



CONTRALORIA
DEPARTAMENTAL
DEL VALLE DEL CAUCA

;Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!

TEMA ESPECIAL

*PLAN DEPARTAMENTAL DE AGUAS-PDA
LA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DEL SECTOR DE AGUA Y
SANEAMIENTO Y SU IMPACTO EN EL VALLE DEL CAUCA*

PLAN DEPARTAMENTAL DE AGUAS-PDA LA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DEL SECTOR DE AGUA Y SANEAMIENTO Y SU IMPACTO EN EL VALLE DEL CAUCA

MARCO JURIDICO

Para poner en contexto el Plan Departamental de Aguas, es preciso conocer el marco jurídico y los antecedentes de la política pública nacional del sector de agua y saneamiento, con sus complejidades, que han impactado a los planes de agua en todo el país, incluyendo el Valle del Cauca.

Los Planes Departamentales para el manejo empresarial de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo¹, se presentaron como la estrategia para armonizar los lineamientos de política que se definieron en el documento CONPES 3383 de Octubre de 2005 *Plan de Desarrollo del Sector de Acueducto y Alcantarillado*, con el fin de afrontar las limitaciones del sector: (i) estructura dispersa de la industria y desaprovechamiento de economías de escala; (ii) desarticulación de las diferentes fuentes de recursos; (iii) deficiente planificación y preinversión, que resulta en inversiones atomizadas, falta de integralidad y de visión regional; (iv) limitado acceso a crédito; y (iv) lentitud en los procesos de modernización empresarial.

El desarrollo normativo que se deriva del CONPES 3463 del 12 marzo de 2007, dio lugar en primera instancia, al Decreto 3200 de 2008² que definió los principios, objetivos, estructuras operativas, participantes, instrumentos de planeación estratégica, fuentes de financiación, instrumentos para el manejo de los recursos, entre otros, de los Planes Departamentales de Agua.

En este orden de ideas, los PDA se estructuraron con el propósito acelerar el crecimiento de las coberturas y mejorar la calidad de los servicios, al facilitar el cumplimiento de los siguientes lineamientos de política:

¹ CONPES 3463 de marzo de 2007 . Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial . Departamento Nacional de Planeación

² Por el cual se dictan normas sobre Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento y se dictan otras disposiciones.

- Efectiva coordinación interinstitucional al interior de cada nivel y entre diferentes niveles de gobierno.
- Acelerar el proceso de modernización empresarial del sector en todo el territorio nacional.
- Aprovechar economías de escala mediante la estructuración de esquemas regionales de prestación.
- Articular las diferentes fuentes de recursos y facilitar el acceso del sector a crédito. Ejercer un mejor control sobre los recursos y el cumplimiento de la regulación.
- Contar con planes de inversión integrales con perspectiva regional, de corto, mediano y largo plazo.

Para alcanzar los objetivos de los PDA, en el Decreto 3200 de 2008 se estableció como mecanismo medular para la financiación de las inversiones de los PDA el compromiso de vigencias futuras de los presupuestos de los departamentos y municipios del país pignorando los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), Sector Agua Potable y Saneamiento.

Para el manejo de los recursos igualmente la normatividad previó la posibilidad de hacerlo a través de la constitución de patrimonios autónomos administrados a través de esquemas fiduciarios, quienes se encargarían del recaudo, administración, y pagos, y adicionalmente obrarían como garantes de las obligaciones que se llegaren a contraer con cargo a dichos recursos. Desde el año 2008 y hasta la fecha el denominado Consorcio Fiduciario FIA (Fondo de Inversiones del Agua) ha estado manejando los recursos de la mayor parte de los PDA del país.

En enero de 2011 cuando Vallecaucana de Aguas S.A. E.S.P. inició operaciones, se encontraron escasos resultados obtenidos en materia tan importante como lo es el agua potable y el saneamiento básico, dado entre otras cosas por el hecho que el Gestor del PDA como tal no se había puesto en operación real, y existían serios retrasos en la pre inversión, esto debido a la inoperancia del convenio Interadministrativo 832 de 2009, entre la Gobernación del Valle y Acuavalle SA ESP.

