

**DISEÑO DEL OBSERVATORIO FINANCIERO A LOS MUNICIPIOS DE LA
CUENCA HIDROGRÁFICA DEL RÍO BOGOTA – CHRB**

**PASANTE
KAREN YINETH ZARATE NIÑO**

**MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
DIRECCIÓN GENERAL DE APOYO FISCAL
SUBDIRECCIÓN DE APOYO AL SANEAMIENTO FISCAL TERRITORIAL
GRUPO 028. ESTRATEGIA DE MONITOREO, SEGUIMIENTO Y CONTROL
INTEGRAL AL GASTO QUE SE REALICE CON RECURSOS DEL SISTEMA
GENERAL DE PARTICIPACIONES – SGP**

**TUTOR
FERNANDO OLIVERA VILLANUEVA**

**MONITOR
LUIS EDUARDO AMADOR CABRA**

**ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
FACULTAD DE PREGRADO
BOGOTÁ D.C 2020**

Resumen

El Diseño del Observatorio Financiero a los municipios de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá es un mecanismo de apoyo para la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministerio de Hacienda encargada de realizar el seguimiento y control al uso de los recursos del Sistema General de Participaciones de acuerdo con el artículo 20 de la Ley 1450 de 2011 y el Decreto 028 de 2008. Este mecanismo permite la elaboración de informes que posteriormente deben ser presentados al Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – CECH, mientras se crea la Gerencia de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá - GCH en el marco de la histórica Sentencia Río Bogotá. El presente documento aborda los aspectos geográficos de la cuenca, las implicaciones del fallo judicial para la dependencia de la DAF, el diseño del observatorio y el análisis sectorial.

Tabla de contenido

Introducción.....	5
Actividades Desarrolladas	6
Resultados Finales Elaborados	8
Aspectos geográficos de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá-CHRB.....	9
El fallo judicial un diseño de Política Pública	14
Gestión Financiera Sectorial	16
Observatorio Financiero a los Municipios de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – CHRB	17
Objetivos del Observatorio.....	19
Batería de Indicadores	21
Marco Metodológico.....	21
Construcción de indicadores	22
Cálculo de Indicadores.....	23
Fuentes de Información	24
Formulario Único Territorial – FUT	25
Informe Anual de Monitoreo del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio - MVCT	29
Contaduría General de la Nación	30
Sistema de Información y Consulta de Distribuciones de Recursos Territoriales - SICODIS	30
Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE.....	31
Operatividad	31
Análisis de los Indicadores	34
Disponibilidad Real de Inversión (DRI)	34
Planes de Agua Potable y Saneamiento Básico Actualizados.....	35
Sistemas de Tratamiento Actualizados de Aguas Residuales	36
Fuentes de Apalancamiento	36
Conclusiones.....	37
Referencias	38
Anexos	41

Lista de Tablas

Tabla 1: Cuadro Comparativo de Avances.....	6
Tabla 2: Clasificación de los municipios de la CHRB	9
Tabla 3: Ubicación de los municipios en la Cuenca del Río Bogotá	10
Tabla 4: Compromisos No Cumplidos por los ET a 2014	11
Tabla 5: Estado actual de las PTAR en los municipios.....	13
Tabla 6: Órdenes Judiciales financiados con APSB del SGP.....	16
Tabla 7: Destinación de los recursos de APSB del SGP	17
Tabla 8: Órdenes Judiciales financiados con los recursos de APSB - SGP	20
Tabla 9: Indicadores	22
Tabla 10: Categorías estandarizadas RP.....	27
Tabla 11: Ranking Disponibilidad Real de Inversión	34
Tabla 12: Porcentaje de Inversión en la actualización de los Planes de APSB.....	35

Lista de Ilustraciones

Ilustración 1: Cuenca Río Bogotá.....	10
Ilustración 2: Cadena de Valor y Tipología de Indicadores	21

Introducción

La estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con los recursos del Sistema General de Participaciones – SGP está fundamentada en asegurar el cumplimiento de las metas en términos de cobertura, continuidad y calidad para los servicios que están a cargo de las entidades territoriales. Los sectores que se pueden financiar con los recursos del SGP son Salud, Educación, Propósito General y Agua Potable y Saneamiento Básico - APSB.

Las fases de la estrategia son tres. La primera es el monitoreo que está a cargo de los Ministerios Sectoriales y el Departamento Nacional de Planeación – DNP en la cual se realiza una recopilación, consolidación, análisis y verificación de la información necesaria para el cálculo de indicadores específicos y estratégicos que permitan identificar actuaciones territoriales que puedan poner en riesgo el uso de los recursos del SGP en el marco de la prestación de los servicios a su cargo.

Las fases de seguimiento y control integral están a cargo del Grupo 028 de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En el seguimiento, se lleva a cabo una evaluación y análisis de los procesos administrativos, instituciones, fiscales, presupuestales, contractuales y sectoriales de las Entidades Territoriales en los cuales se identifica la existencia de posibles eventos de riesgos, permitiendo llegar a la fase de control, en la cual se adoptan medidas preventivas o correctivas según sea el caso.

En este sentido, el presente plan de trabajo se enfocará en el servicio de agua potable y saneamiento básico y su articulación con las acciones/medidas de tipo financiero emprendidas por las Entidades Territoriales que conforman la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá - CHRB y pretenden la descontaminación de dicho cuerpo de agua en cumplimiento del fallo condenatorio N° 25000-23-27-0002001-0479-01 del Consejo de Estado.

El informe contiene los aspectos geográficos de la CHRB, las entidades territoriales discriminadas por categoría municipal y ubicación en la cuenca, las implicaciones de la decisión judicial, el estado actual del río, los objetivos del observatorio, la batería de indicadores y la operatividad de estos y el análisis de la gestión financiera sectorial.

Actividades Desarrolladas

Las actividades desarrolladas durante a la práctica administrativa se relacionan a continuación y en la tabla 1 se detalla la metodología empleada, el producto entregado, su estado de ejecución y observaciones.

- Conocer los aspectos geográficos del río Bogotá.
- Identificar las órdenes judiciales financiables con recursos del APSB del SGP.
- Determinar el listado de municipios que hacen parte de la descontaminación al río Bogotá.
- Conocer las acciones realizadas por las ET en pro de la descontaminación del río Bogotá con los recursos de la participación para APSB del SGP.
- Determinar el valor y/o porcentaje de recursos destinados.
- Verificar el porcentaje de cumplimiento de las órdenes judiciales que involucran recursos de la participación para APSB del SGP.
- Definir las variables y sus fuentes de información para el análisis de la gestión financiera sectorial.
- Diseñar indicadores que evalúen la gestión financiera y sus resultados.
- Consolidar la Base de Datos Río Bogotá con información de la mayor cantidad de municipios posibles.
- Apoyar la elaboración de dos documentos de apoyo, el primero sobre Índice de Agua No Contabilizada y el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos.

Tabla 1: Cuadro Comparativo de Avances

Fase	Metodología	Producto	Ejecución	Observación
Inicial	La revisión de los fallos y órdenes judiciales y sus implicaciones para las entidades territoriales, en articulación con informes periodísticos para conocer el estado actual del río Bogotá.	Documento que contenga las implicaciones de la decisión judicial, el estado actual de río Bogotá y las entidades responsables de su proceso de descontaminación.	100%	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Aspectos geográficos del CHRB. ✓ Tabla de Órdenes judiciales financiables con el rubro de APSB del SGP. ✓ Listado de entidades territoriales condenadas.

Fase	Metodología	Producto	Ejecución	Observación
Intermedia	Se realizará la consulta del Consolidador de Hacienda e Información Pública - CHIP para conocer la ejecución presupuestal permitiendo la elaboración de la matriz de registro presupuestal.	Documento en el que se analiza la ejecución presupuestal de las entidades territoriales, junto a la matriz de registro presupuestal elaborada.	100%	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Construcción de indicadores. ✓ Consolidación de la base de datos.
Cierre	A partir de la información recolectada en la matriz se realizará un análisis de coherencia y pertinencia entre las órdenes judiciales y la destinación de los recursos	Propuesta de Informe de seguimiento a las medidas tomadas por las entidades territoriales financiadas con el rubro de APSB del SGP.	100%	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Análisis de indicadores.

Resultados Finales Elaborados

La Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – CHRB está integrada por las 47 entidades territoriales que vierten sus aguas residuales en él en diferentes proporcionalidades. En la cuenca alta nace este cuerpo de agua permitiendo el abastecimiento y regulación de agua para el Distrito Capital y los municipios aledaños junto con los embalses del Neusa, Tominé, Sisga, Chingaza y San Rafael.

Las problemáticas de esta cuenca son los vertimientos provenientes de las curtiembres ubicadas en los municipios de Villapinzón y Chocontá, el nulo tratamiento que reciben las aguas residuales provenientes de los habitantes de Villapinzón donde no se cuenta con una Planta de Tratamiento de Aguas Residuales – PTAR y la mala disposición de los residuos sólidos. El primer tratamiento que reciben las aguas del río Bogotá es con la Plata de Tibitoc ubicada en el municipio de Tocancipá.

En la cuenca media el río recibe la mayor carga contaminante mediante los ríos Salitre, Fucha y Tunjuelo que desembocan en este. Los vertimientos industriales y domésticos de los habitantes de la capital, los sólidos generados de los procesos erosivos de los cerros orientales y las malas prácticas de disposición de residuos en canales y sumideros convierten al río Bogotá en una cloaca de aguas hervidas donde no existe vida animal ni vegetal, su olor es nauseabundo y su color es negro. En esta cuenca solo el 30% del agua recibe tratamiento mediante la PTAR Salitre y en construcción se encuentra la PTAR Canoas, la cual promete tratar la totalidad de aguas vertidas al río.

En la cuenca baja el río Bogotá es un río muerto. Su estado tiene afectaciones en las condiciones socioeconómicas de los habitantes de los municipios de La Mesa, Anapoima, San Antonio del Tequendama, Tocaima, entre otros; que igualmente vierten sus aguas residuales al cuerpo de agua.

Estas acciones contaminantes generaron el pronunciamiento en última instancia del Consejo de Estado, organismo que profirió una importante sentencia en la que diseñó una auténtica política pública que define actores y entidades responsables, establece posibles fuentes de financiación y traza unos objetivos comunes que deben ser coordinados para lograr la descontaminación de este cuerpo de agua.

El Sistema General de Participaciones - SGP es el mecanismo mediante el cual la Nación le transfiere ingresos corrientes a las Entidades Territoriales para la financiación de los servicios que se encuentran a cargo de estas. Los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo son financiados con la participación para Agua Potable y Saneamiento Básico y de acuerdo con lo estipulado en el fallo judicial las entidades territoriales deben destinar recursos y acciones para dar cumplimiento a lo ordenado por el Consejo de Estado.

Aspectos geográficos de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá-CHRB

La Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – CHRB es el sistema hídrico más importante del Distrito Capital funciona como eje articulador entre la zona urbana y rural de la Sabana. El río Bogotá nace en el páramo de Guacheneque del municipio de Villapinzón a 3400 msnm, su extensión supera los 350 km de longitud, alberga cerca de 183 especies nativas y desemboca en el río Magdalena a una altura de 280 msnm. en el municipio de Girardot.

