2,549

a. Variable dependiente: Riesgo

Con base en lo anterior, se tiene que es un modelo que se ajusta perfectamente; sin embargo, al revisar la matriz de correlaciones a través del coeficiente de Pearson entre las variables independientes se observa multicolinealidad. Ahora bien, si se analizan los coeficientes estandarizados se encuentra lo siguiente:

Indicador Sintético Estratégico	Coefficientes estandarizados	Indicador Sintético Presupuestal/ Fiscal	Coefficientes estandarizados	Indicador Sintético Administrativo	Coefficientes estandarizados
Avance de cobertura urbana del servicio de acueducto	6%	Incorporación presupuestal	1%	Contrato o convenio de subsidios	2%
Avance de cobertura rural nucleada del servicio de acueducto	2%	Incorporación del superávit	2%	Acuerdo de subsidios y contribuciones	0%
Avance de cobertura urbana del servicio de alcantarillado	6%	Recaudo efectivo	3%	Reporte del REC	5%
Avance de cobertura rural nucleada del servicio de alcantarillado	2%	Recaudo sin situación de fondos	2%	Total	7%
Avance de cobertura urbana del servicio de aseo	4%	Déficit fiscal	6%		
Suministro de agua apta para consumo humano zona urbana	76%	Uso adecuado de los recursos	18%		
Suministro de agua apta para consumo humano zona rural nucleada	6%	Pago de subsidios	46%		
Disposición final adecuada de residuos sólidos zona urbana	14%	Ejecución de recursos	6%		
Continuidad del servicio de acueducto zona urbana	6%	Total	84%		
Total	123%				

Así las cosas al normalizar estos resultados, la ponderación de los indicadores específicos para el ejercicio de la actividad de Monitoreo, será la siguiente:

Indicador	Porcentaje
Específico Presupuestales	48%
Específico Administrativos	8%
Estratégico Sectoriales	44%
Total	100%

La aplicación de lo dispuesto anteriormente, determinará el nivel de riesgo del monitoreo en el que se encuentra la entidad territorial, así:

Nivel de riesgo	Resultado de la ponderación (indicadores específicos)
Sin Riesgo	Mayor o Igual al 80%
Riesgo Medio	Entre el 41% y 79%
Riesgo Alto	Entre 0% y 40%

Las entidades territoriales que como resultado de la aplicación de los indicadores específicos se encuentren en el nivel de riesgo alto y los aquellos resultantes de la aplicación de los indicadores estratégicos definidos por el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico serán priorizados para el ejercicio de la actividad de seguimiento a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin perjuicio de que esta se realice de oficio o a petición de parte, en los términos del numeral 1.1.5 del artículo 2.3.5.1.6.1.36 del Decreto 1077 de 2015.

Estudio de impacto normativo

2.1. Oportunidad del proyecto

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio requiere modificar la Resolución No. 1067 del 24 de diciembre de 2015, por la cual se establecen los lineamientos para la formulación de metas de cobertura, calidad y continuidad en la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo; y se determinan los indicadores específicos y estratégicos para el desarrollo de la actividad de monitoreo al uso y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones para el sector de agua potable y saneamiento básico SGP-APSB.

Lo anterior como quiera que producto de la aplicación de los indicadores de la actividad de monitoreo quienes resultan en riesgo alto, no corresponde solo a aquellas entidades territoriales que presentan un uso inadecuado o ineficiencia en la ejecución de los recursos del SGP-APSB o un riesgo en la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico. En razón a que la ponderación de los indicadores específicos y estratégicos como están previstos, no permite identificar de manera apropiada acciones u omisiones por parte de las entidades territoriales que podrían poner en riesgo la adecuada utilización de los recursos del Sistema General de Participaciones para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (SGP-APSB).

2.2. Impacto jurídico

1. Supremacía constitucional y jerarquía normativa

El artículo 208 de la Constitución Política de Colombia consagra, entre otros, que los ministros son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley.

Por su parte, el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia señala que, la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

A su turno, el acto legislativo No. 004 de 2007 a través del cual se modificaron los artículos 356 y 357 de la Constitución política, estableció que los recursos del sistema general de participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.