Es de conocimiento general el fallo de la Sección Primera del Consejo de Estado que confirmó la Sentencia proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Casanare, que declaró que la figura de las Vigencias Futuras Excepcionales no está permitida en el ordenamiento jurídico para las entidades territoriales, más allá del periodo del Gobernador. El mencionado fallo tiene efecto interpartes. Este fallo

fue tomado en consideración por el Consorcio FIA adoptando medidas que afectaron el funcionamiento de los PDA en todo el país, al no admitir más vinculación de municipios al esquema fiduciario de los PDA y no realizar cierres financieros, hasta tanto el gobierno nacional definiera las estrategias y mecanismos que permitieran la viabilidad financiera y la seguridad jurídica de los PDAs. En la práctica, y a causa de lo antes expuesto, a partir de junio de 2011 y hasta finales de 2012 la mayor parte de las operaciones de los PDA del país quedaron paralizadas.

Para el caso del Valle del Cauca, el Consorcio FIA tomo la decisión de no continuar vinculando nuevas entidades territoriales al patrimonio autónomo FIA en razón al pronunciamiento de la Contraloría General de la República donde se indica que las vigencias futuras no tienen sustento legal en el ordenamiento jurídico colombiano y que por tanto debía detenerse la ejecución del contrato de fiducia para evitar posteriores problemas de responsabilidad fiscal o disciplinaria, tanto para los integrantes de las corporaciones que han producido los actos administrativos que autorizan el compromiso de vigencias futuras excepcionales, como para el Consorcio fiduciario en su condición de administrador de recursos públicos. Como consecuencia, la inversión en proyectos de agua y saneamiento a través de los PDAs avanzó con bastante lentitud desde sus inicios.

Ante esta realidad, y el proceso auditor realizado por la Contraloría Nacional a los PDA del País, la Contralora General de la República, al intervenir en la plenaria de la Cámara de Representantes en su sesión del 7 de junio de 2012, durante el debate de control político a los PDA, concluyó: *“Los PDA son cementerios de tuberías en el país”*

La Contralora General de la República reveló que los únicos ganadores en este proceso habían sido la burocracia y las fiduciarias; *“De un billón de pesos de los entes territoriales depositados bajo la modalidad de aportes y respaldo financiero de los PDA, se produjeron 6.500 millones anuales en rendimientos para la fiducia”* lamentó la Contralora, tras advertir que *“Si esos dineros le hubiesen servido a cualquier municipio pequeño de este país para solucionar sus problemas de saneamiento básico”*.

Como solución parcial al tema de vigencias futura de los entes territoriales, el Gobierno nacional expidió la Ley 1483 de 2011³ que en su Artículo primero estableció: *“La autorización por parte de la asamblea o concejo respectivo, para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de*

³ Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales.

inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno, con fundamento en estudios de reconocido valor técnico que contemplan la definición de obras prioritarias e ingeniería de detalle, de acuerdo a la reglamentación del Gobierno Nacional, previamente los declare de importancia estratégica. Es decir, no se creó desde el orden normativo nacional una solución a las vigencias futuras excepcionales, y consecuentemente debe recurrirse a otros mecanismos financieros para realizar las inversiones requeridas.