Los municipios que de forma directa o indirecta tienen relación con la CHRB son Agua de Dios, Anapoima, Anolaima, Apulo, Bogotá D.C, Bojacá, Cachipay, Cajicá, Chía, Chipaque, Chocontá, Cogua, Cota, Cucunubá, El Colegio, El Rosal, Facatativá, Funza, Gachancipá, Girardot, Granada, Guasca, Guatavita, La Calera, La Mesa, Madrid, Mosquera, Nemocón, Quipile, Ricaurte, San Antonio del Tequendama, Sesquilé, Sibaté, Soacha, Sopó, Subachoque, Suesca, Tabio, Tausa, Tena, Tenjo, Tocaima, Tocancipá, Villapinzón, Viotá, Zipacón y Zipaquirá. De estos 47 municipios¹, veintisiete son de categoría sexta, cuatro de categoría quinta, dos de categoría cuarta, dos de categoría tercera, siete de categoría segunda, cuatro de categoría primera y uno de categoría especial, como se puede apreciar en la siguiente tabla:

Tabla 2: Clasificación de los municipios de la CHRB

Categoría	Municipio
Especial	Bogotá
Primera	Chía, Funza, Mosquera, Soacha
Segunda	Cajicá, Cota, Facatativá, Girardot, Madrid, Tocancipá, Zipaquirá
Tercera	Sopo, Tenjo
Cuarta	La Calera, Ricaurte
Quinta	Anapoima, Cogua, La Mesa, Sibaté
Sexta	Agua de Dios, Anolaima, Apulo, Bojacá, Cachipay, Chipaque, Cucunubá, Chocontá, El Colegio, El Rosal, Gachancipá, Granada, Guasca, Guatavita, Nemocón, Quipile, San Antonio del Tequendama, Sesquilé, Subachoque, Suesca, Tabio, Tausa, Tena, Tocaima, Villapinzón, Viotá, Zipacón.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de la Contaduría General de la Nación, 2020

A continuación, se presenta la integración de las cuencas del Río Bogotá según el informe de la Contraloría Departamental para el año 2019.

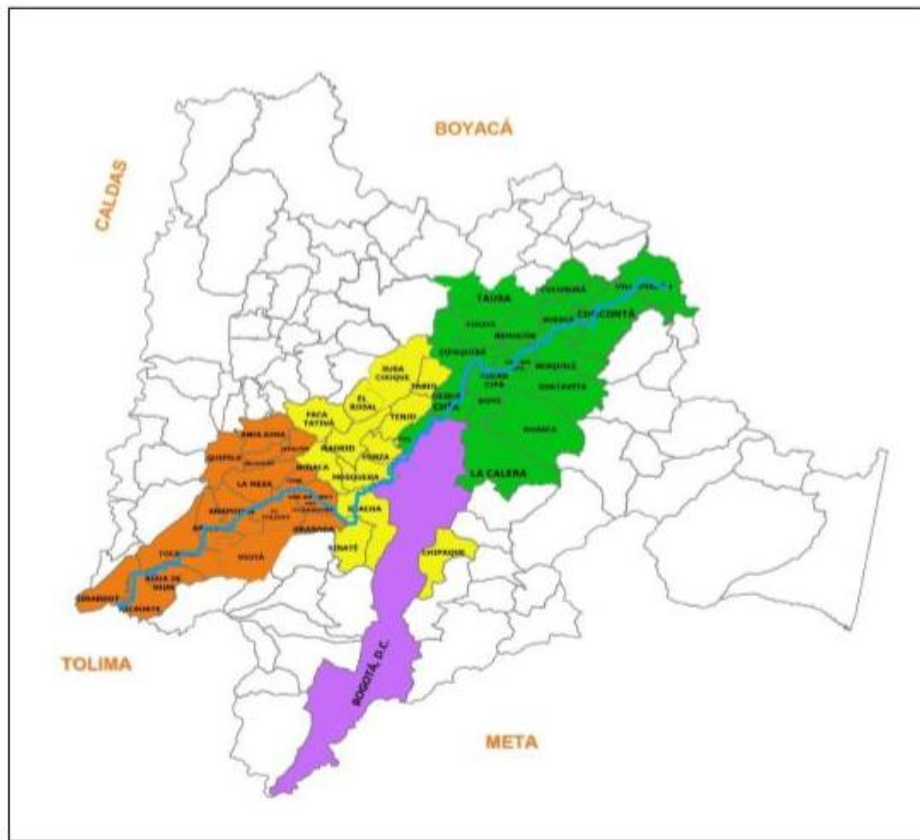
¹ La categorización de las entidades territoriales se realiza de acuerdo con lo establecido en la Ley 617 del 2000 en sus artículos 1° y 2° se tiene en cuenta el número de habitantes y los ingresos corrientes de libre destinación.

Tabla 3: Ubicación de los municipios en la Cuenca del Río Bogotá

Cuenca	Municipio
Alta	Cajicá, Chía, Chocontá, Cogua, Cota, Cucunubá, Gachancipá, Guasca, Guatavita, La Calera, Nemocón, Sesquilé, Sopó, Suesca, Tausa, Tocancipá, Villapinzón, Zipaquirá
Media	Bojacá, Chipaque, El Rosal, Facatativá, Funza, Madrid, Mosquera, Sibaté, Subachoque, Tabio, Tenjo, Bogotá D.C. y Soacha
Baja	Agua de Dios, Anapoima, Anolaima, Apulo, Cachipay, El Colegio, Girardot, Granada, La Mesa, Quipile, Ricaurte, San Antonio del Tequendama, Tena, Tocaima, Viotá, Zipacón.

Fuente: Tomado del Informe Río Bogotá Contraloría de Cundinamarca, 2019

Ilustración 1: Cuenca Río Bogotá



Convenciones	
Cuenca Alta	
Cuenca Media	
Cuenca Baja	

Fuente: Tomado del Informe Río Bogotá Contraloría de Cundinamarca, 2019

La sentencia del Consejo de Estado N° 25000-23-27-0002001-0479-01 tiene como antecedente los procesos acumulados por acción popular interpuesta por un grupo de ciudadanos ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. En este fallo judicial el Tribunal declaró solidariamente responsables de la catástrofe ecológica del río Bogotá y la contaminación de sus afluentes, por acción a todos los habitantes e industrias que realizan sus vertimientos en la cuenca hidrográfica del río Bogotá, y por omisión a las entidades responsables del control de los vertimientos de las aguas residuales (Acción Popular, 2004, pág. 473). Entre estas entidades se encuentran los municipios que forman parte de la cuenca, el Distrito capital y el departamento de Cundinamarca.

En este fallo judicial se definen una serie de lineamientos para lograr la descontaminación del río Bogotá producto de los vertimientos generados por uso doméstico e industrial desde el municipio de Villapinzón hasta el municipio de Melgar. Los lineamientos para lograr una solución técnica e integral en la descontaminación de la cuenca del río incluyen a los actores instituciones responsables de ejecutar los pactos de cumplimiento y de realizar el seguimiento, la claridad sobre las medidas a tomar por las entidades territoriales y las fuentes de financiación para llevarlas a cabo, así como los plazos para ejecutarlas.

En la Sentencia del Consejo de Estado se hace un balance de las obras ejecutadas hasta el año 2014 acordadas en primera instancia ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. A continuación, se presentan las obras que tienen como responsables a las Entidades Territoriales objeto del análisis y que pueden estar con cargo a los recursos de APSB del SGP.

Tabla 4: Compromisos No Cumplidos por las ET a 2014

Obra	Responsable	Estado Actual
Diseño, construcción y ejecución de planes maestros de acueducto y alcantarillado en todos los municipios cuenca río Bogotá (plazo: 2009)	Municipios Gobernación de Cundinamarca	No se ha cumplido
Separación de redes pluviales de las del alcantarillado (plazo: 2009)	Municipios Distrito Capital - EAAB	No se ha cumplido
Construir PTAR requeridas para dar cobertura total a aguas residuales (plazo: 2007-2009)	Municipios	No se ha cumplido
Operación y mantenimiento PTAR Canoas 4 años (2017-20) (ley 715 Propósito General	EAAB	No se ha cumplido

Obra	Responsable	Estado Actual
del DC, transferencias sector eléctrico CAR y municipios, tarifas) (plazo: 2009)		
Interceptor Engativá – Cortijo ENCOR (plazo: 2009)	Distrito Capital E.A.A.B. DAMA	Construido
Construcción interceptor Fucha – Tunjuelo (18 m) (plazo: 2009)	Distrito Capital E.A.A.B. DAMA	Construido
Construcción interceptor Tunjuelo – Canoas prof. 5,70m. (transf. DC >30% de 41% Propósito General (plazo: 2009)	Distrito Capital - EAAB	En proceso
Construcción interceptor Canoas –Alicachín (transferencia CAR, transferencia DC >50% de 41% Propósito General, tasas retributivas) (plazo: 2009)	Distrito Capital - EAAB	En proceso
Control de vertimientos de aguas domésticas	Distrito Capital - E.A.A.B. Municipios Departamento De Cundinamarca	No se ha cumplido

Fuente: Tomado de la Sentencia del Consejo de Estado, pág. 1003-1010.

En la actualidad se mantienen algunos vertimientos de aguas domésticas e industriales al río según lo expuesto en el informe “*Río Bogotá, entre la muerte y la resurrección (2020)*”. Lo cual tiene relación con la mala disposición de los residuos sólidos, que algunos municipios no cuentan con plantas de tratamiento de aguas residuales y otros tienen problemas técnicos, de capacidad u operación.

Estos problemas son evidentes en el funcionamiento del relleno sanitario de Doña Juana de la ciudad de Bogotá especialmente lo relacionado con la planta de tratamiento de lixiviados², cuya capacidad instalada no es apta para la demanda presente en el relleno y su posterior vertimiento al Río Tunjuelo tiene implicaciones negativas en la calidad hídrica de este cuerpo de agua afluente del río Bogotá. Entre las principales externalidades negativas que produce el vertimiento de lixiviados se encuentra la afectación de aguas subterráneas y superficiales, afectación en la calidad de aire e inestabilidad de taludes (Contraloría de Bogotá, pág. 83). Ante esta situación, resulta pertinente preguntarse ¿cuáles han sido las acciones de descontaminación en pro del río Bogotá con cargo al rubro de APSB del SGP?

² Los lixiviados es un líquido que produce la materia orgánica presente en los residuos sólidos urbanos. En este líquido se han encontrado cerca de 200 compuestos diferentes, algunos de ellos tóxicos y hasta cancerígenos, debido a que su proceso contaminante es lento sus efectos son percibidos en el largo plazo.