Así mismo, estableció que el Gobierno Nacional definirá (i) una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del sistema general de participaciones, para asegurar el cumplimiento de las metas de cobertura y calidad y (ii) los eventos en los cuales está en riesgo la prestación adecuada de los servicios a cargo de las entidades territoriales, las medidas que pueden adoptar para evitar tal situación y la determinación efectiva de los correctivos a que haya lugar.

2. Legalidad

La ley 1176 de 2007 desarrolló los artículos constitucionales citados anteriormente y estableció entre otros (i) los criterios de distribución de los recursos para los departamentos, distritos y municipios de la participación del sector de agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones y (ii) las actividades elegibles de gasto de estos recursos.

Por su parte el Decreto Ley 028 de 2008 definió (i) la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de participaciones para agua potable y saneamiento básico, (ii) los eventos en los cuales está en riesgo la prestación adecuada de los servicios, las medidas y (iii) las medidas que las autoridades

pueden adoptar para evitar tal situación y la determinación efectiva de los correctivos necesarios, con el propósito de asegurar el cumplimiento de las metas de continuidad, cobertura y calidad en los servicios mediante la utilización de los mencionados recursos, conforme a lo previsto en los artículos 356 y 357 de la Constitución política y las normas legales que los desarrollan.

El artículo 2 de la citada norma, estableció que las disposiciones contenidas en el mismo, son aplicables a las entidades territoriales y a los responsables de la administración y ejecución de los recursos de la asignación especial de Sistema General de Participaciones con destino a los resguardos indígenas.

El numeral 3.1 del artículo 3 del citado Decreto Ley, definió la actividad de monitoreo así:

"3.1. Monitoreo. Comprende la recopilación sistemática de información, su consolidación, análisis y verificación, para el cálculo de indicadores específicos y estratégicos de cada sector, que permitan identificar acciones u omisiones por parte de las entidades territoriales que puedan poner en riesgo la adecuada utilización de los recursos del Sistema General de Participaciones."

El párrafo 1 del artículo 3 del mencionado Decreto, consagró que la implementación de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que ejecuten las entidades territoriales, se fundamentará en indicadores y criterios de evaluación y en objetivos medibles y comprobables. Para tal efecto, la formulación de los indicadores requeridos, así como sus respectivas fichas técnicas y la metodología referente al contenido de la información, formatos, fechas, aplicativos y demás aspectos requeridos para su implementación, será reglamentada por el Gobierno Nacional, en la que se tendrá en cuenta, entre otros, el Formato Único Territorial (FUT).

Para el caso de agua potable y saneamiento básico el artículo 7 del Decreto Ley 028 de 2008, definió que las actividades de monitoreo, seguimiento y control integral estarán a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y desarrollo territorial, el cual articulará su ejercicio con la Superintendencia de servicios públicos domiciliarios en coordinación con la unidad administrativa especial de monitoreo, seguimiento y control.

El artículo 20 de la ley 1450 de 2011, preceptuó que la actividad de monitoreo de los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico, aquí se refiere el Decreto 028 de 2008, estará a cargo del Ministerio de Ambiente, vivienda y desarrollo territorial o de la entidad o dependiente que asuma las funciones en relación con el mencionado sector.

El artículo en mención, señaló que las actividades de seguimiento y control integral de los recursos del Sistema General de participaciones para agua potable y saneamiento básico, se estatuyen en cabeza del Ministerio de hacienda y crédito público.

El artículo 11 de la Ley 1444 de 2011, escindió el Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial, los objetivos y funciones asignados a los despachos del Viceministerio de vivienda y desarrollo territorial y al despacho del viceministro de Agua y Saneamiento Básico, creándose el Ministerio de vivienda, ciudad y territorio de acuerdo con el artículo 14 de la misma Ley.