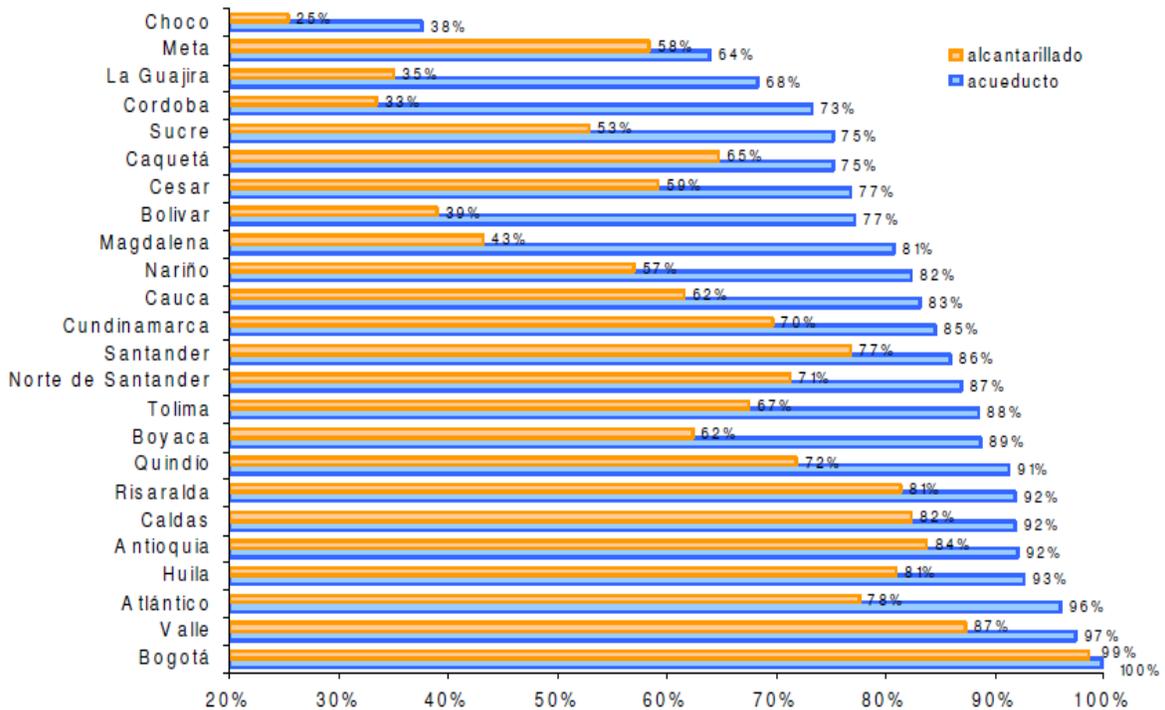
ANTECEDENTES

La Constitución Política de Colombia establece en el artículo 2º-*los fines esenciales del Estado, servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución*; el Artículo 365, los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y el deber de éste de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional; el Artículo 366 dispone que *el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.* De tal manera que el abastecimiento adecuado de agua de calidad para el consumo humano es necesario para evitar casos de morbilidad por enfermedades como el cólera y la diarrea entre otras.

De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud-OMS, el 80% de las enfermedades se transmiten por el agua contaminada.

El Conpes 3383 de 2005, identifica la existencia de rezagos significativos en las coberturas de acueducto y alcantarillado por parte de Departamentos de la Costa Atlántica y Pacífica. En la gráfica 1 se puede observar cómo se relaciona la cobertura del servicio de agua potable y saneamiento básico con el desarrollo de los Departamentos y Regiones.

Gráfica 1.
Coberturas en acueducto y alcantarillado por Departamentos



Fuente: ENH. DANE - 2003,

En el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, dentro del *programa Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad*. *Ciudades Amables*, se consideró en la Estrategia en agua potable y saneamiento impulsar *el manejo empresarial y los esquemas regionales a través de la implementación de los Planes Departamentales para el manejo empresarial de los servicios, articulando las diferentes fuentes de recursos, con un mejor control sobre la ejecución de los mismos, y sin perjuicio de las competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales, como máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción*. Determinándose que el Gobierno Nacional cofinanciaría los Planes Departamentales con aportes de inversión regional, a distribuir con criterios de equidad entre los departamentos. Se hace especial mención a la ubicación de Rellenos sanitarios regionales, como estrategia de solución a la inadecuada disposición de residuos sólidos y el compromiso del Gobierno nacional de apoyar megaproyectos estratégicos de impacto regional, como el de *Saneamiento Ambiental de la Cuenca alta del río Cauca*, entre otros.

Define como las principales metas del sector la implementación de 32 planes departamentales, conectar 3,6 millones de personas al servicio de acueducto y 4 millones al servicio de alcantarillado, y mejorar la política de subsidios.

En cuanto al aporte de recursos del Gobierno nacional a la ejecución de los Planes departamentales de agua para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento, se condicionó al compromiso por parte de las entidades territoriales, de los recursos del Sistema General de Participaciones y de regalías, así como de los compromisos de transformación empresarial que se derivaran del diagnóstico institucional respectivo. Establece además, que los recursos de cofinanciación de la Nación para las inversiones regionales en agua y saneamiento y el desarrollo empresarial del sector, se distribuirían entre los departamentos teniendo en cuenta criterios de equidad regional:

- i) Población por atender en acueducto y alcantarillado urbano;*
- ii) Población por atender en acueducto y alcantarillado rural;*
- iii) Población con necesidades básicas insatisfechas;*
- iv) La menor capacidad de endeudamiento de los departamentos; y*
- v) Balance con los recursos del Sistema General de Participaciones y de regalías, recibidos por los municipios y el departamento para el sector de agua potable y saneamiento básico.*

La identificación y selección de proyectos se realizaría en audiencias públicas de carácter consultivo por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, siendo éste el competente para recibir y viabilizar los proyectos del sector de Agua potable y saneamiento básico que solicitaran apoyo financiero de la Nación a través del mecanismo de *Wentanilla Única*.