Tabla 5: Estado actual de las PTAR en los municipios

Estado de la PTAR	Municipios
Terminadas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ El Rosal ✓ Madrid ✓ Mosquera ✓ San Antonio del Tequendama ✓ Sibaté
En construcción	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Chía ✓ Cota ✓ Bogotá ✓ Ricaurte ✓ Chocontá ✓ Suesca ✓ Tena ✓ Tenjo ✓ Zipaquirá
Ajuste de Diseño	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Anapoima ✓ Sesquilé
No cuentan con planes de construcción	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Cajicá ✓ Villapinzón ✓ Zipacón

Fuente: Elaboración propia a partir del informe *Río Bogotá, entre la muerte y la resurrección*, 2020

En esta tabla se puede apreciar el esfuerzo realizado por algunos municipios en la construcción de Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales - PTAR tal es el caso de El Rosal, Madrid, Mosquera, San Antonio del Tequendama y Sibaté; lo cual evidencia un avance en el cumplimiento de objetivos para lograr la descontaminación del río Bogotá. El panorama aparenta ser prometedor con la construcción de nueve plantas de tratamiento de aguas residuales cada una en los municipios de Chía, Cota, Bogotá, Ricaurte, Chocontá, Suesca, Tena, Tenjo y Zipaquirá, y los ajustes de diseño en los cuales se encuentra las PTAR de Anapoima y Sesquilé.

Sin embargo, los esfuerzos se ven opacados por la ausencia de PTAR en el municipio de Villapinzón donde nace el río Bogotá y recibe una alta carga contaminante. Resulta pertinente analizar el esfuerzo fiscal de esta entidad y las demás que no cuentan con el plan de construcción de una planta de tratamiento.

Otro aspecto para tener en consideración es el retraso en la construcción de la PTAR Canoas, este proyecto se ha visto afectado por el cartel de la contratación y el escándalo de la multinacional Odebrecht; dichos sucesos han significado un retraso de diez años para la

puesta en funcionamiento de esta planta que permitirá el tratamiento del 70% de las aguas residuales que salen de la capital y el municipio de Soacha.

El fallo judicial un diseño de Política Pública

El fallo judicial evidencia la inexistencia de una política única para la recuperación del río, conllevando a una dispersión de recursos y esfuerzos por la nula coordinación interinstitucional entre el nivel nacional, regional, distrital y municipal lo que termina en el incumplimiento de la normativa ambiental. En este sentido, la finalidad del fallo es una solución integral a la problemática comprendida por una articulación interinstitucional e integración de instrumentos de gestión, planeación y observación; la integración de instrumentos financieros, técnicos y de monitoreo, y, por último, la implementación de proyectos comunes y específicos bajo el marco de las competencias constitucionales y legales.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca crea el Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá - CECH de manera provisional, mientras se crea la Gerencia Estratégica de la Cuenca – GEC mediante proyecto de ley. Este proyecto de ley se presentó y fue archivado en el 2016.

El CECH es la autoridad encargada de coordinar los diferentes lineamientos emitidos en el fallo, y está integrado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, el Departamento de Cundinamarca, la Secretaría Distrital de Ambiente – SDA, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – EAAB, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR y dos representantes de los entes territoriales aferentes a la cuenca (Sentencia Río Bogotá, 2014, pág. 1524). La creación del CECH estuvo a cargo del Ministerio de Medio Ambiente, quien a su vez hace las veces de Secretaría Técnica.

Este órgano debe trabajar con el apoyo de los Consejos de la Cuenca Alta, Media y Baja en la producción de un documento orientador para la transformación positiva del Río. Los consejos de las cuencas fueron creados como instancias consultivas y representativas.

El Tribunal ordena al CECH la creación del El Observatorio Regional Ambiental y de Desarrollo Sostenible del Río Bogotá – OBARBO como instrumento para lograr la dirección y gestión integral de la Cuenca (Sentencia Río Bogotá, 2014, pág. 1499). Sin embargo, el observatorio se encuentra desactualizado en algunos ítems y la información oscila entre los años 2015 – 2017, por tanto, no ha logrado su propósito de dirección y gestión integral.

Al mismo tiempo, se crea el Fondo Común de Cofinanciamiento – FOCOF³ que hace parte del componente de Articulación y Coordinación Institucional, Intersectorial y Económica como un instrumento que permite el reforzamiento de la financiación interinstitucional porque apalanca los programas, las acciones y la intervención técnica integral y regular sobre la Cuenca del Río (Sentencia Río Bogotá, 2014, pág. 1504)

La administración del FOCOF está a cargo de una fiducia y los recursos que lo integran son los del Sistema General de Participaciones – SGP⁴, el 2.46% del Fondo Nacional de Regalías, el 50% del Impuesto Predial⁵, el 50% de las tasas retributivas, el 7.5% del predial, recursos provenientes de la Banca Multilateral, el 6% de las rentas brutas del sector eléctrico, el 100% del recaudo por “*concepto de otorgamiento licencias, permisos, autorizaciones, concesiones y salvoconductos en la cuenca*”, el aporte de la EAAB, los incentivos tributarios⁶ y los recursos del SGP asignados a la Gobernación de Cundinamarca por medio del Plan Departamental de Agua y Saneamiento de Cundinamarca, entre otros recursos recaudados para este propósito (Sentencia Río Bogotá, 2014, pág. 1528).

Es pertinente aclarar que la integración del FOCOF es de carácter enunciativo; más no taxativo, ni exhaustivo y la integración definitiva estará sujeta a la decisión del CECH respetando los compromisos financieros adquiridos con anterioridad (Adición y Aclarada, 2014, pág. 100).

Según jurisprudencia del Consejo de Estado, los pactos de cumplimiento son un mecanismo para la solución de conflictos contemplado dentro de la acción popular. Este mecanismo permite acercar a las partes para que por sí mismas puedan llegar a un acuerdo que finalice el litigio y de esta forma evitar el desgaste del aparato judicial (Sentencia Río Bogotá, 2014, pág. 438).

Los municipios que presentaron pactos de cumplimiento fueron Villapinzón, Chocontá, Suesca, Gachancipá, Cogua, Tocancipá, Zipaquirá y su Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo, Sopó, Chía, Cota, Cajicá, Madrid, Mosquera, Facativá, Funza,

³ Es de carácter provisional, mientras se aprueba el proyecto de Ley que crea la Gerencia Estratégica de Cuenca – GEC. El FOCOF definitivo estará articulado junto al Fondo de Inversiones para la Adecuación del Río Bogotá - FIAB

⁴ Ley 1176 de 2007, artículo 6°, numeral 2 y párrafo: “*Los recursos que por concepto de la distribución departamental que reciba el Distrito Capital se destinarán exclusivamente para el Programa de Saneamiento Ambiental del río Bogotá.*” Además, en la Sentencia se establece que los recursos provenientes de la distribución sectorial de Bogotá como municipio entre los años 2011 y 2040 “*cuando exista saldo positivo entre los recursos asignados y el valor del déficit entre subsidios y aportes solidarios*” (pág. 1528)

⁵ La ley 99 de 1993, artículo 44 en el párrafo 2 establece que el 50% del producto correspondiente al recaudo se destinará a la gestión ambiental dentro del perímetro urbano. Si la población supera el millón de habitantes los recursos serán destinados exclusivamente a inversión.

⁶ Estatuto Tributario, artículo 424-5, numeral 4 y artículo 428 literal f.

Soacha y Sibaté, para conocer en detalle las obras a ejecutar se puede consultar el cuaderno número 1 de Pacto de Cumplimiento.

De acuerdo con el fallo del Consejo de Estado y en coordinación con el objetivo del presente plan de trabajo a continuación, se presentan las órdenes judiciales que son financiadas con los recursos de APSB del SGP.

Tabla 6: Órdenes Judiciales financiadas con APSB del SGP

Numeral de la Sentencia	Entidad Responsable	Orden	Objeto de la Orden
4.4	Distrito	Directa	Destinación de recursos para la conformación del FOCOF.
4.20	Distrito y Municipios	Directa	Realizar, revisar y/o ajustar los Planes Maestros de Acueducto y Alcantarillado – PMAA
4.21	Distrito y Municipios	Directa	Realizar, revisar y/o ajustar los Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos - PSMV
4.22	Distrito y Municipios	Directa	Realizar, revisar y/o ajustar los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS.
4.56	Distrito – EAAB y Municipios	Directa	Elaborar el Plan de Rehabilitación de Redes.
4.57	Departamento de Cundinamarca	Directa	Cofinanciar la construcción, optimización y estandarización de los sistemas de tratamiento de aguas residuales.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Sentencia Río Bogotá, 2014

Gestión Financiera Sectorial

Agua Potable y Saneamiento Básico del Sistema General de Participaciones APSB – SGP

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico orienta las políticas en temas de Agua Potable y Saneamiento Básico. Las acciones realizadas por los entes territoriales se deben orientar a incrementar la cobertura de los servicios, mejorar la calidad del agua para consumo humano, fortalecer la gestión ambiental en la prestación de los servicios de agua y saneamiento, proteger cuencas abastecedoras y fortalecer la prestación de los servicios públicos (DAF, 2014, pág. 15).

La gestión financiera sectorial de APSB se hace bajo los lineamientos de la ley 1176 de 2007 que desarrolla los artículos 356 y 357 de la Constitución Política; esta ley en sus

artículos 10 y 11 establece la destinación de los recursos de APSB del SGP según sea Departamento o Distritos y Municipios.

En este sentido, los recursos asignados al Departamento de Cundinamarca se encuentran en una bolsa destinada a cofinanciar las inversiones que realicen los municipios en el marco del Plan Departamental de Agua y Saneamiento; y los recursos asignados al Distrito y los municipios se destinan a financiar la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico. En la siguiente tabla están las actividades financiadas con este rubro.

Tabla 7: Destinación de los recursos de APSB del SGP

Entidad Territorial	Uso de los recursos de APSB del SGP
Departamento de Cundinamarca	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Inversiones en infraestructura de esquemas regionales (Plan Departamental de Agua - PDA). ✓ Proyectos regionales de abastecimiento o de tratamiento, aprovechamiento y disposición final de residuos líquidos o sólidos con impacto regional. ✓ Servicio de la deuda.
Distrito Capital y municipios	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Subsidios a los estratos 1,2 y 3. ✓ Pre-inversión en diseño, estudios e interventorías sectoriales. ✓ Inversiones en infraestructura, equipos, macro, micromedición. ✓ Agua no contabilizada. ✓ Fortalecimiento institucional. ✓ Esquemas regionales. ✓ Servicio de la deuda.

Fuente: Elaboración propia a partir de los artículos 10 y 11 de la Ley 1176 de 2007

Observatorio Financiero a los Municipios de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – CHR B

La figura de observatorio tiene como propósito crear un espacio de observación para la recolección y análisis de información de un tema o un problema en particular, se caracteriza por tener un método, una técnica de recolección y análisis de datos (Angulo, 2009).

El Observatorio Financiero a los Municipios de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá - CHR B es un mecanismo de apoyo para la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda que funciona como un centro de análisis de datos en el que se recolecta información semestral de la ejecución presupuestal de los municipios con jurisdicción en la cuenca. Este mecanismo permite la elaboración de informes que posteriormente deben ser presentados al Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del

Río Bogotá – CECH, mientras se crea la Gerencia de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá - GCH en el marco de una orden judicial emitida por el Consejo de Estado.

La Dirección General de Apoyo Fiscal - DAF del Ministerio de Hacienda y Crédito Público es la dependencia encargada de realizar el seguimiento y control al uso de los recursos del Sistema General de Participaciones de acuerdo con el artículo 20 de la Ley 1450 de 2011 y el Decreto 028 de 2008. La destinación de estos recursos en el sector de agua potable y saneamiento básico se realiza según lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 1176 de 2007.