Con base en lo anterior el numeral 1.1.1 del artículo 2.3.5.1.6.1.36 del Decreto 1077 de 2015, estableció que estará a cargo del Ministerio de Vivienda, ciudad y territorio expedir los lineamientos y directrices de la política sectorial, la cual incluye los indicadores específicos y estratégicos y la definición de las metas de continuidad, cobertura y calidad para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, que deberán incluir las entidades territoriales en sus respectivos planes sectoriales, de conformidad con lo previsto en el artículo 17 del decreto 028 de 2008.

El numeral 1.1.2 del artículo 2.3.5.1.6.1.36 del Decreto 1077 de 2015, indica que corresponde al Ministerio de vivienda, ciudad y territorio, aplicar los indicadores específicos y estratégicos para el monitoreo de los recursos del sistema general de participaciones para agua potable y saneamiento básico.

En este mismo sentido, el numeral 1.1.5. del artículo 2.3.5.1.6.1.36 de la citada norma, señala que corresponde a esta entidad priorizar de acuerdo con la metodología que establezca el Ministerio de vivienda, ciudad y territorio las entidades territoriales que serán objeto de las actividades de seguimiento. Por lo anterior tiene este Ministerio la competencia para realizar la presente modificación.

En consideración a lo expuesto, a través de la Resolución No. 1067 del 24 de diciembre de 2015, se establecieron los lineamientos para la formulación de metas de cobertura, calidad y continuidad en la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo; y se determinaron los indicadores específicos y estratégicos para el desarrollo de la actividad de monitoreo al uso y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico (SGP-APSB).

El proyecto de Resolución que se expide observa la Constitución y la ley, así como los principios que rigen la función administrativa, razón por la cual, su expedición y contenido está enmarcado dentro de la facultad conferida en el numeral 1.1.1 del artículo 2.3.5.1.6.1.36 del Decreto 1077 de 2015.

3. Seguridad jurídica

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio expide la presente Resolución para dar cumplimiento a las disposiciones arriba citadas con el fin de determinar los indicadores específicos y estratégicos para el desarrollo de la actividad de monitoreo al uso y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones para el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (SGP-APSB) y la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.

4. Reserva de ley

Los aspectos que se pretenden señalar en el proyecto de resolución devienen de la facultad conferidas en el numeral 1.1.1 del artículo 2.3.5.1.6.1.36 del Decreto 1077 de 2015 que establece que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio expeda los lineamientos y directrices de la política sectorial, la cual incluye los indicadores específicos y estratégicos y la definición de las metas de continuidad, cobertura y calidad para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, que deberán incluir las entidades territoriales en sus respectivos planes sectoriales, de conformidad con lo previsto en el artículo 17 del Decreto Ley 028 de 2008.

De allí que, queda desvirtuada una posible reserva de ley en esta materia.

5. Estudios

Previo a la elaboración del proyecto normativo, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio realizó los siguientes estudios:

a. "Arbol de problemas" con el fin de identificar plenamente el problema principal que se presenta frente al cálculo de indicadores de la actividad de monitoreo, que permite calcular el nivel de riesgo por parte de las entidades territoriales en el uso y destinación de los recursos del SGP-APSB y su respectiva priorización para la actividad de Seguimiento y Control.

b. Analisis de cluster sobre el impacto de los indicadores presupuestales sobre el nivel de riesgo frente al uso y destinación de los recursos del SGP-APSB.

c. Analisis de distribución normal segmentado por categoría municipal, frente a las coberturas de los servicios de acueducto y alcantarillado en zona urbana y rural, dentro del cual se contituyeron dos grupos: i) los municipios de categoría (1 , 2 y especial) y los municipios de categoría (3, 4, 5 y 6). Lo anterior, como una herrameinta que facilite establecer el rango de referencia para el cumplimiento de los indicadores de cobertura.

d. Analisis de regresión lineal para determinar los coeficientes de las variables independientes (indicadores específicos y estratégicos de monitoreo).

Estos estudios fueron empleados como herramientas para la formulación del conjunto de indicadores específicos y estratégicos, que permite identificar aquellas entidades territoriales que puedan poner en riesgo la prestación de los servicios públicos y el uso de los recursos del SGP-APSB.