En el Decreto 3200 de 2008 se estableció como mecanismo central para la financiación de las inversiones de los PDA *el compromiso de vigencias futuras de los presupuestos de los departamentos y municipios del país, pignorando los recursos del Sistema General de Participaciones -SGP, Sector Agua Potable y Saneamiento*. Para el manejo de los recursos, la normatividad previó la posibilidad de hacerlo a través de la constitución de patrimonios autónomos administrados a través de esquemas fiduciarios, que se encargarían del recaudo, administración y pagos, adicionalmente obrarían como garantes de las obligaciones que se llegaren a contraer con cargo a dichos recursos. Desde el año 2008 y hasta la fecha, el denominado Consorcio Fiduciario FIA (Fondo de Inversiones del Agua) ha estado manejando los recursos de la mayor parte de los PDA del País.

Departamento del Valle del Cauca

El Departamento del Valle del Cauca, acogido a lo dispuesto en el Plan nacional de Desarrollo 2006-2010, incorporó en el Plan de Desarrollo 2008-2011- *Eje Gestión Ambiental Territorial* -Lineamientos de política del sector agua potable y saneamiento básico, lo pertinente a la estrategia nacional relacionada con el *Plan Departamental para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento. PDA*, estableciendo para el sector, objetivo, estrategias, metas, programa y subprogramas.

Se acoge a la política nacional y demás compromisos dispuestos en el Decreto 3200 de 2008, en las Fases I y II, con la suscripción de los convenios con el Ministerio de Ambiente, vivienda y desarrollo territorial-MAVDT, igualmente la formulación del diagnóstico técnico base en los municipios del departamento sobre el estado de la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico y la identificación de las necesidades de inversión del sector agua potable y saneamiento, las actas de concertación de que trata el citado decreto. La Secretaría de Planeación Departamental fue designada como coordinadora de la formulación del PDA, actuando para ello con el acompañamiento del Viceministerio de Agua.

La Asamblea Departamental del Valle del Cauca, por medio de la Ordenanza 266 del 27 de noviembre de 2008, autoriza al señor Gobernador *para formular e implementar el Plan Departamental de Agua Potable y Saneamiento para el Manejo Empresarial de los Servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo en el Departamento del Valle del Cauca -PDA-* entre otros aspectos: *Participar en la constitución de una Sociedad por Acciones, de carácter oficial o como Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios de Acueducto, Alcantarillado y/o Aseo, del orden Departamental, que se encargara de la gestión e implementación del Plan Departamental de Agua y Saneamiento; Comprometer vigencias futuras excepcionales como aportes económicos del Departamento para la financiación del Plan Departamental de Aguas-PDA.*

En agosto 3 de 2009 la Gobernación del Valle del Cauca suscribe con la Sociedad de Acueductos y Alcantarillados del Valle del Cauca S.A E.S.P. . Acuavalle SA ESP, el Convenio Interadministrativo 832, por \$49.312.024.042, cuyo objeto fue Aunar esfuerzos técnicos y financieros para realizar la asistencia técnica, elaborar diseños, interventoría integral y el desarrollo temporal de la gerencia asesora para el Departamento del Valle del Cauca dentro del marco del PDA, (subrayado fuera de texto).