El Consejo de Estado ordenó a la DAF evaluar la programación y ejecución de los recursos de Agua Potable y Saneamiento Básico asignados a través del Sistema General de Participaciones – SGP a los entes territoriales con jurisdicción en la cuenca del Río Bogotá.

El cumplimiento de esta orden judicial implica un análisis semestral del presupuesto aprobado y la ejecución presupuestal de los recursos del sistema teniendo en cuenta tres particularidades:

- La destinación de los recursos que debe realizar el Distrito Capital para la conformación del Fondo Común de Cofinanciamiento – FOCOF de acuerdo con lo establecido en el parágrafo del artículo 6 de la Ley 1176 de 2007 y lo establecido en la Sentencia frente a la distribución sectorial de Bogotá como municipio.
- La Gobernación de Cundinamarca y el municipio de Soacha a través del Plan Departamental de Agua y Saneamiento de Cundinamarca deben destinar los recursos del SGP al Fondo Común de Cofinanciamiento.
- Los recursos de las participaciones de Propósito General y Agua Potable y Saneamiento Básico se deben ejecutar de acuerdo con el pacto de cumplimiento suscrito por cada entidad territorial y aprobado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en primera instancia.

Objetivos del Observatorio

Los objetivos del Observatorio Financiero están delimitados por el cumplimiento a la orden judicial emitida por el Consejo de Estado.

Objetivo Principal: evaluar la programación y ejecución de los recursos de Agua Potable y Saneamiento Básico asignados a través del Sistema General de Participaciones – SGP a los entes territoriales con jurisdicción en la cuenca del Río Bogotá.

Los objetivos secundarios se definieron teniendo en cuenta las órdenes judiciales financiadas con los recursos de la participación de APSB del SGP:

- ✓ Medir la disponibilidad real de inversión en la Entidad Territorial para el cumplimiento de las órdenes judiciales.
- ✓ Realizar, revisar y/o ajustar los planes de agua potable y saneamiento básico.
- ✓ Actualizar los sistemas de tratamiento de aguas residuales.

Las órdenes judiciales se agrupan para efectos del análisis en cuatro ejes (*ver Tabla 8*). El primer eje está enmarcado en la orden 4.4 donde los recursos que recibe el Distrito Capital por concepto de la distribución departamental según el parágrafo del artículo 6 de la Ley 1176 de 2007 deben ser destinados en su totalidad al Fondo Común de Cofinanciamiento - FOCOF. Además, en la Sentencia se establece que los recursos provenientes de la distribución sectorial de Bogotá como municipio entre los años 2011 y 2040 cuando exista saldo positivo entre los recursos asignados y el valor del déficit entre subsidios y aportes solidario deben ir al Fondo mencionado.

El segundo eje incluye las órdenes 4.20, 4.21 y 4.22 denominadas la actualización de los Planes de Agua Potable y Saneamiento Básico, cada orden está enfocada en la realización, revisión y/o ajuste de los Planes Maestros de Acueducto y Alcantarillado – PMAA, los Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos – PSMV y los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS. En la sentencia se define cual es el propósito de actualizar estos instrumentos de planeación y su respectiva relación con la descontaminación del cuerpo de agua objeto de análisis.

El Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado se actualiza con la finalidad de interceptar todos los vertimientos directos al cuerpo de agua y que estos sean conducidos a la respectiva planta de tratamiento de aguas residuales; este plan debe incluir la rehabilitación de redes de las cuales se hablará más adelante (Sentencia Río Bogotá, 2014, pág. 1537).

El Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos está reglamentado por la resolución 1433 de 2004 del Ministerio de Ambiente, con este instrumento se pretende avanzar en el saneamiento y tratamiento de los vertimientos. La Sentencia establece que la

actualización de este instrumento garantiza un manejo integral, minimiza y reduce la contaminación de la Cuenca Hídrica cumpliendo los criterios técnicos y económicos (Sentencia Río Bogotá, 2014, pág. 1538).

El Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos en su actualización debe contar con la participación de los actores pertenecientes a la fase de gestión, manejo y disposición de los residuos sólidos (Sentencia Río Bogotá, 2014, pág. 1538). Este mandato está articulado con la orden 4.71 en la cual la elaboración del PGIRS de los municipios de Villapinzón y Chocontá deben incorporar los estudios realizados por el Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia para los residuos de las curtiembres.

El tercer eje consiste en la elaboración del Plan de Rehabilitación de redes (orden 4.56) en la cual se debe priorizar las zonas que desde el punto de vista de las empresas prestadoras sean las más críticas en términos de operación y ambiental (Sentencia Río Bogotá, 2014, pág. 1562).

El último eje, consiste en la cofinanciación, la asistencia técnica y administrativa que debe prestar el Departamento de Cundinamarca para que los municipios con jurisdicción en la cuenca cumplan con la regulación en el manejo operacional de los sistemas de tratamientos de aguas residuales y los vertimientos a cuerpos de agua (Sentencia Río Bogotá, 2014, pág. 1562).

Tabla 8: Órdenes Judiciales financiables con los recursos de APSB - SGP

Numeral de la Sentencia	Entidad Responsable	Orden	Objeto de la Orden
4.4	Distrito	Directa	Destinación de recursos para la conformación del FOCOF.
4.20	Distrito Municipios	y Directa	Realizar, revisar y/o ajustar los Planes Maestros de Acueducto y Alcantarillado – PMAA
4.21	Distrito Municipios	y Directa	Realizar, revisar y/o ajustar los Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos - PSMV
4.22	Distrito Municipios	y Directa	Realizar, revisar y/o ajustar los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS.
4.56	Distrito – EAAB y Municipios	Directa	Elaborar el Plan de Rehabilitación de Redes.

Numeral de la Sentencia	Entidad Responsable	Orden	Objeto de la Orden
4.57	Departamento de Cundinamarca	Directa	Cofinanciar la construcción, optimización y estandarización de los sistemas de tratamiento de aguas residuales.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Sentencia Río Bogotá, 2014

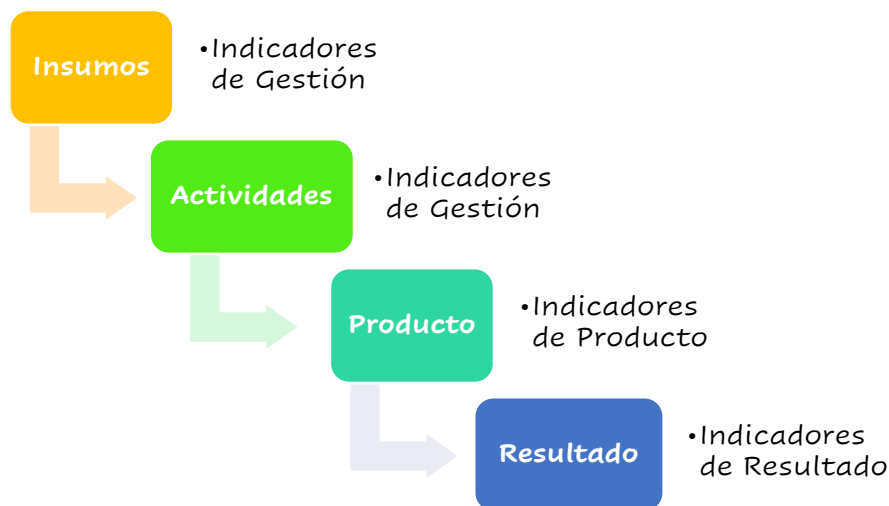
Batería de Indicadores

En este apartado se aborda el marco metodológico de los indicadores, la construcción de estos teniendo en cuenta los objetivos secundarios presentados anteriormente y las fuentes de información consultadas.

Marco Metodológico

Un indicador es una expresión cuantitativa que debe ser observable y verificable permitiendo evidenciar los cambios de una realidad determinada (DNP, 2018). La clasificación de los indicadores responde a la estructura de la cadena de valor siendo esta una “relación secuencial y lógica entre insumos, actividades, productos y resultados” como se aprecia en la siguiente imagen:

Ilustración 2: Cadena de Valor y Tipología de Indicadores



Fuente: Elaboración propia a partir de la Guía de Indicadores, 2018

La tipología de indicadores utilizados en este informe es de Gestión y de Producto. Un indicador de gestión tiene como función “medir los dos primeros eslabones de la cadena de valor, es decir, los insumos y las actividades” (DNP, 2018). El eslabón que se analiza es

el de actividades porque describe las acciones mediante las cuales se transforman los insumos en productos. Por otro lado, un indicador de producto “mide los bienes y servicios generados y entregados como consecuencia de la transformación de los insumos” (DNP, 2018)

En este sentido, el indicador de gestión tiene en cuenta la programación del presupuesto para la entrega del bien o servicio enmarcado en la descontaminación de la CHRB y en los indicadores de producto se medirá el bien o servicio generado teniendo como referencia la tabla 8.

Construcción de indicadores

El Departamento Nacional de Planeación (2018) propone una secuencia para la construcción de indicadores partiendo de la definición de los objetivos, la tipología del indicador, el nombre del indicador y su ficha técnica. En esta sección se relacionan los tres primeros puntos en la tabla 9.

Tabla 9: Indicadores

Objetivos Secundarios	Nombre del Indicador	Tipología
Medir la disponibilidad real de inversión en la Entidad Territorial para el cumplimiento de las órdenes judiciales	<i>Disponibilidad real de inversión en las entidades territoriales para el cumplimiento de las órdenes judiciales</i>	Gestión
Realizar, revisar y/o ajustar los planes de agua potable y saneamiento básico.	<i>Planes de agua potable y saneamiento básico actualizados</i>	Producto
Actualizar los sistemas de tratamiento de aguas residuales	<i>Sistemas de tratamiento actualizados de aguas residuales</i>	Producto

Fuente: Elaboración propia

El primer indicador responde a la necesidad de determinar cuál es la disponibilidad real de inversión que tienen las ET pertenecientes a la cuenca. Este indicador es relevante en el análisis de ejecución y programación presupuestal porque permite conocer la capacidad del municipio para invertir el *disponible* que le queda después de dar cumplimiento a las inflexibilidades asumidas con cargo al sector de APSB.

El segundo indicador es la actualización de los planes de agua potable y saneamiento básico integrado por los Planes Maestros de Acueducto y Alcantarillado – PMAA, los Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos – PSMV y los Planes de

Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS. Y, el tercer indicador es la actualización de los sistemas de tratamiento de aguas residuales.

Es pertinente aclarar que, la destinación de recursos para la conformación del FOCOF no es un indicador, puesto que está a cargo solo de una entidad territorial que es el Distrito Capital, que ha cumplido con la orden judicial de acuerdo con su doble asignación departamental y municipal.

Cálculo de Indicadores

- El indicador de Disponibilidad Real de Inversión (DRI) en las entidades territoriales para el cumplimiento de las órdenes judiciales es el resultado de restar la asignación sectorial de la vigencia menos las inflexibilidades⁷ (pago de subsidios, la transferencia al Plan Departamental de Aguas – PDA y el pago de la deuda) y dividirlo sobre la asignación de la misma vigencia, para finalmente multiplicarlo por cien. Este resultado en porcentaje permite establecer un ranking de capacidad de inversión de acuerdo con los siguientes rangos:

$$\% DRI = \frac{[(APSB - Inflexibilidades) * 100\%]}{APSB}$$

Rango Intervalo

<i>Alto</i>	75,1% - 100%
<i>Medio</i>	35,1% - 75%
<i>Bajo</i>	0% - 35%

- El indicador de los planes de agua potable y saneamiento básico actualizados se calcula a partir de la resta entre la disponibilidad real de inversión en pesos y los planes actualizados que pueden ser PMAA, PGIRS y PSMV, luego se divide entre el DRI, para finalmente multiplicarlo por cien.

$$\frac{\text{Planes APSB} * 100\%}{DRI}$$

- El indicador de sistemas de tratamiento actualizados de aguas residuales (STAR) es el resultado de restar la disponibilidad real de inversión en pesos menos la inversión realizada por la ET en el Tratamiento de las Aguas Residuales y dividirlo sobre el

⁷ Es pertinente aclarar que los municipios están obligados constitucionalmente por el artículo 366 a buscar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población dando solución a las necesidades insatisfechas de saneamiento ambiental y agua potable. Adicionalmente están las condenas de fallos de tutela que obliga a los municipios a proporcionar el mínimo vital de agua. Lo anterior, se configuran como nuevas inflexibilidades de carácter particular que deben ser tenidas en cuenta al momento de analizar en detalle este indicador.

DRI, para finalmente multiplicarlo por cien. El porcentaje de este resultado indica ¿cuánto invirtió la ET en el tratamiento de las aguas residuales?

$$\frac{\text{Inversión en Tratamiento de Alcantarillado} * 100\%}{DRI}$$

Adicionalmente, se realiza un análisis de las otras fuentes utilizadas en la financiación sectorial, que darán cuenta de un indicador de esfuerzo o apalancamiento en la inversión del sector de APSB. Este análisis se concentra en las otras fuentes que financian los subsidios y la inversión en temas como la preinversión, el fortalecimiento institucional y la macro y micromedición.

El análisis de las fuentes de apalancamiento se realiza clasificándolas en fuentes endógenas y exógenas. Las primeras son los recursos generados al interior de la ET, es decir, los recursos propios provenientes del recaudo de impuestos; mientras que las fuentes exógenas⁸ son los recursos transferidos del nivel nacional o departamental. El análisis se realiza de esta forma debido a que no existe una constante en el uso de la misma fuente para financiar la misma actividad.

- El indicador de apalancamiento es el resultado de dividir las fuentes endógenas o exógenas entre el total general de lo invertido en subsidios o inversión. Este porcentaje evidencia el esfuerzo fiscal de la ET por cumplir sus obligaciones con diversas fuentes.

$$\frac{\text{Fuente de Apalancamiento}}{\text{Total General de Subsidios o Inversión}}$$

Fuentes de Información

Las fuentes de información usadas para validar los indicadores construidos previamente son cinco: el Formulario Único Territorial – FUT, el Informe Anual de Monitoreo del Ministerio de Viviendo Ciudad y Territorio, la Contaduría General de la Nación, el Sistema de Información y Consulta de Distribuciones de recursos territoriales -

⁸ En este grupo se encuentran los ingresos corrientes de libre destinación excepto el 42% de libre destinación de propósito general para los municipios de categoría cuarta, quinta y sexta, transferencias nacionales y municipales, recursos de capital, recursos del sector eléctrico, la asignación de propósito general y otras fuentes.

SICODIS y las proyecciones de población del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE.

Formulario Único Territorial – FUT

El *Formulario Único Territorial – FUT* aparece con el objeto de minimizar la cantidad de reportes que las entidades territoriales debían diligenciar a pedido de las diferentes entidades del orden nacional. La información solicitada de manera reiterativa era de carácter financiero, económico, social y ambiental, según lo establecido en el artículo 31 de la Ley 962 de 2005 y el espíritu de esta que pretendía racionalizar trámites y procedimientos administrativos en la administración pública.

El Decreto 3402 de 2007 reglamenta el artículo mencionado anteriormente, adoptando el FUT como el único formulario para reportar información sobre la ejecución presupuestal de ingresos y gastos e información oficial básica de la ET. La información es reportada a través del Sistema Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública – CHIP, administrado por la Contaduría General de la Nación; dicha información es el insumo para el monitoreo, seguimiento, evaluación y control realizado por las entidades del nivel central.

Con las modificaciones del Decreto 1068 de 2015, en su artículo 2.6.4.2. el FUT es de obligatorio diligenciamiento y presentación para el sector central de los Departamentos, Distritos y Municipios, sus respectivos establecimientos públicos y los Territorios y Resguardos Indígenas certificados.

Las Gobernaciones y Alcaldías se encargan de consolidar y reportar la información al FUT de la administración central, las unidades ejecutoras, las asambleas o concejos, las personerías y los órganos de control fiscal. Los establecimientos públicos de cada entidad territorial enviarán por aparte sus reportes de información en los que incluyan las operaciones de recaudo de ingresos tributarios y no tributarios de propiedad de la administración central.

Los responsables de los informes presentados en el FUT son el representante legal de la ET, el director o representante legal del establecimiento público, o los representantes legales de los Territorios y Resguardos Indígenas certificados según sea el caso. Los reportes de información se realizan trimestralmente y el incumplimiento de esta obligación conlleva a sanciones disciplinarias (art 2.6.4.4, Decreto 1068).

La coordinación, evaluación y actualización del FUT está a cargo de la Comisión Intersectorial del FUT conformada por los ministros del Interior y de Justicia, de Hacienda y Crédito Público y los directores de los Departamentos Administrativos del DNP, DANE, DAFP y el Contador General de la Nación, en cualquiera de los casos se acepta el delegado (art. 5, Decreto 3402).

La Comisión Intersectorial del FUT elaboró una guía de operación para las ET en la que explica cada una de las categorías que integran el formulario y su diligenciamiento en el programa Excel. Es pertinente resaltar que los formatos tienen determinadas celdas formuladas y solo se permite la digitación en ciertas celdas, esto con el objeto de estandarizar y controlar la información recolectada (Guía operación FUT, p 4).

El FUT se compone de quince categorías, de las cuales para el presente análisis se toman tres: Gastos de inversión, Cierre Fiscal y Registro Presupuestal la explicación parte de la guía de operación publicada en el 2012.

La hoja de Excel está integrada de la siguiente manera, en las filas se encuentran los conceptos mientras que en las columnas están las variables que explican el comportamiento de la ejecución presupuestal.

- Categoría Gastos de Inversión: son los gastos ejecutados entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de la vigencia, en el que se detallan las fuentes de financiación. Las variables para este formulario son presupuesto inicial, presupuesto definitivo, compromisos, obligaciones y pagos.
- Categoría Cierre Fiscal solo se reporta una vez en el periodo de corte de septiembre a noviembre y sus variables son: saldo en caja y bancos, saldo en encargos fiduciarios, inversiones temporales, total de disponibilidades, recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar vigencia, cuentas por pagar vigencias anteriores, otras exigibilidades, reservas presupuestales, total de exigibilidades reservas y el superávit o déficit.
- Categoría Registro Presupuestal es un formulario que recoge los datos sobre el uso y la destinación de los recursos del sector APSB incluyendo todas las fuentes de financiación y los compromisos efectivamente adquiridos por la entidad. Las variables son: N° RP, fecha RP, actividades, fuente, localización, N° de contrato, tipo de contrato, modalidad de contratación, objeto, valor RP con cargo a SGP-APSB, valor total, estado de ejecución, nombre contratista, identificación contratista y plazo.

El programa cuenta con diferentes validaciones según sea el formulario que se esté diligenciando; pero *la cifra de control* es común a todos y es un mecanismo de alerta cuando los valores suministrados no coinciden con los cálculos realizados por el sistema.

El formulario de Registro Presupuestal se ajustó para el realizar el análisis sectorial, al adicionar una columna denominada *categorías* con el propósito de estandarizar los compromisos adquiridos por la ET de acuerdo con el objeto contractual y su relación con la variable actividades. Las categorías seleccionadas se presentan en la siguiente tabla junto a la justificación:

Tabla 10: Categorías estandarizadas RP

Categoría	Justificación	Fuente
Adiciones	Es una reforma del contrato que no implica una modificación de su objeto, la adición requiere de actos de justificación por comprometer mayores recursos del erario, diseños, estudios de necesidad y conveniencia.	Sentencia SP 18532 - 2017
CAR	La Tasa Retributiva es un cobro que se realiza por la utilización directa e indirecta del recurso hídrico como receptor de vertimientos puntuales. Entre las autoridades ambientales competentes para realizar el cobro y el recaudo están las Corporaciones Autónomas Regionales.	Capítulo 7, Título 9 del Decreto 1076 de 2015
Consejo de Estado - CE°	Las ET que reportan al FUT el objeto del contrato bajo el cumplimiento de la Sentencia Río Bogotá	Elaboración propia
Consultoría	Son contratos de consultoría los que celebren las entidades estatales referidos a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión.	Ley 80 de 1993, artículo 32 numeral 2.
Estudio Tarifario	Es la metodología que establece la CRA para que los prestadores puedan calcular los costos de prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado.	Resolución 825 de 2017, artículo 2.
Interventoría	Tiene por objeto supervisar o vigilar que la obra se construya de conformidad con lo estipulado en el contrato.	Sentencia 25000-23-26-000-2000-00732-01(24266) del 2013, Consejo de Estado

Categoría	Justificación	Fuente
Mantenimiento y Mejoramiento de las Redes de Acueducto y Alcantarillado - MMRAA	Conjunto de acciones que se ejecutan en las instalaciones y/o equipos para prevenir daños o para la reparación de estos cuando se producen.	Reglamento Técnico de Agua Potable y Saneamiento Básico
Planes Departamentales de Agua y Saneamiento para el Manejo Empresarial - PDA	Son la estrategia del Estado para acelerar el crecimiento de las coberturas y mejorar la calidad de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo.	Empresas Públicas de Cundinamarca
Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos - PGRIS	Conjunto ordenado de objetivos, metas, programas, proyectos y actividades, definidos por el ente territorial para la prestación del servicio de aseo, basado en la política de Gestión Integral de Residuos Sólidos, el cual se obliga a ejecutar durante un período determinado, basándose en un diagnóstico inicial, en su proyección hacia el futuro y en un Plan Financiero Viable que permita garantizar el mejoramiento continuo de la prestación del servicio de aseo, evaluado a través de la medición de resultados.	Resolución 1045 de 2003 del Ministerio de Ambiente
Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos - PSMV	Es el conjunto de programas, proyectos y actividades, con sus respectivos cronogramas e inversiones necesarias para avanzar en el saneamiento y tratamiento de los vertimientos, incluyendo la recolección, transporte, tratamiento y disposición final de las aguas residuales descargadas al sistema público de alcantarillado, tanto sanitario como pluvial, los cuales	Resolución 1433 de 2004 del Ministerio de Ambiente

Categoría	Justificación	Fuente
	deberán estar articulados con los objetivos y las metas de calidad y uso que defina la autoridad ambiental competente para la corriente, tramo o cuerpo de agua.	
Planta de Tratamiento de Agua Potable – PTAP	Conjunto de obras, equipos y materiales necesarios para efectuar los procesos que permitan cumplir con las normas de calidad del agua potable.	Reglamento Técnico de Agua Potable y Saneamiento Básico ⁹
Planta de Tratamiento de Aguas Residuales – PTAR	Conjunto de obras, instalaciones, procesos y operaciones para tratar las aguas residuales.	Reglamento Técnico de Agua Potable y Saneamiento Básico
Usos indebidos	Es la ejecución de los recursos de APSB – SGP por fuera del marco legal del artículo 11 de la Ley 1176 de 2007. Algunas actividades de la prestación del servicio se deben sostener con la tarifa que el operador cobra al suscriptor o financiarse con otra fuente de recurso cuando no tiene ninguna relación con el marco legal anterior.	Elaboración propia

Fuente: Elaboración propia

Informe Anual de Monitoreo del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio - MVCT

La segunda fuente de información utilizada para complementar el análisis sectorial es el Informe Anual de Monitoreo del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, el cual está reglamentado en el artículo 4 del Decreto 168 de 2009, allí se establece que el Informe

⁹ El Reglamento Técnico para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico – RAS es un acto administrativo expedido por el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio bajo la Resolución 330 de 2017 en la que se establecen los requisitos técnicos que deben cumplir las obras, equipos y procedimientos que utilizaran las empresas de servicios públicos con el fin de promover un mejoramiento en la calidad del servicio.

de Monitoreo se debe entregar anualmente antes del 30 de junio de cada vigencia. Este decreto es reglamentario del Decreto Ley 028 de 2008.

En la actividad de monitoreo se realiza una recopilación, consolidación, análisis y verificación de la información necesaria para el cálculo de indicadores específicos y estratégicos que permitan identificar actuaciones territoriales que puedan poner en riesgo el uso de los recursos del SGP y el incumplimiento de las metas de calidad, cobertura y continuidad en el marco de la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo (Decreto 1076, 2015).

Mediante la Resolución 1067 de 2015 del MCVT se establecen los lineamientos para desarrollar la actividad de monitoreo al definir los indicadores específicos y estratégicos en el uso y ejecución de los recursos del SGP para el sector de APSB. Dicha resolución tuvo una modificación parcial mediante la Resolución 0098 de 2019 en la cual se redefine la ponderación de los indicadores porque algunas entidades no quedaban priorizadas para el desarrollo de las actividades de seguimiento y control y si presentaban “bajos niveles de cobertura, incumplimiento de las metas sectoriales, suministro de agua no apta para el consumo, incumplimiento en el pago de subsidios y uso indebido de los recursos del sistema” (Resolución 0098, 2019).

La información tomada de este informe es la variable de *Municipio Prestador Directo – MPD* que según lo establecido en el artículo 6 de la Ley 142 de 1994, esta situación ocurre cuando se han dado los siguientes casos: se hizo invitación pública a las empresas prestadoras de servicios públicos y ninguna se ofreció a prestarlo, se hizo invitación pública a otros municipios, al Departamento o a la Nación y no hubo respuesta y, cuando existen empresas interesadas en prestar el servicio; pero estudios de la Superintendencia demuestran que los costos son inferiores si el municipio presta el servicio y la atención y calidad son por lo menos iguales a los de la empresa.

Contaduría General de la Nación

La Contaduría General de la Nación es la entidad encargada de certificar la categorización de las ET teniendo en cuenta los Ingresos Corrientes de Libre Destinación – ICLD y las proyecciones de la población hechas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE.

Sistema de Información y Consulta de Distribuciones de Recursos Territoriales -SICODIS

La cuarta fuente de información es el SICODIS un sistema de información desarrollo por la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación – DNP en el que se pueden realizar consultas para los diferentes niveles de

gobierno de los recursos asignados a través del Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías. La información consultada es la del SGP y su asignación anual para las ET pertenecientes a la CHRB para financiar las competencias del sector de APSB.

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE

Por último, se consulta la página del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas que es la entidad encargada de la planeación, levantamiento, procesamiento, análisis y difusión de las estadísticas oficiales de Colombia, esta información es relevante para el análisis porque permite conocer la distribución y concentración de la población a lo largo de la cuenca.

Operatividad

La operatividad del Observatorio Financiero consiste en la descripción del paso a paso para realizar la consulta en las diferentes de fuentes de información y posteriormente consolidar y/o actualizar los datos presupuestales de las ET objeto de análisis, para este apartado se considera pertinente realizar su descripción en cinco pasos:

1. Consulta de la página web Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP www.chip.gov.co
 - a. Ubique un icono denominado “*Consulta informe al ciudadano*”, de clic sobre el mismo. Automáticamente le aparece una ventana que contiene 4 campos en blanco que se diligencian de la siguiente manera:
 - i. Entidad: Digita el nombre de la ET a consultar, en el menú desplegable selecciona la de su interés.
 - ii. Categorías: De acuerdo con lo mencionado en el apartado *Fuentes de Información*, para el análisis solo se tiene en cuenta el formulario FUT Gastos de Inversión y FUT Registro Presupuestal, debe realizar la consulta de cada uno por aparte.
 - iii. Periodo: Las ET deben reportar la información al FUT trimestralmente para el caso de esos dos formularios. Recuerde que este informe es semestral, así que debe seleccionar la opción **abril – junio** u **octubre – diciembre** del año que va a consultar.
 - iv. Formulario: Selecciona la única opción que aparece en este campo y finalmente, da clic en *Consultar*.

- v. El sistema le genera una vista general del formulario y en la parte izquierda de la pantalla verá el icono de Excel, da clic sobre el icono y automática se produce la descarga del archivo¹⁰.
2. Consulta de la página web Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio www.minvivienda.gov.co
 - a. Ubique la casilla Viceministerios y siga la siguiente ruta:
 - i. Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico > Gestión Institucional > Recursos del SGP-APSB > Monitoreo a los recursos del SGP-APSB > Informes de Monitoreo SGP.
 - ii. En esta sección encontrará todos los informes desde la entrada en vigor del Decreto 028 de 2008.
 - iii. Al dar clic sobre el año se despliega un cuadro de dialogo donde selecciona que archivo va a descargar. Para este caso, requiere el Anexo en formato Excel donde aparece la aplicación de los indicadores formulados por el Ministerio¹¹.
3. Consulta de la página web de la Contaduría General de la Nación www.contaduria.gov.co
 - a. Ubique la sección Productos > Categorización de Departamentos, distritos y municipios > Históricos hasta vigencia 2020. Automáticamente se genera la descarga del archivo Excel.
4. Consulta de la página web SICODIS – DNP www.sicodis.dnp.gov.co
 - a. En la sección Sistema General de Participaciones seleccionen *Detalle histórico por entidad y concepto*.
 - i. La ventana que aparece tiene 3 campos que diligencia de la siguiente manera:
 1. Departamento: Selecciona Cundinamarca y en otra búsqueda Bogotá
 2. Fuente: Selecciona *1.3 Agua Potable*.

¹⁰ Es importante aclarar que estos pasos se realizan cuando se consulta una sola entidad; para el caso del Observatorio se solicita apoyo del/la Ingeniero/a quien se encarga de consolidar todos los datos en un solo archivo de Excel.

¹¹ Es posible que no pueda descargar el archivo porque le pida usuario y contraseña. En este caso, solicite apoyo del líder sectorial para acceder al mismo.

3. Años: Selecciona el año a analizar o si prefiere puede descargar el histórico que va desde el 2002 hasta el año en curso. Da clic en *Consultar* y luego clic sobre el icono de Excel para descargar el archivo.
5. Consulta de la página web del DANE www.dane.gov.co
 - a. Ubique la opción *Estadísticas por tema*, en la sección *Sociedad* de clic en *Demografía y Población*. Tenga en cuenta que la pagina está siendo actualizada y la ruta puede cambiar. Ubique la opción *población y proyecciones* para obtener los datos a nivel Departamental y Municipal desagregados por urbano y rural.

Hasta este momento, usted ha descargado los archivos de Excel que son la base para iniciar la consolidación y/o actualización de la Base de Datos Rio Bogotá. Mediante el uso de *Tablas Cruzadas*¹² usted empieza la depuración de la información de la siguiente manera:

- Subsidios: Genera dos tablas cruzadas. La primera con el Formulario Gastos de Inversión y la segunda con el Formulario RP. Para cada una suma el total de los subsidios pagados sin discriminar por servicio.

En este ejercicio es posible que encuentre incoherencias entre ambos reportes, y el valor pagado por concepto de subsidios difiera entre uno y otro formulario lo cual puede ser configurado como un evento de riesgo por el mal reporte de la información. Calcule la diferencia entre reportes y migre la información generada en el RP.

- PDA: Realiza el mismo ejercicio de la Hoja Subsidios.
- Deuda: Genera una tabla cruzada con el Formulario RP, filtrando la información por la actividad *Deuda*.
- Total de Inflexibilidades: es la suma de Subsidios, PDA y Deuda. Recuerde que estas inflexibilidades son generales y cada municipio puede tener inflexibilidades particulares.
- Fuentes de Apalancamiento: Genera una tabla cruzada con el Formulario Gastos de Inversión, filtrando la información por cada uno de los siguientes conceptos Subsidios, Preinversión, Fortalecimiento Institucional, Alcantarillado Tratamiento, Macro y Micromedicación.

¹² En el formulario Gastos de Inversión siempre seleccione los campos: Divipola en filas, Suma de Compromisos en valores, Concepto en filtro y las Fuentes en Columnas. Para el formulario RP seleccione los campos: Divipola en filas, Suma de Valor RP con cargo al SGP en valores, Actividades o Categoría en filtro o en columna según sea la búsqueda.

A cada una de las tablas cruzadas debe agrupar las fuentes de apalancamiento en Endógenas o Exógenas.

Recuerde que la información del FUT debe ser ajustada en el Formulario RP, adicionando la columna de categorías para estandarizar el análisis sobre la ejecución y evidenciar posibles usos indebidos del recurso, como se expuso en la Tabla 10, este ejercicio le permite conocer ¿qué entidades han llevado a cabo acciones para dar cumplimiento a las órdenes judiciales? Y así dar cumplimiento a los objetivos del Observatorio Financiero. En la hoja BD usted carga la información ya depurada de la respectiva vigencia analizada mediante la fórmula *BuscarV* atada al Divipola de la ET. En esta hoja realiza el cálculo de los indicadores propuestos.

Análisis de los Indicadores

En este apartado se realiza la aplicación de los indicadores presentadores anteriormente, junto a un análisis y mención de las inconsistencias halladas.

Disponibilidad Real de Inversión (DRI)

La Disponibilidad Real de Inversión de los municipios presentó una variación entre vigencias. En la vigencia de 2018, siete (7) municipios contaban con una alta capacidad de inversión, seguidamente de once (11) entidades con media capacidad de inversión y veintinueve (29) municipios tenían baja capacidad de inversión. Para el año siguiente, los municipios con alta capacidad de inversión fueron seis (6), media capacidad de inversión siete (7) y treinta y cuatro (34) municipios tuvieron baja capacidad de inversión.

Tabla 11: Ranking Disponibilidad Real de Inversión

Rango	Vigencia 2018	Vigencia 2019
Alto 75,1% - 100%	7	6
Medio 35,1% - 75%	11	7
Bajo 0% - 35%	29	34
Total	47	47

- **Fuente:** Elaboración propia

Al desagregar la información sobre las inflexibilidades generales tenidas en cuenta al momento de aplicar este indicador se tiene lo siguiente:

- ✓ Los municipios que realizaron un mal reporte de información sobre el pago de subsidios a los formularios Gastos de Inversión y RP para ambas vigencias son: Cajicá, Chía, Gachancipá, Guasca, La Calera, Soacha, Suesca, Tabio, Tena, Tocancipá y Zipacón. Otros municipios como Agua de Dios, Chipaque, Cogua, El

Colegio, Facatativá, Funza, Guatavita, La Mesa, Madrid, Nemocón, Quipile, Sibaté y Tocaima realizaron un mal reporte en una de las dos vigencias.

- ✓ De los 47 ET (incluyendo al Departamento) que conforman la cuenca, 40 hacen parte del Plan Departamental de Agua.
 - Chipaque, Funza y Guasca han realizado un mal reporte en ambos formularios para las vigencias analizadas.
 - Cundinamarca, Agua de Dios, El Rosal, Gachancipá, Girardot, Guatavita, La Mesa, Quipile, Sibate, Tabio, Tenjo y Zipacón han reportado mal la información para una de las dos vigencias.
- ✓ Las ET que tenían deuda para las vigencias analizadas fueron 4: Cogua, La Calera, Quipile y Soacha.

Lo anterior tuvo afectaciones directas en la ubicación del Ranking porque municipios como Chipaque para la vigencia 2019 no reporto pago de subsidios ni transferencia al PDA, acción que automáticamente lo ubico para esa vigencia con alta capacidad de inversión, cuando en la anterior tuvo baja capacidad de inversión.

Situación similar ocurrió con Quipile que en la vigencia 2019 realizo pago de subsidios por un valor de 13,3 millones mientras que para 2018 el pago fue de 44 millones. Adicionalmente no realizo la transferencia al PDA para el año 2019 y tampoco reporto información sobre el pago de la deuda.

Facatativá en la vigencia 2018 supero su capacidad de pago la asignación sectorial fue de 2.992 millones y sus inflexibilidades exclusivamente por el pago de subsidios sumaron 3.834 millones, por esta razón su DRI fue bajo; en la vigencia siguiente el pago de subsidios sumo 1.772 millones de una asignación sectorial de 3.496 millones lo que le permitió tener un DRI de 49%, es decir medio.

Planes de Agua Potable y Saneamiento Básico Actualizados

Las ET que invirtieron en la actualización de los Planes APSB para dar cumplimiento a las ordenes 4.20, 4.21 y 4.22 de acuerdo con la información reportada en el objeto contractual del formulario RP fueron las siguientes:

Tabla 12: Porcentaje de Inversión en la actualización de los Planes de APSB

ET	Porcentaje de Inversión en 2018	Porcentaje de Inversión en 2019
Anolaima	3%	3%
Cajicá	33%	0%
Chocontá	11%	14%
Cucunubá	7%	15%
Gachancipá	0	1%

ET	Porcentaje de Inversión en 2018	Porcentaje de Inversión en 2019
Guasca	0	-74%
Quipile	11%	-1%
Soacha	22%	27%
Tabio	0	7%
Tausa	0	0%
Tena	4%	0%
Zipacón	0	95%
Total General	91%	86%

La tabla anterior evidencia que la mayor inversión realizada para este indicador estuvo a cargo del municipio de Cajicá, seguidamente de Soacha, Chocontá y Quipile invirtieron el mismo porcentaje; mientras que Cucunubá, Tena y Anolaima realizaron la menor inversión durante el año 2018. En la vigencia 2019 el municipio de Zipacón hizo la mayor inversión; mientras que Gachancipá y Anolaima tuvieron la menor inversión.

Sistemas de Tratamiento Actualizados de Aguas Residuales

En el indicador de Sistemas de tratamiento actualizados de aguas residuales se identificó que las entidades territoriales están haciendo un mal reporte en el formulario de registro presupuestal, porque en la actividad de *fortalecimiento institucional* se está registrando el tratamiento de aguas residuales, cuando en realidad debe estar anclado a la actividad Alcantarillado – Tratamiento.

Fuentes de Apalancamiento

Por último, las fuentes de apalancamiento para el pago de subsidios en la vigencia 2018 fueron principalmente los ingresos corrientes de libre destinación excepto el 42% de libre destinación de propósito general de municipios de categoría 4ta, 5ta y 6ta que aportaron el 46,3% del total de pago de subsidios, seguidamente estuvieron *otros recursos de capital* que aportaron el 3,3%. La fuente que menos aporte realizó para este pago fueron las transferencias nacionales y los recursos del sector eléctrico con 0,1% en ambos casos. En la vigencia 2019 se presentó el mismo comportamiento con una variación en el porcentaje aportado por cada fuente.

Conclusiones

La descontaminación del río Bogotá parece estar lejos de ser un logro cumplido, el estado actual de las Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales no es muy esperanzador municipios como Villapinzón o Zipacón no tienen planeado en el corto plazo construir una PTAR y ello tiene relación con la capacidad institucional que tienen estas entidades, pues son de sexta categoría y los recursos que perciben del SGP son destinados en buena parte a subsidiar la población de los estratos más vulnerables y sus ingresos corrientes de libre destinación no alcanzarían para llevar a cabo un proyecto de este alcance por cuenta propia. A la fecha solo se conoce información de 19 municipios quedando un vacío en 28 entidades territoriales.

Con respecto al cumplimiento de las órdenes judiciales financiables con el rubro de APSB se evidencia que un mal reporte al FUT provoca un alto margen de error para verificar la Disponibilidad Real de Inversión, lo que automáticamente conlleva a realizar una verificación detallada de las inflexibilidades. En cuanto a la actualización de los planes de APSB solo 12 municipios realizaron inversión durante los años 2018 y 2019, llamando la atención la ausencia de municipios como Villapinzón o Girardot que son los más afectados por la contaminación del Río Bogotá.

Referencias

- Angulo, N., (2009). ¿Qué son los observatorios y cuáles son sus funciones? *Innovación Educativa*, 9 (47), 5-17. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=1794/179414895002>.
- Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (20 de diciembre de 2017) Resolución Metodología Tarifaria. [Resolución 825 de 2017]. https://www.cra.gov.co/documents/RESOLUCION_CRA_825_DE_2017.pdf
- Comisión Intersectorial del FUT. (2012). *Guía de Operación Herramienta de captura para el FUT*. Bogotá. <http://www.chip.gov.co/descarga/Instructivo.pdf>
- Comisión Intersectorial del FUT. (s.f). *Categoría Registro Presupuestal*. Bogotá. http://www.chip.gov.co/descarga/CATEGORIA_FUT_REGISTRO_PRESUPUESTAL_v2.pdf
- Congreso de Colombia. (22 de diciembre de 1993) Ley de la Política Ambiental Colombiana. [Ley 99 de 1993]. DO: 41.146.
- Congreso de la República. (06 de septiembre de 2005) Ley de Racionalización de trámites. [Ley 962 de 2005]. DO: 46.023.
- Congreso de la República. (08 de octubre de 1993) Ley Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. [Ley 80 de 1993]. DO: 41.094.
- Congreso de la República. (11 de julio de 1994) Ley de Servicios Públicos Domiciliarios. [Ley 142 de 1994]. DO: 41.433.
- Congreso de la República. (27 de diciembre de 2007) Ley del Sistema General de Participaciones. [Ley 1176 de 2007]. DO: 46.854.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (17 de julio de 2014) Sentencia N° 25000-23-27-0002001-90479-01. [MP Marco Velilla].
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (28 de marzo de 2014) Sentencia N° 25000-23-27-0002001-90479-01. [MP Marco Velilla].
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (28 de febrero de 2013) Sentencia N° 25000-23-26-000-2000-00732-01(24266). [MP Danilo Rojas Betancourth].
- Consolidador de Hacienda e Información Pública. (2020). <http://www.contaduria.gov.co/wps/portal/internetes/home/internet/atencion-usuario/preguntas-frecuentes-1/chip1/que-es-chip/>
- Contaduría General de la Nación. (2020) *Histórico hasta vigencia 2020*. http://www.contaduria.gov.co/wps/portal/internetes/!ut/p/b1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOINzPyDTEPdQoM9zX2MDTyDAoJdAkPNjY3CTIAKIkEKcABHA7z6g-D6cShwMyLSfuwKnL3NKdIPciAB_X4e-bmp-gW5oaGhEeWKAACWLNs!/dl4/d5/L2dJQSEvUUt3QS80SmtFL1o2XzMwNDAwOEJSNkw1TDgwSVJHRks2M1ZIOEEz/

- Contraloría de Bogotá. (2019) *Avances en el cumplimiento de la Sentencia Río Bogotá*. Bogotá.
- Contraloría de Cundinamarca. (2019) *Cumplimiento de Cundinamarca con la recuperación del Río Bogotá*. Bogotá.
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (08 de noviembre de 2017) Sentencia N° 18532 – 2017. [MP Eugenio Fernández Carlier]
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE. (2020). *Estadísticas por tema: Demografía y Población*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion>
- Departamento Nacional de Planeación – DNP. (2018) *Guía para la construcción y análisis de indicadores*. Bogotá. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Guia_para_elaborar_Indicadores.pdf
- Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2020). *Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales – SICODIS*. https://sicodis.dnp.gov.co/?fbclid=IwAR3l_tH-CfI84oUYzynHuosYI_o7Q40cQS0Z787qib56SefLba6oXUcPVpU
- Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2014) *Informe de Seguimiento 2012-2014*. Bogotá.
- Empresas Públicas de Cundinamarca. (2020). Página Oficial. <http://www.epc.com.co/que-es-el-pda/>
- Gómez, M. (12 de febrero de 2020). Informe Río Bogotá, entre la muerte y la resurrección. [Archivo de video]. En Noticias Caracol. Recuperado de <https://www.youtube.com/playlist?list=PLazv5nJTMUQa9seKrqhDTFHQdRtPiqpiO>
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (13 de diciembre de 2004) Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos. [Resolución 1433 de 2004]. DO: 45.774
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (26 de septiembre de 2003) Metodología de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS. [Resolución 1045 de 2003]. DO: 45.329.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (08 de junio de 2017) Reglamento Técnico de Agua Potable y Saneamiento Básico. [Resolución 330 de 2017]. DO: 50.267.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (14 de febrero de 2019) Modificación parcial a la Resolución 1067 de 2015. [Resolución 0098 de 2019]. <http://www.minvivienda.gov.co/ResolucionesAgua/0098%20-%202019.pdf>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2018) *Informe Anual de Monitoreo del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio*. Bogotá.

<http://www.minvivienda.gov.co/viceministerios/viceministerio-de-agua/gestioninstitucional/recursos-del-sgp-apsb/monitoreo-a-los-recursos-del-sgp-apsb/informes-de-monitoreo-sgp>

- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (24 de diciembre de 2015) Lineamientos para la formulación de metas de cobertura, calidad y continuidad en la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo. [Resolución 1067 de 2015]. <http://www.minvivienda.gov.co/ResolucionesAgua/1067%20-%202015.pdf>
- Presidencia de la República. (07 de septiembre de 2007) Decreto Ley que reglamente parcialmente el artículo 31 de la Ley 962 de 2005 y se dictan otras disposiciones. [Decreto 3402 de 2007]. DO: 46.744.
- Presidencia de la República. (10 de enero de 2008) Decreto Ley de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones. [Decreto 28 de 2008]. DO: 46.867.
- Presidencia de la República. (15 de diciembre de 2008) Decreto Ley de la Estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. [Decreto 4712 de 2008]. DO: 47.205.
- Presidencia de la República. (26 de mayo de 2015) Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. [Decreto 1076 de 2015]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=78153>
- Presidencia de la República. (26 de mayo de 2015) Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público. [Decreto 1068 de 2015]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=72893#0>
- Presidencia de la República. (30 de marzo de 1989) Decreto Ley Estatuto Tributario. [Decreto 624 de 1989]. DO 38.756.
- Tribunal Administrativo de Cundinamarca, sección cuarta, subsección B. (25 de agosto de 2004) Sentencia No. 2001-00479479 de 2004. [MP Nelly Villamizar].

Anexos

Plan de Trabajo

Introducción

La estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con los recursos del Sistema General de Participaciones – SGP está fundamentada en asegurar el cumplimiento de las metas en términos de cobertura, continuidad y calidad para los servicios que están a cargo de las entidades territoriales. Los sectores que se pueden financiar con los recursos del SGP son Salud, Educación, Propósito General y Agua Potable y Saneamiento Básico - APSB.

Las fases de la estrategia son tres. La primera es el monitoreo que está a cargo de los Ministerios Sectoriales y el Departamento Nacional de Planeación – DNP en la cual se realiza una recopilación, consolidación, análisis y verificación de la información necesaria para el cálculo de indicadores específicos y estratégicos que permitan identificar actuaciones territoriales que puedan poner en riesgo el uso de los recursos del SGP en el marco de la prestación de los servicios a su cargo.

Las fases de seguimiento y control integral están a cargo del Grupo 028 de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En el seguimiento, se lleva a cabo una evaluación y análisis de los procesos administrativos, instituciones, fiscales, presupuestales, contractuales y sectoriales de las Entidades Territoriales en los cuales se identifica la existencia de posibles eventos de riesgos, permitiendo llegar a la fase de control, en la cual se adoptan medidas preventivas o correctivas según sea el caso.

En este sentido, el presente plan de trabajo se enfocará en el servicio de agua potable y saneamiento básico y su articulación con las acciones/medidas de tipo financiero emprendidas por las Entidades Territoriales que conforman la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá - CHRB y pretenden la descontaminación de dicho cuerpo de agua en cumplimiento del fallo condenatorio N° 25000-23-27-0002001-0479-01 del Consejo de Estado.

Objetivo general

Diseñar un Observatorio Financiero que permita la construcción semestral de informes de seguimiento a la gestión financiera de los recursos de la participación para Agua Potable y Saneamiento Básico del Sistema General de Participaciones, en los municipios de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá y del Departamento de Cundinamarca.

Objetivos específicos

1. Identificar las variables que entregan información de la gestión financiera sectorial de las entidades territoriales en estudio.
2. Identificar las fuentes de información de las variables financieras sectoriales.

3. Diseñar indicadores que evalúen la gestión financiera y sus resultados.
4. Verificar el porcentaje de cumplimiento de las órdenes judiciales que involucran recursos de la participación para APSB del SGP.
5. Identificar los proyectos de inversión que financiados con la participación para APSB del SGP están atendiendo las órdenes del fallo judicial.
6. Proponer una ficha técnica para el seguimiento financiero sectorial a cada entidad territorial de la CHRB

Fases y Metodología para el Desarrollo de la Práctica

FASES	ACTIVIDADES	METODOLOGÍA
INICIAL	Conocer los aspectos geográficos del río Bogotá	La revisión de los fallos y órdenes judiciales y sus implicaciones para las entidades territoriales, en articulación con informes periódicos para conocer el estado actual del río Bogotá.
	Identificar las órdenes judiciales que son financiables con los recursos de APSB del SGP	
	Determinar el listado de municipios que hacen parte del plan de descontaminación	
	Definir las variables y sus fuentes de información para el análisis de la gestión financiera sectorial	
INTERMEDIA	Diseñar indicadores que evalúen la gestión financiera y sus resultados.	Se realizará la consulta del Consolidador de Hacienda e Información Pública - CHIP para conocer la ejecución presupuestal permitiendo la elaboración de la matriz de registro presupuestal
	Conocer las acciones realizadas por las entidades territoriales con los recursos de APSB del SGP	
	Determinar el valor y/o porcentaje de recursos destinados pertenecientes al rubro de APSB del SGP	
	Iniciar la elaboración de una matriz de registro presupuestal que consolide la información de las acciones/medidas financiadas con el rubro del APSB	

CIERRE	Consolidar la matriz de registro presupuestal con información de la mayor cantidad de municipios posibles	A partir de la información recolectada en la matriz se realizará un análisis de coherencia y pertinencia entre las órdenes judiciales y la destinación de los recursos.
	Verificar las acciones emprendidas por las entidades territoriales en pro de la descontaminación del río Bogotá	
	Propuesta de Informe Semestral para el Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá	

Cronograma de Actividades y Entrega de Informes

FASES	FECHA DE ENTREGA	ACTIVIDAD	PRODUCTO ENTREGABLE
INICIAL	20 de abril de 2020	Primer Informe	Documento que contenga las implicaciones de la decisión judicial, el estado actual de río Bogotá y las entidades responsables de su proceso de descontaminación
INTERMEDIA	18 de mayo de 2020	Segundo Informe	Documento en el que se analiza la ejecución presupuestal de las entidades territoriales, junto a la matriz de registro presupuestal elaborada.
CIERRE	18 de junio de 2020	Tercer Informe	Propuesta de Informe de seguimiento a las medidas tomadas por las entidades territoriales financiadas con el rubro de APSB del SGP

Contexto y Antecedentes

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP es una entidad del orden nacional, perteneciente a la Rama Ejecutiva del Estado Colombiano encargada de la definición,

formulación y ejecución de la política económica del país, de los planes programas y proyectos relacionados con la misma y de la regulación de temas fiscales, tributarios, aduaneros, de crédito público, presupuestal y de tesorería.

Las Direcciones que componen el Ministerio son ocho, de especial interés es la Dirección General de Apoyo Fiscal-DAF integrada por dos subdirecciones, la de Saneamiento Fiscal Territorial y la de Fortalecimiento Institucional Territorial. La DAF se encarga de la política de descentralización financiera, el saneamiento fiscal de las entidades territoriales y la unificación del sistema tributario y fiscal en las entidades territoriales.

La Subdirección de Apoyo al Saneamiento Fiscal Territorial presta asesoría y asistencia técnica y financiera a las entidades territoriales en el tema de saneamiento fiscal para evitar afectaciones en su capacidad de endeudamiento y de pago, la modernización de la gestión fiscal y financiera y la racionalización del gasto.

El grupo 028 perteneciente a la Subdirección de Apoyo, se encarga de ejecutar la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con los recursos del Sistema General de Participaciones – SGP¹³, dicha estrategia se fundamentada en asegurar el cumplimiento de las metas en términos de cobertura, continuidad y calidad para los servicios que están a cargo de las entidades territoriales. Los sectores que se pueden financiar con los recursos del SGP son Salud, Educación, Propósito General y Agua Potable y Saneamiento Básico – APSB.

En cumplimiento del fallo condenatorio N° 25000-23-27-0002001-0479-01 del Consejo de Estado las Entidades Territoriales que conforman la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – CHRB deben realizar acciones de tipo financiero con cargo al rubro de agua potable y saneamiento básico para la lograr la descontaminación de este cuerpo de agua.

La sentencia del Consejo de Estado N° 25000-23-27-0002001-0479-01 tiene como antecedente los procesos acumulados por acción popular interpuesta por un grupo de ciudadanos ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. En este fallo judicial se declaró solidariamente responsables de la catástrofe ecológica del río Bogotá y sus afluentes, por acción a todos los habitantes e industrias de la cuenca hidrográfica del río Bogotá, y por omisión a las entidades responsables del control de los vertimientos de las aguas residuales. Entre estas entidades se encuentran los municipios que forman parte de la cuenca, el Distrito capital y el departamento de Cundinamarca.

La decisión judicial ampara *los derechos colectivos a un ambiente sano, a la salubridad pública y a la eficiente prestación de los servicios públicos domiciliarios* y para lograr su protección se dispone de los pactos de cumplimiento aprobados en las diferentes

¹³ En el Decreto 028 de 2008 se establece que la fase de Monitoreo está a cargo de los Ministerios sectoriales y el Departamento Nacional de Planeación-DNP; mientras que las fases de seguimiento y control integral son ejecutadas por el grupo 028.

audiencias. En este fallo judicial se definen una serie de lineamientos para lograr la descontaminación del río Bogotá producto de los vertimientos generados por uso doméstico e industrial desde el municipio de Villapinzón hasta el municipio de Melgar.

Los lineamientos para lograr una solución técnica e integral en la descontaminación de la cuenca del río incluyen a los actores instituciones responsables de ejecutar los pactos de cumplimiento y de realizar el seguimiento, la claridad sobre las medidas a tomar por las entidades territoriales y las fuentes de financiación para llevarlas a cabo, así como los plazos para ejecutarlas.

En el fallo aclaratorio del 17 de julio de 2014 se le asigna a la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público adelantar las acciones relacionadas con el punto 4.45, numeral iii) *evaluar la programación y ejecución de los recursos asignados a través del Sistema General de Participaciones – SGP a los entes territoriales con jurisdicción en la cuenca del Río Bogotá e informar cada seis (6) meses los avances al Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica - CECH – y posteriormente a la Gerencia de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – GCH.*

Fuentes Bibliográficas Consultadas

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (17 de julio de 2014) Sentencia N° 25000-23-27-0002001-90479-01. [MP Marco Velilla].
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (28 de marzo de 2014) Sentencia N° 25000-23-27-0002001-90479-01. [MP Marco Velilla].
- Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2014) Informe de Seguimiento 2012-2014. Bogotá.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020). *Misión y Visión*. Recuperado de <https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/AcercaDelMinisterio/pages/misinyvisin>.
- Presidencia de la República. (10 de enero de 2008) Decreto Ley de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones. [Decreto 28 de 2008]. DO: 46.867.
- Presidencia de la República. (15 de diciembre de 2008) Decreto Ley de la Estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. [Decreto 4712 de 2008]. DO: 47.205
- Tribunal Administrativo de Cundinamarca, sección cuarta, subsección B. (25 de agosto de 2004) Sentencia No. 2001-00479479 de 2004. [MP Nelly Villamizar].