2.3. Impacto económico

La Resolución que se pretende expedir no tiene impacto económico para el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

2.4. Impacto presupuestal

La Resolución que se pretende expedir no genera impacto presupuestal para el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

En el caso de las entidades territoriales a quienes aplica el mismo, los efectos derivados de la actividad de monitoreo al uso y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones, tendrán implicación en los casos que no cumplan los indicadores establecidos en la misma.

2.5. Impacto ambiental, ecológico y sobre el patrimonio cultural

No aplica

3. Ámbito de aplicación y sujetos destinatarios

3.1. Ámbito de aplicación

Alcance Nacional: aplica a las entidades territoriales entendidas como departamentos, municipios y distritos encargadas de la ejecución y uso de los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico.

3.2. Sujetos Beneficiarios

La Resolución que se pretende expedir beneficia a los departamentos, municipios y distritos pues al señalar los indicadores indicadores específicos y estratégicos para el monitoreo de los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico, coayuva al adecuado uso y ejecución de esta fuente de recursos y a generar un impacto positivo en la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.

Así mismo, beneficia a las etidades estatales en el ejercicio de sus funciones de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que ejecutan las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico.

4. Viabilidad jurídica

La ley 1176 de 2007 desarrolló los artículos constitucionales citados anteriormente y estableció entre otros (i) los criterios de distribución de los recursos para los departamentos, distritos y municipios de la participación del sector de agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones y (ii) las actividades elegibles de gasto de estos recursos.

Por su parte el Decreto Ley 028 de 2008 definió (i) la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de participaciones para agua potable y saneamiento básico, (ii) los eventos en

los cuales está en riesgo la prestación adecuada de los servicios, las medidas y (iii) las medidas que las autoridades pueden adoptar para evitar tal situación y la determinación efectiva de los correctivos necesarios, con el propósito de asegurar el cumplimiento de las metas de continuidad, cobertura y calidad en los servicios mediante la utilización de los mencionados recursos, conforme a lo previsto en los artículos 356 y 357 de la Constitución política y las normas legales que los desarrollan.

El artículo 2 de la citada norma, estableció que las disposiciones contenidas en el mismo, son aplicables a las entidades territoriales y a los responsables de la administración y ejecución de los recursos de la asignación especial de Sistema General de Participaciones con destino a los resguardos indígenas.

El numeral 3.1 del artículo 3 del citado Decreto Ley, definió la actividad de monitoreo así:

"3.1. Monitoreo. Comprende la recopilación sistemática de información, su consolidación, análisis y verificación, para el cálculo de indicadores específicos y estratégicos de cada sector, que permitan identificar acciones u omisiones por parte de las entidades territoriales que puedan poner en riesgo la adecuada utilización de los recursos del Sistema General de Participaciones."

El párrafo 1 del artículo 3 del mencionado Decreto, consagró que la implementación de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que ejecuten las entidades territoriales, se fundamentará en indicadores y criterios de evaluación y en objetivos medibles y comprobables. Para tal efecto, la formulación de los indicadores requeridos, así como sus respectivas fichas técnicas y la metodología referente al contenido de la información, formatos, fechas, aplicativos y demás aspectos requeridos para su implementación, será reglamentada por el Gobierno Nacional, en la que se tendrá en cuenta, entre otros, el Formato Único Territorial (FUT).

Para el caso de agua potable y saneamiento básico el artículo 7 del Decreto Ley 028 de 2008, definió que las actividades de monitoreo, seguimiento y control integral estarán a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y desarrollo territorial, el cual articulará su ejercicio con la Superintendencia de servicios públicos domiciliarios en coordinación con la unidad administrativa especial de monitoreo, seguimiento y control.

El artículo 20 de la ley 1450 de 2011, preceptuó que la actividad de monitoreo de los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico, aquí se refiere el Decreto 028 de 2008, estará a cargo del Ministerio de Ambiente, vivienda y desarrollo territorial o de la entidad o dependiente que asuma las funciones en relación con el mencionado sector.

El artículo en mención, señaló que las actividades de seguimiento y control integral de los recursos del Sistema General de participaciones para agua potable y saneamiento básico, se estatuyen en cabeza del Ministerio de hacienda y crédito público.