Con fundamento en la Ordenanza 266 de 2008, se constituyó la Empresa Vallecaucana de Aguas S.A. E.S.P., como Sociedad por Acciones de Carácter Oficial, mediante Escritura pública No.4792 del 28 de octubre de 2009 de la Notaria Tercera del circulo de Cali, modificada por Escritura 5969 del 31 de diciembre de 2009, de la misma Notaría, cuyo objeto social principal es la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo y sus actividades complementarias, y la coordinación del Plan Departamental de Aguas del Valle del Cauca - PDA. La Empresa fue constituida por el Gobernador del Valle en representación del Departamento del Valle del Cauca y catorce Alcaldes municipales del Valle, en representación de los respectivos Municipios, con la siguiente participación:

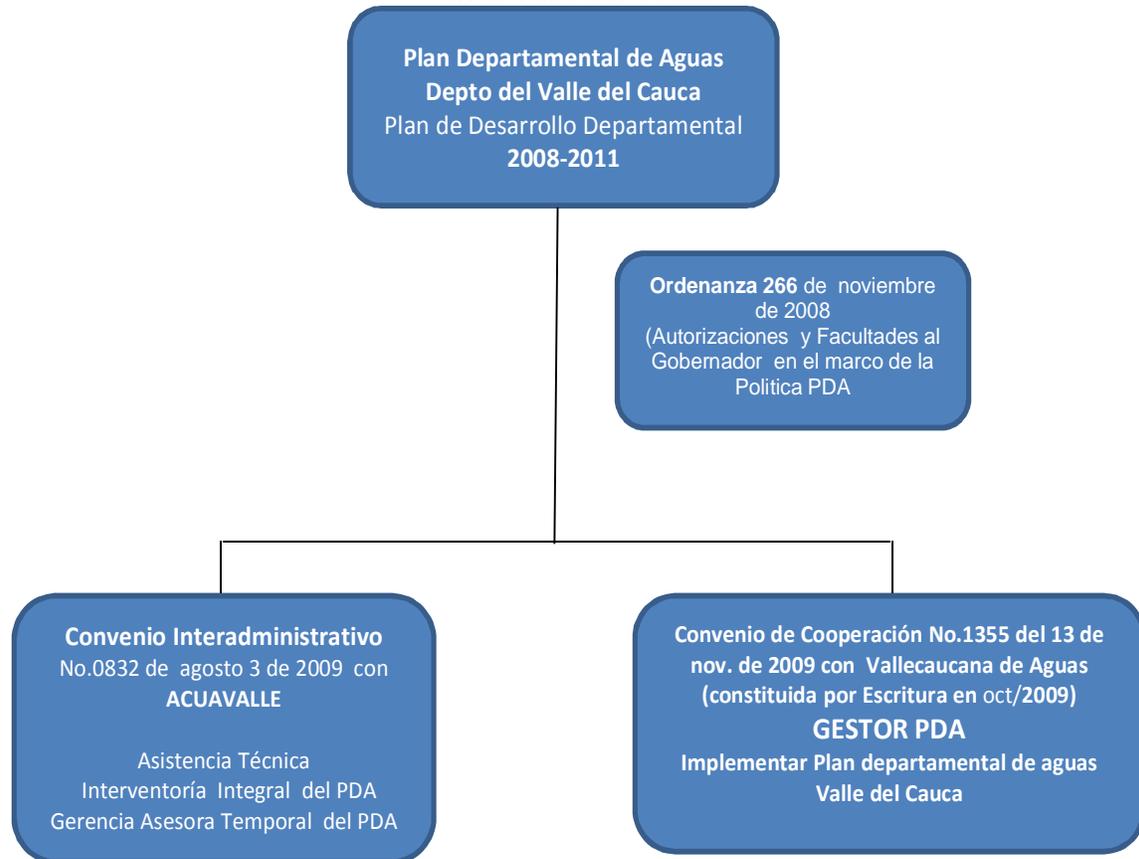
Cuadro No.1
Composición accionaria de la Empresa Vallecaucana
de Aguas S.A. E.SP (año 2009)

Socio	Acciones	Valor (aporte en pesos)	%
Gobernación del Valle del Cauca	944	\$472.000.000	94.4
14 Municipios del Valle	056	28.000.000	5.6
Total	1000	\$500.000.000	100,0

Fuente: Escrituras Públicas No.4792 y 5969 de 2009.

El 13 de noviembre de 2009 la Gobernación del Valle, suscribe Convenio de Cooperación No.1355 con Vallecaucana de Aguas con el objeto de *aunar esfuerzos entre el Departamento y la Empresa para la implementación del Plan Departamental para el manejo empresarial de los servicios de agua y saneamiento básico del Valle del Cauca*. En la siguiente gráfica se presenta esquemáticamente.

Gráfica 2
Convenios suscritos para Implementación del PDA
en el Valle del Cauca

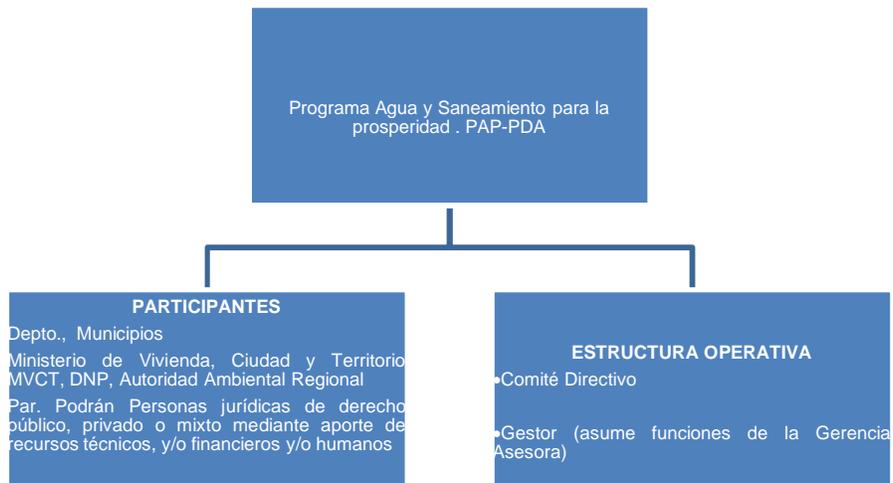


La Secretaría de Planeación preparó y tramitó el Decreto No.0468 de abril 17 de 2009 por el cual se establece el Comité Directivo del Plan Departamental de Aguas-PDA del Valle del Cauca, llevando a cabo todas las acciones pertinentes para la elección de los Dos (2) Alcaldes representantes de los municipios vinculados al PDA, elegidos por mayoría simple entre los Alcaldes de los municipios vinculados. Este decreto fue modificado por el decreto 0539 del 21 de junio de 2011. A partir de enero de 2011, Vallecucana de Aguas S.A. E.S.P. inicia operaciones con Gerente en propiedad.

PARTICIPANTES Y ESTRUCTURA OPERATIVA PAP-PDA

Con la promulgación del Decreto 2246 de 2012, el cual derogó el Decreto 3200 de 2008, la estructura operativa del PDA quedo de la siguiente manera:

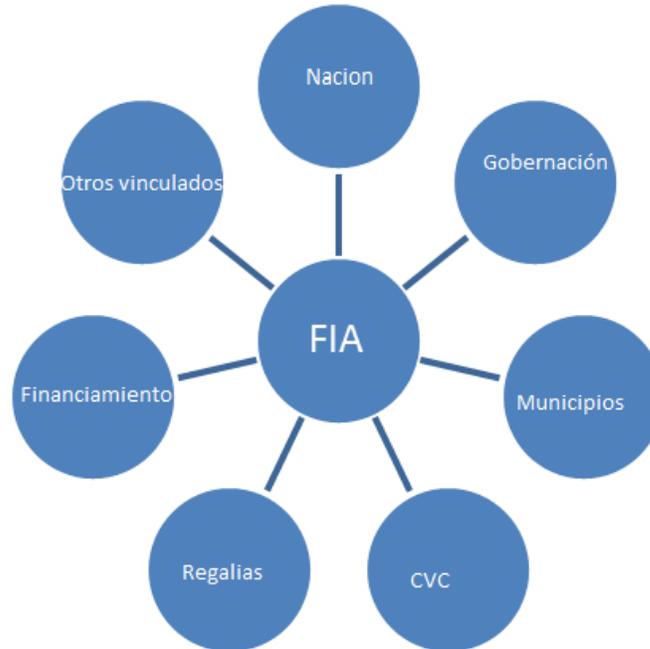
Gráfica 4.
Estructura Operativa PDA actual



Esquema Financiero y Fuentes

Se definen como recursos disponibles para la formulación e implementación del El Programa Agua para la Prosperidad PAP-PDA, bajo el esquema Fiduciario, las fuentes que se señalan en la siguiente Gráfica:

Gráfica 5
Fuentes de Recursos PDA y Esquema Financiero



FIA: Fondo de inversiones del Agua

Instrumentos de Planeación PAP-PDA

Inicialmente se definen como Instrumentos de Planeación del Plan Departamental de Aguas-PDA, el Manual Operativo, Plan estratégico y de inversiones y plan anual de inversiones. Con la expedición del Decreto 2246 en octubre de 2012 se establecen como Instrumentos de Planeación del Programa Agua para la Prosperidad PAP-PDA:

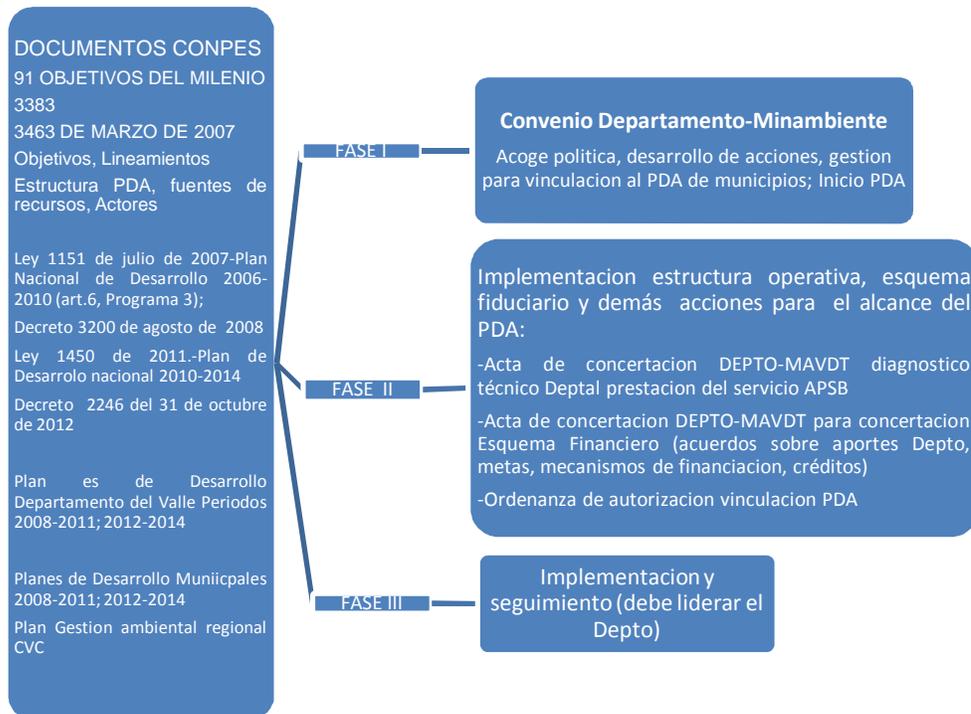
- **Manual Operativo**-documento donde se especifican los procedimientos para el desarrollo del Plan.
- **Plan General Estratégico y de Inversiones ÉPGEI**: Documento en el que se definen las metas de operación y servicio durante toda la ejecución del PAP - PDA, y la capacidad de inversión para cada Componente. Debe actualizarse y/o modificarse de acuerdo a la verificación periódica que se haga del avance del PAP-PDA. Se formula con base en las necesidades identificadas.

- **Plan anual estratégico y de inversiones ÉPAEI:** Contiene el cronograma y las acciones necesarias para la ejecución de los componentes del PAP-PDA de acuerdo con las fuentes de financiación.
- **Plan Ambiental:** Instrumento que define el Componente Ambiental del PAP-PDA, y tiene por objeto considerar en la planeación y ejecución de los proyectos de prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, los requerimientos ambientales asociados a dichos proyectos, para garantizar su sostenibilidad.
- **Plan de Aseguramiento de la prestación de los servicios:** Documento que contiene el conjunto de acciones a desarrollar por los diferentes actores municipales y regionales con competencia en la prestación de los servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo para garantizar, en el mediano y largo plazo, la sostenibilidad de las inversiones y viabilidad de la prestación del servicio, consta de tres Fases.

Fases del PDA

De acuerdo a lo dispuesto en el Documento CONPES 3463 de 2007, el Plan Departamental de Aguas se desarrollaría a través de tres Fases, tal como se describe en la siguiente Gráfica, el Decreto 3200 de 2008 establece dos fases.

Gráfica No 7. Fases del Plan Departamental de Aguas-Conpes 3463 de 2007



Fase I: Suscripción de Convenio entre el Ministerio de Ambiente, vivienda y desarrollo Territorial y el Departamento, mediante el cual éste se compromete a acoger la política, lineamientos, objetivos, principios del Plan nacional de desarrollo y documentos Conpes en materia de agua potable y saneamiento básico; tomar las medidas para la implementación de la política, desarrollar la gestión y acciones correspondientes, así como lo relativo a vinculación de municipios al Plan Departamental de Aguas-PDA, focalizar recursos y dar inicio al PDA.

Fase II: Implementación de las estructuras operativas, esquema fiduciario, desarrollo de esquemas financieros y demás acciones para alcanzar las metas del PDA. Se inicia con la entrega al Ministerio de Ambiente, vivienda y desarrollo territorial de las Actas de concertación suscritas por el Departamento con el Ministerio, así: Acta de concertación del diagnóstico técnico base, Acta de la concertación del Esquema financiero y Acta donde se definen las Estructuras operativas y el esquema fiduciario para el manejo de recursos, así como el cronograma para su respectiva implementación.

El Departamento del Valle-Secretaría de Planeación, a través de Contrato interadministrativo No.0894 de octubre de 2008, suscrito con la Universidad del Valle-Cinara, realizan el diagnóstico integral de los sistemas de acueducto, alcantarillado y aseo, del departamento, por municipio, levantado principalmente de información secundaria, el cual es concertado con los municipios, determinándose a través de Actas entre la Gobernación, municipio y Cinara, unas necesidades generales de inversión por componente en Acueducto, alcantarillado, residuos sólidos, ambiental y fortalecimiento institucional en la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.

El proceso de concertación municipal se toma como insumo para la concertación del diagnóstico base del Departamento, lo que queda formalizado en el Acta firmada entre el Gobernador del Valle del Cauca, con la Viceministra de agua y saneamiento del Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial en la cual uno de sus anexos corresponde a *Estado preliminar de proyectos priorizados*

De acuerdo a los resultados del Diagnóstico técnico base del Departamento y a la concertación con los municipios, la cobertura urbana de acueducto, alcantarillado y aseo como línea base del PDA en el Departamento, fueron:

Diagnóstico técnico base del Departamento

ACUEDUCTO		ALCANTARILLADO	ASEO
96%		89%	81%

Respecto a las coberturas de estos servicios en la zona rural, se tomó como referente el informe regional de Desarrollo Humano PNUD del 2008: acueducto 72.1%, alcantarillado 50.4% y aseo 48.2%.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17 del Decreto 3200 de 2008, la Gobernación del Valle suscribe el 13 de noviembre de 2009 con la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca .CVC, el Convenio marco interadministrativo de cooperación técnica y financiera No.1341 con el objeto de *Establecer mecanismos de cooperación técnica, administrativa y financiera para la implementación y ejecución del Componente ambiental del Plan Departamental para el manejo empresarial de los servicios de agua y saneamiento del Departamento del Valle -PDA.*

Como Obligaciones de la CVC se define la elaboración de la propuesta de la caracterización o componente ambiental del PDA, tramitar ante el Consejo Directivo la aprobación del documento de caracterización o componente ambiental del Plan Departamental de Aguas-PDA, la propuesta de convenio específico y propuesta del plan de obras e inversiones de la CVC en el marco del Plan Departamental de Aguas.

CONCLUSIONES

La sustentación de la financiación con vigencias futuras excepcionales de los Planes Departamentales de Agua en el Nivel Territorial, desde la concepción de la Política sectorial, sin tener un marco de legalidad, se constituyó en uno de los principales factores para el retraso de la efectiva implementación de éstos.

No hay un efectivo cumplimiento de la financiación de la Política sectorial en de las inversiones del Sector Agua Potable, a fin de focalizar la inversión en las necesidades más urgentes de la población vulnerable.

La implementación del Plan Departamental de Aguas en el Valle del Cauca tuvo grandes retrasos, debido al incumplimiento del convenio interadministrativo 832 entre la gobernación del Valle y Acuavalle SA ESP, la cual colocó en riesgo de paralización el Plan Departamental de aguas en el Valle del Cauca.