El artículo 11 de la Ley 1444 de 2011, escindió el Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial, los objetivos y funciones asignados a los despachos del Viceministerio de vivienda y desarrollo territorial y al despacho del viceministro de Agua y Saneamiento Básico, creándose el Ministerio de vivienda, ciudad y territorio de acuerdo con el artículo 14 de la misma Ley.

Con base en lo anterior el numeral 1.1.1 del artículo 2.3.5.1.6.1.36 del Decreto 1077 de 2015, estableció que estará a cargo del Ministerio de Vivienda, ciudad y territorio expedir los lineamientos y directrices de la política sectorial, la cual incluye los indicadores específicos y estratégicos y la definición de las metas de continuidad, cobertura y calidad para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, que deberán incluir las entidades territoriales en sus respectivos planes sectoriales, de conformidad con lo previsto en el artículo 17 del decreto 028 de 2008.

El numeral 1.1.2 del artículo 2.3.5.1.6.1.36 del Decreto 1077 de 2015, indica que corresponde al Ministerio de vivienda, ciudad y territorio, aplicar los indicadores específicos y estratégicos para el monitoreo de los recursos del sistema general de participaciones para agua potable y saneamiento básico.

En este mismo sentido, el numeral 1.1.5. del artículo 2.3.5.1.6.1.36 de la citada norma, señala que corresponde a esta entidad priorizar de acuerdo con la metodología que establezca el Ministerio de vivienda, ciudad y territorio las entidades territoriales que serán objeto de las actividades de seguimiento. Por lo anterior tiene este Ministerio la competencia para realizar la presente modificación.

En consideración a lo expuesto, a través de la Resolución No. 1067 del 24 de diciembre de 2015, se establecieron los lineamientos para la formulación de metas de cobertura, calidad y continuidad en la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo; y se determinaron los indicadores específicos y estratégicos para el desarrollo de la actividad de monitoreo al uso y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico (SGP-APSB), siendo necesario modificarla.

Lo anterior como quiera que producto de la aplicación de los indicadores de la actividad de monitoreo quienes resultan en riesgo alto, no corresponde solo a aquellas entidades territoriales que presentan un uso inadecuado o ineficiencia en la ejecución de los recursos del SGP-APSB o un riesgo en la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico. En razón a que la ponderación de los indicadores específicos y estratégicos como están previstos, no permite identificar de manera apropiada acciones u omisiones por parte de las entidades territoriales que podrían poner en

riesgo la adecuada utilización de los recursos del Sistema General de Participaciones para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (SGP-APSB).

En este punto es importante señalar que el proyecto de Resolución que se expide observa la Constitución y la ley, así como los principios que rigen la función administrativa, razón por la cual, su expedición y contenido está enmarcado dentro de la facultad conferida en el numeral 1.1.1 del artículo 2.3.5.1.6.1.36 del Decreto 1077 de 2015.

		Norma que se deroga, modifica, adiciona o sustituye	Fecha expedición	Vigencia
Deroga				
Modifica	X	Resolución 1067 "Por la cual se establecen los lineamientos para la formulación de metas de cobertura, calidad y continuidad en la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo; y se determinan los indicadores específicos y estratégicos para el desarrollo de la actividad de monitoreo al uso y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones para el sector de agua potable y saneamiento básico SGP-APSB."	24 de diciembre de 2015	A partir de su publicación - vigente
Adiciona				
Sustituye				
Nuevo				

5. Participación Ciudadana

5.1. Socialización con actores internos y externos

El proyecto de Resolución ha sido socializado con el Grupo de Monitoreo al SGP-APSB y con el Director de Desarrollo Sectorial del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Adicionalmente, se publicación en la página web del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, garantizará la participación activa y de manera amplia de la ciudadanía, teniendo en cuenta las repercusiones e impactos que conlleva la expedición de la Resolución.

5.2. Consulta Previa

No aplica.

5.3. Publicidad

El proyecto de Resolución se publica en la página web del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio con el fin de garantizar la participación activa y de manera amplia de la ciudadanía, quienes pueden presentar los comentarios que consideraron pertinentes.

6. Coordinación

No aplica

7. Abogacía de la Competencia Anexo 1.

Se diligencia el formato de abogacía de la competencia Anexo 1

8. Otros – Modificación de Trámites

No aplica

9. El responsable(s) designado(s) para la elaboración del proyecto normativo

Oscar Javier Ramírez Niño – Coordinador Grupo de Monitoreo al SGP-APSB – Dirección de Desarrollo Sectorial
William David Bautista Marulanda – Contratista Dirección de Desarrollo Sectorial
Edna Margarita Gómez Arbeláez - Contratista Dirección de Desarrollo Sectorial

Cordialmente,

DIEGO FELIPE POLANÍA CHACÓN

Director de Desarrollo Sectorial

Elaboró	Revisó	Fecha
William David Bautista Marulanda Edna Margarita Gómez Arbeláez	Oscar Javier Ramírez Niño Carlos Andrés Daniels Jaramillo	Julio de 2018

ANEXO 1
Memoria Justificativa Proyecto Normativo

Tipo de proyecto normativo:	Decreto	
	Resolución	X
	Otro - ¿Cuál?	

"Por la cual se modifica la Resolución No. 1067 del 24 de diciembre de 2015"

CUESTIONARIO - INCIDENCIA SOBRE LA LIBRE COMPETENCIA
(Resolución 44649 de 2010 de la Superintendencia de Industria y Comercio)

1. ¿La regulación limita el número o la variedad de las empresas en uno o varios mercados relevantes relacionados? Es posible que esto suceda, entre otros eventos, cuando el proyecto de acto:	
a) Otorga derechos exclusivos a una empresa para prestar servicios o para ofrecer bienes.	No Aplica
b) Establece licencias, permisos, autorizaciones para operar o cuotas de producción o de venta.	No Aplica
c) Limita la capacidad de cierto tipo de empresas para ofrecer un bien o prestar un servicio.	No Aplica
d) Eleva de manera significativa los costos de entrada o salida del mercado para las empresas.	No Aplica
e) Crea una barrera geográfica a la libre circulación de bienes o servicios o a la inversión.	No Aplica
f) Incrementa de manera significativa los costos	No Aplica
i) Para nuevas empresas en relación con las empresas que ya operan en un mercado o mercados relevantes relacionados.	No Aplica
ii) Para unas empresas en relación con otras cuando el conjunto ya opera en uno o varios mercados relevantes relacionados.	No Aplica

2. ¿La regulación limita la capacidad de las empresas para competir en uno o varios mercados relevantes relacionados? Es posible que esto suceda, entre otros eventos, cuando el proyecto de acto:	
a) Controla o influye sustancialmente sobre los precios de los bienes o servicios o el nivel de producción.	No Aplica
b) Limita a las empresas la posibilidad de distribuir o comercializar sus productos.	No Aplica
c) Limita la libertad de las empresas para promocionar sus productos.	No Aplica
d) Otorga a los operadores actuales en el mercado un trato diferenciado con respecto a las empresas entrantes.	No Aplica
e) Otorga trato diferenciado a unas empresas con respecto a otras.	No Aplica
f) Limita la libertad de las empresas para elegir sus procesos de producción o su forma de organización industrial.	No Aplica
g) Limita la innovación para ofrecer nuevos productos o productos existentes pero bajo nuevas formas.	No Aplica

3. ¿La regulación implica reducir los incentivos de las empresas para competir en uno o varios mercados relevantes relacionados? Es posible que esto suceda, entre otros eventos, cuando el proyecto de acto:	
a) Genera un régimen de autorregulación o corregulación;	No Aplica
b) Impone la obligación de dar publicidad sobre información sensible para una empresa que podría ser conocida por sus competidores (por ejemplo, precios, nivel de ventas, costos)	No Aplica

NOTA: SI ALGUNA DE LAS RESPUESTAS ES AFIRMATIVA DEBERÁ REMITIRSE EL PROYECTO NORMATIVO PARA CONCEPTO DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO.