

**CAUSALES DEL BAJO ÍNDICE DE APROBACIÓN DE LOS PROYECTOS DE
ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO EN EL DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ
ENTRE LOS AÑOS 2010 Y 2019.¹**

Laura Cristina García Rengifo ²

Karina Marcela Jaramillo Rhenals ³

RESUMEN

A través del presente estudio de carácter cualitativo y descriptivo, se examinan y analizan las causales de devolución por las que los proyectos de agua y saneamiento básico del Departamento del Chocó, presentadas al Viceministerio de Aguas entre los años 2010 y 2019, presentan un bajo índice de aprobación, lo que genera que los entes territoriales no accedan a los recursos de la Nación destinados para el sector, afectando gravemente el derecho al agua de los habitantes del Chocó.

Así mismo, se desarrolla la normativa jurídica asociada a la presentación de proyectos según la metodología de la Ventanilla Única del Viceministerio de Aguas, la cual comprende el cumplimiento de requisitos de tipo ambiental, institucional, documental, financieros y técnicos.

Finalmente, se realiza una propuesta que busca aportar en la misión de garantizar el acceso a los recursos hídricos, se sugiere la implementación de unas acciones puntuales en el territorio,

¹ Artículo de revisión bibliográfica para obtener el título profesional en Derecho, asesores Laura Victoria Cárdenas Rojas y Juan Esteban Galeano Sánchez

² Estudiante adscrito al programa de Derecho de la facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Correo electrónico: Laura.garciaen@amigo.edu.co

³ Estudiante adscrito al programa de Derecho de la facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Correo electrónico: Karina.jaramillorh@amigo.edu.co

pero también, otras que implican de la voluntad política de las entidades nacionales y el reconocimiento de las realidades del territorio.

PALABRAS CLAVES

Acueducto y Alcantarillado, Mínimo vital, Mecanismo de viabilización, Recursos nación, Formulación de proyectos, Minvivienda, Derecho al agua.

ABSTRACT

Through this qualitative and descriptive study, the causes of return are examined and analyzed for which the water and basic sanitation projects of the Department of Chocó, presented to the Viceministerio de Agua between 2010 and 2019, present a low index approval, which generates that the territorial entities do not access the resources of the Nation for the sector, seriously affecting the right to water of the inhabitants of Choco.

Likewise, the legal regulations associated with the presentation of projects are developed according to the methodology of the Ventanilla Única del Viceministerio de Agua, which complies with environmental, institutional, documentary, financial and technical requirements.

Finally, a proposal is made that seeks to contribute to the mission of guaranteeing access to water resources, the implementation of some specific actions in the territory is suggested, but also others that involve the political will of national entities and the recognition of the realities of the territory.

INTRODUCCIÓN

Los objetivos del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, abarcan tres sectores: Desarrollo Territorial y Urbano; Vivienda y Agua Potable y Saneamiento Básico. Estos objetivos se articulan con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo.

En el 2015, la Organización de Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible. Entre sus 17 objetivos se encuentra el Objetivo 6 – Agua limpia y saneamiento; y el Objetivo 11 – Ciudades y comunidades sostenibles; los cuales tienen incidencia directa en los programas del Ministerio. El documento CONPES 3918 del 15 de marzo de 2018 – Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia, establece, además de las estrategias, las metas, como las entidades Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio responsables y recursos para alcanzar los propósitos de desarrollo global a cargo del país y las metas relacionadas con los sectores de vivienda, agua potable y saneamiento básico.

Partiendo de lo anterior, es inequívoco el hecho de que la accesibilidad al agua potable y las medidas de salubridad básicas son considerados como derechos humanos imprescindibles y primordiales, sin embargo, los informes de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2019) y la UNESCO, afirman que entre 800 a 1.100 millones de individuos no poseen esta oportunidad, aduciendo que las poblaciones más vulnerables, son quienes están en condiciones de pobreza absoluta ubicadas en países en desarrollo, en áreas ubicadas en el perímetro urbano y rural.

Ahora bien, para el caso colombiano se destacan los esfuerzos que se han venido realizando para dar cumplimiento a la agenda de las Naciones Unidas, se vienen desarrollando estrategias para mejorar la gestión del agua y el saneamiento básico, toda vez que la cobertura actual del país

en cuanto a los servicios públicos domiciliarios de acueducto es inferior al 74% en la zona rural, lo que demanda de un esfuerzo Gubernamental e interinstitucional importante para lograr atender este déficit.

Respecto al alcantarillado, en el país se cuenta con una cobertura del 92,4% en las áreas urbanas y 70,1% en el área rural, para un total del 88,2%, a este respecto, el plan del gobierno establece que 28,1 millones de personas en la zona urbana de Colombia cuentan con agua potable, lo que implica un 86,1% de la población total con servicio; sin embargo, a nivel rural el 58% de la población recibe agua que no es apta para consumo (Ministerio De Vivienda, Ciudad Y Territorio, 2018).

Acorde al censo realizado por el DANE en el año 2018. Censo nacional de población y vivienda. (2018), en el Departamento del Chocó, solo el 44% de los pobladores de esta zona tiene acceso a agua potable y un 49% a alcantarillado. Además de los factores asociados a la pobreza, tanto del área urbana, como rural, se evidencia falencia en la estructuración de los proyectos y desconocimiento normativo por parte de los entes territoriales, lo que ocasiona el poco aprovechamiento de los recursos establecidos para la ejecución de planes que favorezcan este derecho.

Se estima que el porcentaje de aprobación de los proyectos ha sido inferior a los promedios nacionales, lo que ha afectado de manera directa la vida de las poblaciones, en cuanto a los niveles óptimos necesarios para tener “calidad de vida”; pues se está viendo afectado su derecho al acceso al agua y tener un buen saneamiento. La materialización de este derecho demanda que los servicios sean de fácil acceso y disponibilidad, de manera equitativa, segura y culturalmente aceptables; criterios que no se vienen cumpliendo en esta zona del país. (UNESCO, 2019. p. 15).

Es por ello que esta investigación pretende identificar, ¿Cuáles son las barreras de acceso por las que los proyectos de agua y saneamiento básico del Departamento del Chocó, presentadas al Viceministerio de Aguas entre los años 2010 y 2019, presentan un bajo índice de aprobación?

Por consiguiente, lo aquí anotado, se describirá la normativa jurídica asociada a la presentación de los proyectos de acueducto y alcantarillado en el Departamento del Chocó y se identificarán las causales de devolución de los proyectos de acueducto y alcantarillado presentados por el departamento del Chocó en el período comprendido entre 2010 y 2019.

Finalmente, se buscará aportar a través de una metodología cualitativa y descriptiva, un análisis holístico, a partir del reconocimiento de conceptos fundamentales que nos permitirán la identificación de las estrategias y acciones necesarias que permitan mejorar el desempeño de las instituciones y las empresas relacionadas con el sector de Agua y Alcantarillado; considerando las recomendaciones sobre la articulación de la presentación de los proyectos que se ejecutan mediante las diferentes fuentes de financiación, con otros sectores para el manejo adecuado y sostenible del recurso hídrico y la seguridad hídrica en el Departamento del Chocó.

1. NORMATIVA JURÍDICA ASOCIADA A LA PRESENTACIÓN DE LOS PROYECTOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO EN EL DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ

Distintas son las nociones que aportan a esta investigación, pero se tiene como fundamental, aquella normativa referente a las fuentes de financiación, así mismo, como aspectos que se circunscriben entre los requerimientos, técnicos, documentales, financieros, entre otros, que han sido desarrollados por diferentes autores y organismos. A continuación, se desarrollará cada uno de estos, desde un enfoque descriptivo, dando relevancia a aquellos aspectos que denotan preeminencia en la presentación de proyectos de acueducto y alcantarillado.

1.1 Fuentes de financiación para la presentación de Proyectos en el sector de Acueducto y Alcantarillado.

Los objetivos del Gobierno estatal se encuentran estipulados en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo (PND), que posibilita la evaluación de su gestión; además la Constitución Política de Colombia de 1991, en su artículo 339, del Título XII: "Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública", Capítulo II: "De los planes de desarrollo", expresa que el PND, está determinado por varios factores establecidos en una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional; el último contiene los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución a través de las fuentes de financiación.

Siendo su marco legal la Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, incluyendo, entre otros, los principios generales de planeación, la definición

de las autoridades e instancias nacionales de planeación y el procedimiento para la elaboración, aprobación, ejecución y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo. (Ley 152, 1994).

El documento inicial del Plan Nacional de Desarrollo (PND) contempla algunos orígenes de recursos financieros que aportan un porcentaje determinado de participación, según lo estipulado por la dirección de inversiones y finanzas públicas del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Dentro de las fuentes, se encuentra el Presupuesto General de la Nación (PGN), el cual, en aras de su naturaleza, es la herramienta de manejo financiero más relevante de la política fiscal, donde se planea y registra el gasto público, su forma de financiación y ejecución. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011. p.21).

Estos ingresos son utilizados para el gasto público de funcionamiento, inversión y cancelación de la deuda, e incluye las transferencias a “las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios) y a los resguardos indígenas”, a través del Sistema General de Participaciones (SGP), con el propósito de satisfacer necesidades básicas en educación, salud y saneamiento básico, por mandato de los artículos 356 y 357⁴ de la Constitución Política de Colombia y los definidos en el Artículo 76 de la Ley 715 de 2001 y 1176 de 2007⁵. (Subdirección Territorial y de Inversión Pública, 2017).

De acuerdo con la Ley 715 de 2001 el Sistema General de Participaciones (SGP) está conformado como se muestra en la figura 1.

⁴ Reformados por los actos legislativos 1 de 2001 y 04 de 2007

⁵ Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

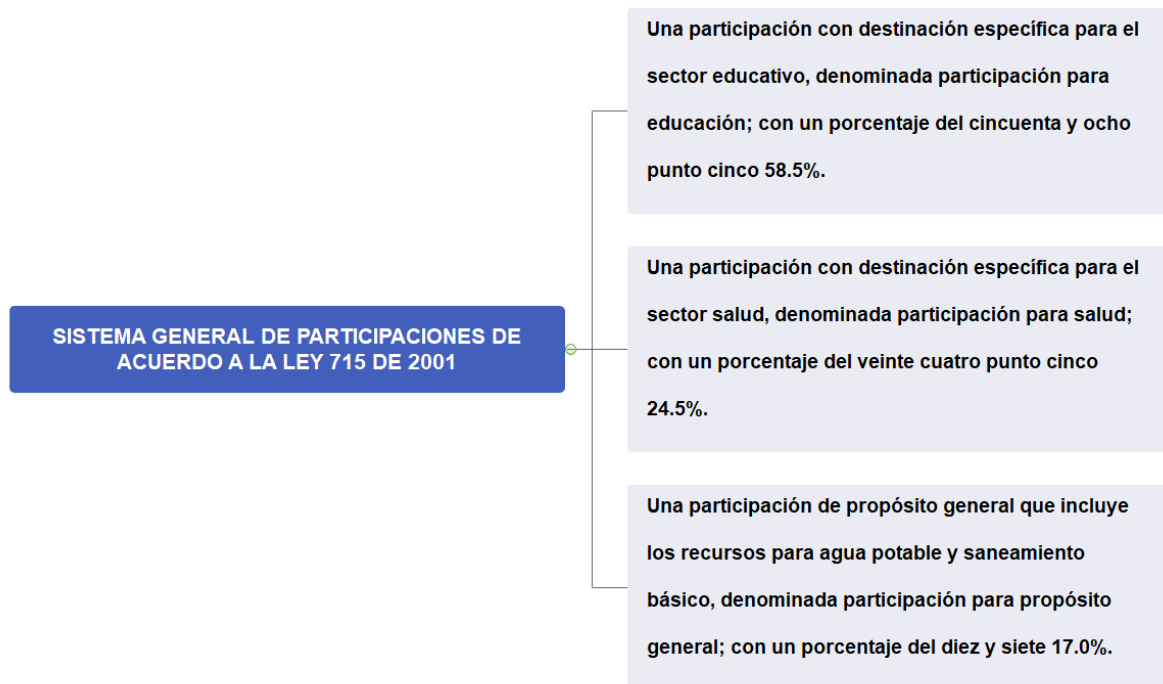


Figura 1. Composición del Sistema General de Participaciones
Fuente: elaboración propia datos tomados de (Ley 715, 2001)

A su vez, se encuentra como fuente de financiación, los recursos propios de las entidades territoriales, los cuales están destinados a la subvención de proyectos enfocados en el desarrollo socioeconómico de las comunidades, así como el Sistema General de Regalías (SGR).

Sistema que fue desarrollado mediante el Acto Legislativo 05 de 2011 y se reglamentó inicialmente con la Ley 1530 de 2012, para ser modificado posteriormente por la Ley no. 2056 de 2020 “Por el cual se regula la organización y el funcionamiento del sistema general de Regalías”, y que busca “recaudar el pago que hacen las compañías petroleras y mineras al Estado Colombiano, destinado a solucionar las necesidades básicas insatisfechas de los departamentos y municipios como la educación básica, salud, agua potable y alcantarillado entre otros” y a financiar la realización de iniciativas con enfoque regional (Acto legislativo 05 de 2011).

De acuerdo con el artículo 20 de la Ley N° 2056 de 2020, Conceptos de distribución, los dineros del Sistema General de Regalías se dispondrán a través de un sistema de manejo de cuentas” el cual estará conformado por las asignaciones, fondos, beneficiarios y conceptos de gasto de acuerdo con los porcentajes definidos por el artículo 361 de la Constitución Política.

Así las cosas, partiendo del artículo 26 de la ley 2056 de 2020, la destinación de estos recursos busca financiar proyectos de inversión en sus diferentes etapas, igualmente, como estudios y diseños como parte integral de los proyectos de inversión, que estén en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

Los proyectos de inversión deben ser formulados de conformidad con la metodología del Departamento Nacional de Planeación, en su condición de entidad nacional de planeación y en desarrollo de lo dispuesto por el numeral 3 del artículo 49 de la Ley 152 de 1994.

Como resultado, los proyectos de inversión deberán ser viabilizados, registrados, priorizados y aprobados según las normas previstas, que tratándose de asignaciones directas y asignación para la inversión local, serán dirigidos por los gobernadores y alcaldes, y podrán contar con el apoyo de la Federación Nacional de Departamentos, Federación Colombiana de Municipios y la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales, a través de realización de mesas de participación ciudadana en las que se prioricen los proyectos de inversión (Ley 2056 de 2020).

Con el fin de aportar transparencia y un uso efectivo de los recursos, se crearon fondos y órganos. Dentro de las entidades que forman parte del Sistema General de Regalías, se contempla la Comisión Rectora, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Minas y Energía (MME), así como los entes adscritos y vinculados que desempeñen puestos en el ciclo de las regalías, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), el Ministerio de Ciencia

Tecnología e Innovación (MCTI), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Paz y de Inversión Regional (OCAD).

De esta forma, se prevé que los entes gubernamentales ejecutores de recursos del Sistema General de Regalías, convendrán utilizar el Presupuesto y Giro de Regalías (SPGR), para hacer una adecuada gestión de ejecución y ordenar el pago de las obligaciones que legalmente fueron alcanzadas desde la cuenta única del SGR a las cuentas bancarias de los destinatarios finales.

Lo anterior en concordancia con lo dispuesto por la Contraloría General de la República a través del Boletín Macro Sectorial No. 11 de 2018 mediante el cual reflejó los resultados del seguimiento a los saldos en las cuentas maestras del SGR, teniendo en cuenta que “el sistema financiero colombiano entre 2012 y 2016 administró recursos del Sistema General de Regalías, del orden de \$22,3 billones, que corresponden a los giros realizados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a las entidades territoriales beneficiarias y ejecutoras de proyectos de inversión del SGR” (Ley 2056 de 2020).

Este comprende a su vez, el OCAD Paz, Órgano del Sistema General de Regalías (SGR) cuya responsabilidad consiste en “viabilizar, priorizar y aprobar proyectos de inversión, que contribuyan a la puesta en marcha del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, siendo también responsable de designar la entidad pública ejecutora de dichos proyectos y la instancia encargada de contratar la interventoría del mismo. (Decreto 413 de 2018).

Estas inversiones se concentran especialmente en los sectores de agricultura, ambiente y desarrollo sostenible, inclusión social y reconciliación, infraestructura de transporte, justicia y derecho y reparación de las víctimas, con el fin de ayudar en el desarrollo de las zonas rurales y a la reparación del tejido social.

Para finalmente, abordar las tasas compensadas como fuente, destinadas para que los empresarios públicos y privados puedan ejecutar proyectos de impacto social, bajo las condiciones económicas más favorables del mercado, recursos, los cuales se ejecutan a través de la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter), para adelantar proyectos de infraestructura que reactiven y fortalezcan la economía de las ciudades. (Banca de desarrollo territorial. (S. f.)

En palabras de Findeter, definidas como:

Iniciativas comunes entre Findeter y el Gobierno (nacional y/o local) con el objetivo de fortalecer un sector determinado de interés. Para ello, la Nación o las entidades territoriales asignan recursos equivalentes al monto necesario para compensar la tasa, es decir, el valor de la diferencia entre la tasa de captación promedio de Findeter más los costos en que ésta incurra durante la vigencia de los redescuentos otorgados.

A través de este mecanismo de tasa compensada se disminuye el esfuerzo de caja a nivel de gobierno ya que con un aporte bajo se garantiza la disponibilidad total de la financiación para la ejecución de los proyectos.

De acuerdo con los estudios realizados por Findeter, por cada peso colombiano que aporte el Gobierno Nacional o Territorial para compensar la tasa, se pueden generar entre 3 y 4 pesos colombianos en proyectos, dependiendo de las condiciones del mercado y del plazo de los créditos. (Vila, 2014, p.18).

1.2 Normativa jurídica

Las normas jurídicas tienen validez y demuestran pertinencia de acuerdo a la coherencia, consonancia y correspondencia no solo con el ordenamiento, si no con las necesidades sociales. Así las cosas, “la producción normativa ocupa un espacio central en la implementación de las políticas públicas, siendo el medio a través del cual se estructuran los instrumentos jurídicos que materializan en gran parte las decisiones del Estado” (Decreto 1076, 2015).

Para el caso de la Política Pública Nacional relacionada con el tema de Acueducto y alcantarillado se han establecido una serie de lineamientos normativos, a partir de los cuales se trazan las exigencias técnicas, jurídicas, organizacionales, y financieras para la viabilizarían de los

proyectos presentados por las entidades territoriales para acceder a los recursos de la Nación para el sector de agua potable y saneamiento básico.

A continuación, describimos los requisitos normativos que transversalizan y que deben ser tenidos en cuenta por las entidades territoriales en el proceso la presentación, evaluación y ejecución de los proyectos de acueducto y alcantarillado.

1.1.1 Requisitos documentales

Dentro del deber de control y vigilancia de la Nación, se debe solicitar a las entidades, tanto públicas como privadas, que acrediten por escrito la asignación de los recursos para las obras y servicios contratados, en consonancia con el deber de cooperación y con objeto de agilizar el proceso. Así las cosas, este requisito se conforma por la carta de presentación y fichas de la Metodología General Ajustada (MGA) y de Estadísticas Básicas de Inversión (EBI). (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2011, p. 17)

El documento con el cual se solicita la concesión de recursos de la Nación para la subvención de un proyecto se le denomina Carta de Presentación, en esta, se debe cumplir con unos señalamientos específicos, consistentes en el deber de estar firmada por el representante legal de la entidad territorial y dirigida al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MCVT), indicando: nombre y precio del proyecto, valor de los dineros requeridos y aporte de contrapartida con el origen de la financiación prevista, ejecutor del proyecto y relación de todos los documentos enseñados. ((Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2011, p. 18)

De otro lado, las Fichas de la Metodología General Ajustada MGA y Estadísticas Básicas de Inversión EBT, las cuales pretenden desarrollar y ampliar la información posterior al proceso de formulación y estructuración de los proyectos, al respecto, La Metodología General Ajustada

(MGA)⁶, se expone en este requisito como una herramienta informática que obedece a un proceso lógico para el registro de la información más relevante resultado del proceso de formulación y estructuración de los proyectos de inversión pública, compuesta por cánones y apartados establecidos de manera secuencial para que el usuario registre progresivamente la información obtenida y trabajada en el proceso de formulación.

La Metodología General Ajustada adopta este nombre puesto que cumple con tres escenarios, descritos en la figura 2:

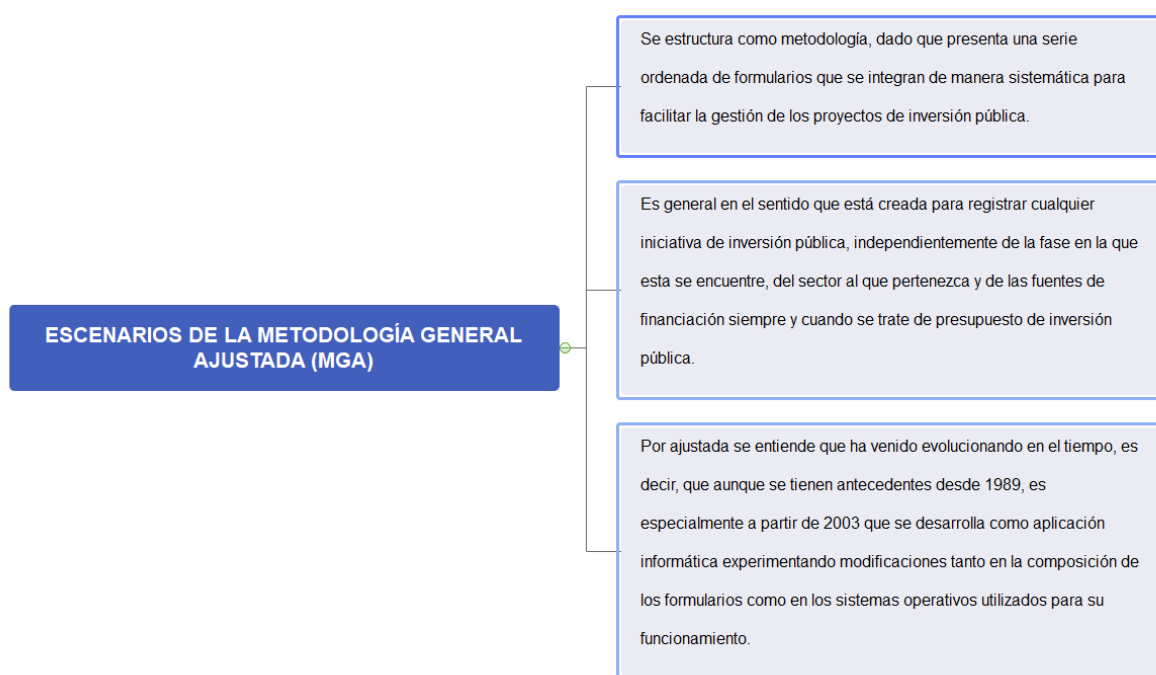


Figura 2. Escenarios de la Metodología General Ajustada (MGA)
Fuente: elaboración propia datos tomados de (UIS, 2017)

⁶ En el Artículo 49 de la Ley 152 de 1994 se facultó al Departamento Nacional de Planeación para organizar las metodologías, criterios y procedimientos que permitan integrar los sistemas para la planeación y una Red Nacional de Bancos de Programas y Proyectos. Bajo estas disposiciones, la Resolución 1450 de 2013 ha adoptado a la MGA como herramienta metodológica e informática para la presentación de los proyectos de inversión pública.

La Ficha de Estadísticas Básicas de Inversión (EBI), abordada en el Artículo 4° del Decreto 449 de 1999 es definida como una ficha compendiada que contiene los datos básicos un proyecto, o lo que es igual el resumen de la información que contiene el documento de formulación del proyecto de inversión y sirve para que la Administración Distrital y la ciudadanía en general conozcan la información básica de cada uno de los proyectos de inversión que ejecutan las entidades distritales. (Universidad Industrial de Santander, 2017, p.36).

Teniendo en cuenta esto, la información presentada en la Ficha de Estadísticas Básicas de Inversión (EBI), deberá ser cierta y fehaciente, es por ello que es deber del solicitante afirmar que así lo hace, bajo compromiso de juramento, mismo que se dará por presentado con la sola radicación de la carta de presentación.

1.1.2 Requisitos legales

De acuerdo al orden establecido en la Resolución 0661 de diciembre de 2019 y de conformidad con la guía de presentación de proyectos de agua potable y saneamiento básico, los proyectos deberán estar acompañados de los permisos que exijan las autoridades competentes, de acuerdo con la naturaleza del proyecto, descritos a continuación:

1.1.2.1 Certificación del Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICANH: En la cual se asevere que no se encuentran dispuesto como bien arqueológico o en su defecto no se adelanta trámite de registro y solicitud de tenencia de bienes arqueológicos.

1.1.2.2 Permiso para el uso, la ocupación y la intervención temporal de la infraestructura vial, carretera concesionada y férrea: La Agencia Nacional de Infraestructura estableció el procedimiento para el otorgamiento de permisos de cruce férreo en virtud de la Resolución No. 716 del 28 de abril de 2015; en esta se definen los requisitos de orden técnico y legal

que el peticionario debe cumplir para que se le expida el acto administrativo que permita la intervención sobre la infraestructura férrea y carretera, a cargo de esta entidad.

1.1.2.3 Instrumentos Técnicos Orientadores de la Planificación y Gestión del Territorio (POT, PBOT, EOT).

En este sentido, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) determinado en la Ley 388 de 1997, define la estrategia de cómo puede la ciudad hacer uso del suelo, la localización de la vivienda, las actividades productivas, culturales y de esparcimiento, así mismo, como los perímetros de las zonas que se encuentran clasificadas como áreas protegidas (Ley 388 de 1997).

En segundo lugar, el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT), Instrumento de planificación que permite orientar el proceso de ocupación y transformación del territorio, mediante la formulación del Esquema de Ordenamiento Territorial Municipal, el cual prevé el desarrollo integral del municipio bajo los principios de equidad, sostenibilidad y competitividad, de tal forma que garanticen el mejoramiento de la calidad de vida de la población (Cámara de Comercio de Bogotá, 2017).

1.1.2.3.1 Documentos Previos, por la zona de Ubicación del Proyecto (Reasentamiento de la Población, Consulta Previa). Esto quiere decir, que, si el proyecto se va a ejecutar en territorio de comunidades indígenas y/o negras de acuerdo con lo previsto en el artículo 330 de la Constitución Política y la Ley 70 de 1993 respectivamente, se debe presentar el acta de consulta previa. (Ley 70 de 1993).

Adicionalmente, se debe presentar la certificación de presencia de comunidades, expedida por la entidad competente. Toda vez que estos se contemplan como derechos de los particulares, siendo la Consulta Previa el derecho fundamental que tienen los pueblos indígenas y los demás grupos étnicos cuando se toman medidas (legislativas y administrativas) o cuando se vayan a

realizar proyectos, obras o actividades dentro de sus territorios (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU – 123, 2018).

Además, con ello se persigue proteger su integridad cultural, social y económica garantizando el derecho de dichos pueblos de participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente (Organización Internacional del Trabajo, 1989, p.7).

1.1.3 Requisitos Institucionales:

Una de las exigencias es que los proyectos deberán incluir todas las consideraciones señaladas en la Guía de presentación de proyectos de agua potable y saneamiento básico, junto al esquema organizacional, el diagnóstico de quien presta los servicios de acueducto, alcantarillado y/o aseo, y cualquier otro aspecto que permita el fortalecimiento institucional y la acreditación de pago de subsidios al prestador. (Resolución 0661, 2019).

1.1.4 Requisitos Técnicos:

Las entidades territoriales que presenten proyectos, los mismos deberán contar con los estudios y diseños de conformidad con lo establecido en el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico – RAS contenido en la Resolución 0330 de 2017 o las normas que la modifiquen, adicionen, aclaren o sustituyan, y deberán anexar la correspondiente aprobación de quien realizó la interventoría o supervisión técnica de los mismos. (Ministerio de Desarrollo Económico, 2000, p.36).

La Resolución anteriormente señalada, enuncia la documentación técnica normativa e igual como todos los requisitos que las obras deberán cubrir, aunado a los equipos y procedimientos operativos que se utilicen en la prestación de dichos servicios

públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo y sus actividades complementarias. (Ministerio de Desarrollo Económico, 2000, p.46)

1.1.5 Requisitos Financieros:

Ante lo contemplado Guía de presentación de proyectos de agua potable y saneamiento básicos para los proyectos, se deben incluir aspectos como el presupuesto detallado del proyecto, los soportes presupuestales de las fuentes de financiación y el plan financiero. Es importante resaltar que, en el plan financiero del proyecto, se deben reflejar los componentes del proyecto con su correspondiente fuente de financiación (Resolución 0661, 2019).

De acuerdo con la Guía de acceso, presentación y viabilización de proyectos Con referencia al fortalecimiento institucional, en este aparte se debe reflejar la costeabilidad del servicio y sostenibilidad en el largo plazo siendo requisito indispensable para la viabilización del proyecto, en aquellos casos en que se detecte que la prestación del servicio es deficiente. (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2011, p.19).

1.1.6 Requisitos ambientales:

Los proyectos siempre deberán acompañarse con los actos administrativos expedidos por la autoridad ambiental competente, de conformidad con la normativa vigente, establecida de la siguiente manera:

- En los casos en que los proyectos presentados incluyan nuevas captaciones deberán contar con el permiso de ocupación de cauces cuando a ello hubiere lugar, expedidos por la autoridad ambiental competente.
- En los casos de proyectos que incluyan perforación de pozos profundos deberán presentar el permiso de exploración expedida por la autoridad ambiental competente.

- En los casos de los proyectos que incluyan en sus componentes obras de alcantarillado sanitario o combinado o PTAR(s), el municipio o la entidad prestadora del servicio de alcantarillado deberá presentar la certificación expedida por la autoridad ambiental competente de que el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimiento – PSMV, se encuentra aprobado o ha sido presentado para estudio, o los permisos de vertimiento según el caso.
- En los casos de los proyectos que incluyan rellenos sanitarios, presas, represas o embalses, sistemas de tratamiento de aguas residuales de poblaciones iguales o superiores a 200.000 habitantes, trasvase de cuencas o proyectos que afecten las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, deberán presentar la licencia Ambiental, la cual incluye los permisos ambientales correspondientes, o haber radicado en debida forma la solicitud de licencia y certificación en tal sentido expedida por la autoridad ambiental competente.
- En cumplimiento de lo establecido en el Artículo 43 de la Ley 99 de 1993, todo proyecto que requiera licencia ambiental, deberá destinar no menos de un 1% del valor total del proyecto para la recuperación, preservación y vigilancia de las cuencas hidrográficas que alimenta la respectiva fuente hídrica, el cual deberá estar incluido en el plan financiero. (Ley 70 de 1993).

Se deberá adjuntar, en los casos que sea pertinente, copias de las licencias urbanísticas expedidas por la autoridad competente, o copia de la solicitud de la respectiva licencia radicada en legal y debida forma, y certificación de la autoridad competente para expedir licencias en la que conste que la solicitud se encuentra en trámite. (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2011).

1.1.7 Requisitos prediales:

Otro de los aspectos señalados en la Guía de presentación de proyectos de agua potable y saneamiento básico, que deben ser considerados en los proyectos e incluirse en los mismos es la certificación de propiedad de los predios y las servidumbres necesarios para su ejecución. El

mismo es el certificado de propiedad, de servidumbres o permisos especiales de los terrenos donde se construirán los componentes del proyecto.

Así mismo, debe anexarse el certificado de libertad y tradición, el cual acreditará la propiedad de los terrenos por parte de la entidad territorial o la entidad prestadora de los servicios públicos, donde se construirán las estructuras (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2011).

2. CAUSALES DE DEVOLUCIÓN DE LOS PROYECTOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO PRESENTADOS EN EL DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ EN EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE 2010 Y 2019.

Según el Artículo 95 de la Ley 1151 del 24 de julio de 2007, mediante la cual se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo, todos los proyectos del sector de Agua Potable y Saneamiento Básico independientemente del ente formulador, que pretendan acceder a recursos de la Nación, deben ser radicados y viabilizados a través del mecanismo de la Ventanilla Única del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT).

En dicha metodología se establece que, las entidades territoriales deben cumplir como primer requisito “Que los proyectos hagan parte de un Plan Departamental de Agua y Saneamiento Básico, en concordancia con el Artículo 91 de la Ley 1151 de 24 de julio de 2007, con excepción de los proyectos que soliciten la opción de crédito de tasa compensada” (Viceministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2008).

Siguiendo este mismo lineamiento, las entidades territoriales que quieran optar por financiación o cofinanciación de sus proyectos de acueducto y alcantarillado deben estar inscritos en el Programa Agua y Saneamiento para la Prosperidad Planes Departamentales para

el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PAP-PDA), exceptuando aquellos que sean presentados por la fuente de financiación de Tasa Compensada (Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, 2018).

Según el informe presentado en el año 2008 al Congreso de la República por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio:

El Programa Agua y Saneamiento para la Prosperidad Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PAP-PDA) es un conjunto de estrategias de planeación y coordinación interinstitucional formuladas y ejecutadas con el objeto de lograr la armonización integral de los recursos y la implementación de esquemas eficientes y sostenibles en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, teniendo en cuenta las características locales, la capacidad institucional de las entidades territoriales y personas prestadoras de los servicios públicos y la implementación efectiva de esquemas de regionalización (Ministerio de vivienda, ciudad y territorio, 2018, p. 74).

La finalidad de este mecanismo es que las entidades territoriales para el sector de agua potable y saneamiento básico, tengan acceso a los recursos de apoyo financiero de la Nación⁷, los recursos de cofinanciación, los aportes de inversión regional y apoyo de la Nación al sector a través de las bolsas de apoyo financiero a los PAP-PDA. Es la principal institución en el territorio para la gestión de recursos para el sector de agua y saneamiento a través de la presentación de los proyectos ante el MVCT.

Se tiene además que, de acuerdo a lo establecido en la Resolución 0661 de 2013, todos los proyectos presentados al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, deberán ser evaluados a través del mecanismo de viabilización de proyectos, para lo cual; el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico debe emitir el concepto sobre los

⁷ Decreto 1077 de 2015, en su sección 7, artículo 2.3.3.1.7.20. Apoyos de la Nación al Sector de Agua y Saneamiento Básico

proyectos presentados por las entidades territoriales que soliciten apoyo de la Nación, así como las reformulaciones que estos requieran (Resolución 0661 de 2019,p.12).

De acuerdo a la evaluación de los proyectos, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, emitirá los conceptos y estados del proyecto a través de un Comité Técnico⁸; para el caso explicaremos los siguientes, pues fueron los emitidos para los proyectos a analizar:

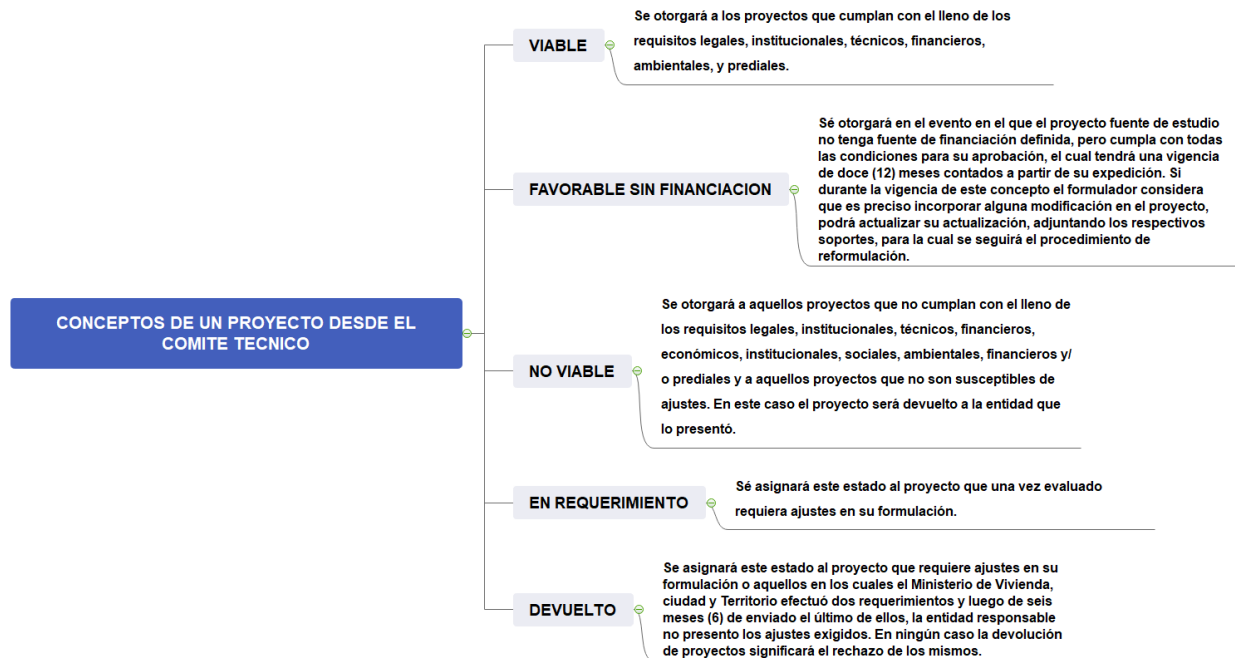


Figura 3. Conceptos de un proyecto emanados del comité técnico
Fuente: elaboración propia datos tomados de (Resolución 0661, 2019)

Es importante saber que cada estado de evaluación genera unas acciones puntuales para el ente formulador y que son determinantes entender para dar cumplimiento a los objetivos de la presente investigación.

⁸ Instancia asesora del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico en el proceso de viabilización de los proyectos

El concepto de viabilidad emitido para estos proyectos, significa la aprobación del recurso solicitado y posterior ejecución del mismo, se observa que dicha aprobación no se da en el primer momento.

Históricamente un proyecto que se evalúa en el mecanismo mediante el procedimiento de requerimientos tiene en promedio 3 o 4 listas de chequeo, siendo esto un motivo de reproceso en el mecanismo de viabilización. A diciembre de 2017, se registraron 1.077 proyectos de los cuales el 78% (899) recibieron requerimientos por parte del MVCT (Viceministerio de Agua potable y Saneamiento, 2008, p. 59).

Lo anterior, da cuenta que las exigencias técnicas, legales, institucionales, documentales, prediales y ambientales exigidas por el MVCT no están siendo atendidas por las entidades territoriales, por lo cual, analizaremos las principales causas, errores u omisiones en las que convergen las entidades territoriales y que se convierten en barreras de acceso para la materialización de los proyectos y por ende al acceso de agua y saneamiento básico.

Un proyecto con estado -En requerimiento- significa que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través del Comité de evaluación evaluó el proyecto en su totalidad y requiere ajustes en su formulación. Dichos ajustes deben ser subsanados antes de transcurrir seis meses desde la emisión del concepto.

Cuando un proyecto es conceptualizado como DEVUELTO se genera una lista de chequeo por parte del Comité Técnico donde se relacionan las observaciones a los requisitos presentados y las subsanaciones requeridas, luego de ello, el ente formulador deberá realizar los cambios, actualizaciones, correcciones necesarias y deben iniciar desde el principio el proceso de presentación. Los proyectos en este estado fueron devueltos al territorio, pues transcurridos seis meses del estado en requerimiento no presentaron las correcciones o en su defecto las presentadas no respondían a lo exigido.

Descrito entonces este contexto, iniciaremos con la identificación de las causales de devolución de los proyectos de acueducto y alcantarillado presentados entre los años 2010 y 2019 en el Departamento del Chocó. La información presentada en este acápite es de carácter público y se obtuvo de la página web del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

En la siguiente tabla se presenta el número de proyectos presentados para evaluación por los municipios del Departamento del Chocó, a través de la ventanilla única durante la vigencia 2010-2019:

TABLA N° 1. PROYECTOS PRESENTADOS POR MUNICIPIO 2010-2019

MUNICIPIO	CANTIDAD DE PROYECTOS
Bojayá (bellavista)	7
Acandí	7
Alto Baudó (pie De Pato)	2
Atrato	7
Bagadó	5
Bajo Baudó (Pizarro)	5
Cantón De San Pablo	5
Carmen Del Darién	5
Cértegui	2
Condoto	16
Istmina	8
Juradó	5
Lloró	3
Medio Atrato	5
Nóvita	1
Nuquí	1
Rio Iro	3
Rio Quito	7
Sipí	3
Tadó	6
Unguía	6
Unión Panamericana	2
Bahía Solano	3
El Carmen de Atrato	4
Medio Baudó	5
Quibdó	35
Riosucio	3
San José Del Palmar	5
Litoral Del San Juan	1
Medio San Juan	4
Total general	171

FUENTE: Elaboración propia

Durante la vigencia 2010- 2019 se presentaron por el Departamento del Chocó 171 proyectos para ser evaluados bajo la Guía de la ventanilla única. La tabla siguiente nos muestra el concepto de evaluación que obtuvieron los 171 proyectos presentados por los entes territoriales. Dichos conceptos fueron emitidos a través del mecanismo de viabilización de proyectos, en el cual, el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico evalúa los proyectos presentados que soliciten apoyo financiero de la Nación.

TABLA N° 2: CONCEPTOS DE ESTADO DE EVALUACION

ESTADO DE EVALUACION	CUENTA DE ESTADO DE EVALUACIÓN
Concepto Favorable	20
Concepto Técnico	6
Devuelto Ajustes	93
En Requerimiento	14
Viable	38

Fuente: Elaboración propia

De los 171 proyectos presentados en esta vigencia, se observa que el 34% de los proyectos presentados fueron aprobados bajo conceptos de viabilidad y favorabilidad, lo que nos indica que estos proyectos cumplieron a cabalidad con todos los requisitos legales, institucionales, técnicos, financieros, ambientales, y prediales. Mientras que un 8% de los mismos se encuentran en estado de requerimiento, es decir, atendiendo alguna solicitud de cambio o reformulación realizada por el Ministerio; para lo cual cuentan con un plazo máximo de seis meses. Otro 3% se encuentra en estado de Concepto Técnico, es decir; en espera de concepto de evaluación por parte del Comité Técnico de Evaluación.

El otro 54% de los proyectos se encuentra en estado Devuelto para ajustes, lo que significa, que fueron evaluados, se les realizaron requerimientos y estos no fueron cumplidos o atendidos en el término y por tanto se devolvieron al territorio las carpetas por no cumplir con los requisitos documentales, prediales, institucionales, técnicos y financieros exigidos.

Ahora, a través de la siguiente tabla identificamos los entes formuladores de los proyectos con concepto de viabilidad y favorabilidad, encontrando lo siguiente:

TABLA N° 3: FORMULADORES CON CONCEPTO DE VIABILIDAD

FORMULADOR	N° VIABLES	PROYECTOS
Ola Invernal Menor		1
Programa Rural		1
Contrato Plan		3
OCAD Regalías		4
PDA		8
Presupuesto General de la Nación		13
Todos Por el Pacífico		13
Federación Nacional de Cafeteros		15
Total, general		58

Fuente: Elaboración propia

Se observa que el Plan Departamental de Aguas-PDA, quien es el ente encargado en el Departamento de liderar la gestión de los proyectos de agua y saneamiento solo presento el 13% del total de los aprobados. Los otros entes formuladores relacionados, corresponden a entidades o programas cuya operación en el territorio fue temporal y ya no están en el Departamento; actualmente sólo está el Plan Departamental de Agua-PDA.

Para el caso del formulador Presupuesto General de la Nación, es importante anotar que ya no formula proyectos, en cuanto fue un programa de gobiernos del expresidente Juan Manuel Santos; los formuladores “Todos por el pacífico”, corresponden a un programa que fue liderado por Aguas de Pereira durante el período de 2010 a 2017, ellos eran los encargados de administrar

y contratar los consultores para las formulaciones y construcciones de los proyectos de algunos municipios con recursos internacionales de cooperación española.

Se observa entonces, que al PDA en los últimos 10 años le han aprobado el 4% del total de los proyectos presentados para evaluación; institución responsable hoy de todos los proyectos del departamento en el sector de agua y saneamiento básico.

Observamos que treinta y ocho (38) de los ciento setenta y uno (171) proyectos presentados, lo que corresponde al 22%, obtuvieron concepto favorable, es decir, que se presentaron y fueron viabilizados sin requerimiento alguno. Otros veinte (20), que corresponden al 11%, obtuvieron concepto de viabilidad y favorabilidad con una o más devolución, es decir, que luego del primer concepto de evaluación, los entes territoriales se vieron en la necesidad de ajustar la presentación de requisitos de acuerdo a lo establecido en la Guía Metodológica de la ventanilla única dado que se presentaron causales de devolución como se observa en la siguiente tabla:

TABLA N°4 NUMERO DE DEVOLUCIONES EN PROYECTOS VIABLES

MUNICIPIO	REFORMULACIONES					TOTAL VIABLES
	0	1	2	3	4	
Acandí	2	2				4
Atrato		2				2
Bahía Solano		1	1			2
Bajo Baudó		1		1		2
Bajo Baudó (Pizarro)		1				1
Bojayá (bellavista)			1			1
Cantón De San Pablo	1					1
Carmen Del Darién	1		1			2
Condoto	2					2
El Carmen de Atrato	1					1
Istmina	2	1	1			4
Juradó	3					3
Lloró	2				1	3
Medio Atrato	1		1			2
Medio Baudó	1	1				2
Medio San Juan	1					1
Novita		1				1
Nuquí			1			1
Quibdó	8		4			12
Rio Iró	1					1
Rio Quito	3	1				4
San José Del Palmar	1					1
Tadó		1				1
Unguía	3		1			4
Total general	33	12	11	1	1	58

Fuente: Elaboración propia

Ahora, respecto al concepto – DEVUELTO AJUSTES-, observamos que un 54% de los proyectos presentados se encuentran en dicho estado, lo que significa que, al ser evaluados se encontraron observaciones en el proceso de evaluación, las cuales fueron consignadas en las listas de chequeo, y que no fueron atendidas o subsanadas en el tiempo otorgado por la Ley. Lo que también significa que se presenta un detrimento patrimonial al erario público, en el sentido de que todos, o la gran mayoría de los diseños, estudios y consultorías contratadas para la formulación del proyecto quedarán inutilizables, ya que, al ser devueltos al territorio las carpetas con los

proyectos para una nueva presentación se requiere actualización de los mismos e iniciar toda la ruta de presentación descrita en la Guía Metodológica de la ventanilla única.

De los proyectos devueltos para ajustes el PDA ha sido responsable del 26%, no obstante, durante el período de análisis el PDA ha presentado 38 proyectos, de los cuales le han devuelto el 65% sin que se realicen las correcciones correspondientes.

2.1 CAUSALES DE DEVOLUCIÓN DE LOS PROYECTOS

El análisis de las listas de chequeo de los proyectos en estado Devuelto Ajustes, arrojó las siguientes causales como las de mayor reincidencia entre los entes territoriales:

DOCUMENTALES: Como lo establece (Resolución 0661 de 2013) “los proyectos deberán ser radicados con la totalidad de la documentación que se relaciona en la Guía de presentación de proyectos de agua potable y saneamiento básico, organizadas en carpetas tamaño oficio, debidamente foliadas” (p.12).

Entre estos documentos tenemos la carta de presentación en original y firmada por el representante legal de la entidad o quien haga sus veces (Resolución 0661 de 2013). Se observa que un 95% de los proyectos en estado ajuste presentan en la lista de chequeo las siguientes observaciones:

- Cartas de presentación no actualizadas, presentadas en formatos anteriores a los referidos en la resolución 0661 de 2013 y sin diligenciar en su totalidad
- Cartas de presentación firmadas por el gestor del PDA (la firma corresponde al representante legal del municipio) o sin firmas.

Se evidencia una falta de diligencia y cuidado en el diligenciamiento de estas cartas, no se están aplicando las instrucciones para ello. La falta de las firmas de los representantes legales de la entidades, es decir, los alcaldes, se puede interpretar como un indicador de desvinculación y falta

de articulación entre la entidad que presenta el proyecto y la administración municipal, pues estas cartas son la comunicación oficial entre la entidad territorial y el MVCT, donde se realiza la presentación del proyecto, se solicita la asignación de recursos de la nación y se definen los valores de contrapartida presupuestal; lo que sin duda requiere de la formalidad de la firma de la principal autoridad.

Otro de los hallazgos encontrados está relacionado con la ficha MGA y EBI, las cuales deben estar diligenciadas acorde con lo dispuesto en la Resolución DNP 1450 de 2013 o aquella que las adicione o modifique (Resolución 0661 de 2013, p.19). Se encontró que un 96% de los proyectos analizados presentan falencias en el cumplimiento de este requisito, en cuanto a que los datos consignados en las fichas no es coherente con las especificaciones del proyecto, así por ejemplo; se evidencia incoherencia entre la población relacionada en la ficha y la población de diseño utilizada, los nombres de los proyectos no coinciden en los diferentes documentos, se evidencian diferencias entre el valor de los proyectos relacionados en las fichas y el valor del presupuesto del mismo, entre otros.

Todas estas inconsistencias siguen demostrando la falta de diligencia y cuidado de los profesionales encargados del proceso de integración de los proyectos, de la falta de conocimiento y dominio de los formatos y diferentes informes que son requisitos.

Estas fichas deben ser entregadas con el archivo de transmisión en medio digital, sin embargo, en las observaciones se presenta una alta coincidencia en que este archivo no es enviado en el medio digital, además, que el documento físico va sin la firma del responsable. Ahora, esta situación se observa no solo con las fichas, también sucede con los planos y diseños. Sin embargo, es importante cuestionarnos la pertinencia del mecanismo a través del cual se realiza la radicación

de los proyectos; pues exigen todo en carpetas físicas, además, los archivos digitales de los documentos contentivos de las mismas.

De acuerdo a lo establecido en la Ley 2052 en su artículo 8:

Cada entidad nacional y/o territorial deberá identificar las cadenas de trámites en las cuales participa, así como priorizar la simplificación de los trámites asociados a dichas cadenas y la interoperabilidad con las demás entidades participantes.

Conforme a lo anterior, las entidades nacionales y territoriales deberán automatizar cada cadena de trámites y permitir que la gestión de los trámites asociados se haga en línea, garantizando la integración con el Portal Único del Estado Colombiano y haciendo uso de los Servicios Ciudadanos Digitales. (Ley 2052,2020, art. 8)

Lo anterior para ilustrar la importancia de simplificar los trámites, buscando la optimización de los recursos, la celeridad en los procesos, la garantía eficaz y oportuna de los derechos reclamados. En ese sentido, la superación de las barreras de acceso de entes territoriales para el acceso a los recursos de la Nación se logra también con la racionalización de los trámites, los cuales se tornan exigentes y poco viables para comunidades rurales, donde el acceso a la conectividad es casi nulo y donde no cuentan con los equipos necesarios para imprimir con las exigencias requeridas planos, diseños o las fichas.

LEGALES: Es de obligatoriedad que el proyecto esté acompañado de los permisos, licencias y demás autorizaciones que determina el reglamento técnico del sector, de conformidad con la naturaleza del proyecto, no obstante, se reiteran específicamente las siguientes, dado que son aquellas que presentan observaciones en las listas de chequeo:

El proyecto debe incluir el certificado expedido por la Secretaría de Planeación, donde se establezca de acuerdo a los Instrumentos Técnicos Orientadores de la Planificación y Gestión del Territorio (POT, PBOT, EOT) la ubicación y uso del suelo donde se proyecta la materialización del proyecto. Se debe especificar sí dicho terreno pertenece a alguna comunidad indígena o

afrocolombiana o sí afecta algún sitio declarado patrimonio histórico cultural; de ser así, se debe presentar un plan de acción para el manejo integral de estas circunstancias.

Sin embargo, se encontró que, los proyectos de agua y saneamiento básico presentados por los PDA y otros organismos, están desligados no sólo de los POT; también de los Planes de Desarrollo Municipal, lo que nos indica que muy probablemente en los procesos de planificación del territorio no están siendo incluidos en la agenda los proyectos de Agua y Saneamiento Básico.

También sucede que los consultores del PDA no establecen una comunicación directa con los municipios, generando así iniciativas desde la lectura de necesidades que considera el organismo gestor, sin considerar las priorizaciones realizadas por las Alcaldías. No se cuenta con una proyección a mediano y a largo plazo de los proyectos a formularse en el territorio por parte del PDA, como ente líder.

Tenemos también, que los funcionarios del PDA, encargados de la formulación de los planes y proyectos tienen una relación contractual por prestación de servicios, lo que genera una alta rotación del recurso humano; lo que a su vez conlleva que se pierdan los procesos de capacitación, no se dé continuidad a los procesos de planeación, estructuración y seguimiento a los proyectos.

PEDIALES: Presentar plano predial con implantación del proyecto, identificando predio y servidumbres requeridas, el proyecto debe determinar si se cuenta o no con la totalidad de predios y permisos de servidumbres respectivos, sobre un plano catastral, plancha IGAC.

Este requerimiento presenta observaciones en un 98% de los proyectos presentados, situación que resulta bastante paradójica, pues estamos ante municipios que no tienen resuelto la legalización del territorio, “cabeceras municipales” según los indicadores DNP pero que en la realidad presentan características rurales, donde la gran mayoría de los habitantes son poseedores,

donde los planos catastrales y del IGAC no han sido siquiera realizados por la autoridad competente.

Se encontró que los certificados de libertad y tradición presentados no corresponden a los predios de los diseños que se presentan en los proyectos, entregan certificados prediales, mas no lo planos prediales; sin embargo, en el territorio si corresponden, pero al no tener los planos catastrales organizados y actualizados se presenten diferencias en las coordenadas de ubicación.

TECNICOS: El 100% de los proyectos estudiados presentó observación de devolución desde el componente técnico, de acuerdo a las exigencias de la resolución RAS. Presentan falencias marcadas en la presentación de estudios topográficos, memorias de cálculo, estudios y diseños hidráulicos, hidrogeológicos, hidrológicos, estructurales, de suelos, eléctricos, electromecánicos y topográficos. (Resolución 0330 de 2017)

Ante este hallazgo podemos realizar varias consideraciones:

Estos proyectos, si bien son presentados por el PDA, los diseños y planos son elaborados por profesionales externos, que son contratados a través de procesos de contratación por consultoría, las cuales son parcializadas e independientes de acuerdo a los componentes del proyecto; lo que a su vez genera que el proceso de integración del mismo no sea coherente.

Ahora, el tema se hace aún más complejo, si tenemos en cuenta que todos los municipios que hacen parte del 100% de los proyectos en estado devuelto ajustes, realizaron inversiones iniciales para cumplir con la presentación de requisitos, sin embargo, dicha inversión se ve afectada porque para volver a solicitar recursos de la nación se deben actualizar los planos y diseños, lo que aumenta el costo de formulación del proyecto.

Sumado a lo anterior, tenemos que, si se realizan devoluciones en tan altos porcentajes al componente técnico, no sólo están fallando los profesionales que diseñan, también el equipo de

interventoría y supervisión; pues los documentos presentados van con su aval. Lo que da cuenta que la experticia y conocimiento de los profesionales en el sector es insuficiente, además, que son pocos los especialistas en el tema, pues la demanda del medio no es suficiente para dedicarse a un área específica.

La anterior situación ya había sido identificada por el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, el cual en el Plan Director de Agua y saneamiento esbozo esta causal como uno de los principales cuellos de botella del sector:

La baja calidad de ciertos productos de consultoría que evidencian las deficiencias técnicas de los proyectos ya que no cumplen con la normatividad vigente respecto al diseño en los diferentes componentes del proyecto (hidráulicos, eléctricos, estructurales, etc.) (Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, 2018, p. 50).

Las deficiencias técnicas encontradas obedecen, no solo a la falta de experticia profesional por parte de los equipos formuladores, interventores y supervisores de los proyectos; sino también a la desarticulación que existe entre el Comité técnico de evaluación del viceministerio de agua y saneamiento básico con los entes formuladores del territorio durante los procesos de diseño de los proyectos.

Se evidencia desarticulación e incoherencia entre los criterios de valoración y evaluación de los equipos evaluadores del MVCT y la interpretación técnica que realizan los equipos consultores para la elaboración de los entregables, así, por ejemplo: En la comunidad rural Bocas de Apartadó del municipio Río Quito, no existe un censo poblacional realizado por el DANE, solo se tienen los datos obtenidos por el trabajo censal realizado por el consejo comunitario. Sin embargo, para cumplir con el requisito de proyección de población (sí hay error en este dato, las demás etapas del proyecto se verán afectadas) el MVCT exige que los datos de población sean

oficiales, ante esta situación el equipo consultor debe tomar la decisión respecto al dato a presentar, el cual puede no ser homologado por el Comité Técnico de Evaluación generando un error grave en toda la formulación del proyecto y como consecuencia su devolución.

Si para el caso anterior, el ente territorial formulador tuviera la asesoría técnica directa del MVCT, se buscarían alternativas que viabilizaran la solución al problema, de acuerdo a la realidad del territorio y que además estuviera avalada por los interesados, evitándose así reprocesos y costos.

AMBIENTALES: Se encontró de manera reiterativa en las listas de chequeo, la observación de la ausencia de los permisos ambientales y permiso de vertimientos aprobados o en trámite por la autoridad ambiental, lo que también da cuenta de la ausencia de gestión por parte de las entidades territoriales.

Históricamente, los municipios del Departamento del Chocó presentan una deuda con la Corporación Autónoma Regional CODECHOCÓ, respecto al producto de las tasas retributivas que cobra esta última, por la concesión de permisos de ocupación de cauce y vertimientos, lo que también influye en la voluntad política de la entidad para expedir los permisos para los proyectos de acueducto y alcantarillado. Se evidencia una desarticulación en este aspecto con los entes territoriales y el PDA.

En cuanto a los terrenos destinados para la ubicación de los proyectos se encontró que no están clasificados en el POT con esa destinación, generalmente se proponen predios disponibles; pero que no fueron clasificados como aptos para obras de infraestructura de servicios públicos, lo que significa que no fueron tenidos en cuenta en el proceso de planificación del territorio.

INSTITUCIONALES: Respecto a las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos (EPSP) se observa que en su gran mayoría no aportan el diagnóstico de la entidad ni los planes de

fortalecimiento institucional. En el Departamento existen múltiples empresas prestadoras de servicios, sin embargo, son débiles, se han convertido en figuras pasivas de las administraciones municipales, conformadas por el director de servicios y uno o dos fontaneros⁹; sin recursos para operar y enfrentados a la cultura de no pago, arraigada en el territorio. Estas empresas no tienen como responder a los formatos de diagnóstico solicitados, pues son carentes de aspectos tales como los análisis de eficiencias, proyección y sistematización, coberturas, indicadores de agua no contabilizada, macro medición, micro medición, indicadores financieros.

Ahora, este panorama genera una oportunidad para el PDA de convertirse en el operador regional de prestación de servicios, así los recursos que gira el Gobierno Nacional a los municipios a través del Sistema General de Participaciones para subsidiar la prestación del servicio podrían ser administrados a través del PDA, generando una economía de escala que permita la optimización de los recursos, la asociatividad, la ampliación de la planta de personal, integración y regionalización.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Descrito entonces todo el análisis de la causal del bajo índice de aprobación de los proyectos de agua y saneamiento básico en el Departamento del Chocó, se concluye que existe un problema estructural respecto a la gestión en el sector por parte de los entes o dependencias territoriales.

Lo que significa que el retraso del Departamento del Chocó respecto a la Política Nacional y a los retos planteados en plan Director de Agua y Saneamiento para 2030, exige urgentemente

⁹ Persona encargada de los procesos de mantenimiento de las plantas de acueducto y alcantarillado

de la implementación de una Política de Gobierno Departamental y Nacional con tratamiento especial, que permita no solo el fortalecimiento técnico, administrativo e institucional si no la prioridad en la inversión en el sector.

Algunas normas exigibles por el mecanismo de viabilización de proyectos del MVCT no son de total aplicabilidad a las cabeceras municipales y comunidades rurales del Departamento del Chocó, no se evidencia flexibilidad en cuanto a la exigencia del cumplimiento de los requisitos para viabilización de los proyectos. Se evidencia una complejidad excesiva en los trámites para la presentación de los proyectos unida a la falta de asistencia técnica por parte del VMASB, lo que genera reprocesos, sobre costos, pero sobre todo una vulneración directa al derecho de acceder al agua y el mínimo vital de los habitantes del territorio.

El Plan Departamental de Aguas, como organismo encargado de liderar y gestionar las políticas y proyectos departamentales de agua y saneamiento en el Chocó presenta deficiencias técnicas, administrativas y financieras. No es reconocido por los entes territoriales dado su baja efectividad, no solo en la presentación de los proyectos, si no en la calidad de los mismos pues su nivel de aprobación es mínimo.

Ahora bien, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tiene la obligatoriedad de dar asistencia técnica a las entidades territoriales en materia de políticas públicas de agua potable y saneamiento básico, sin embargo; dicho proceso de acompañamiento en el Departamento del Chocó carece de efectividad y desconoce en los procesos de formulación y evaluación de los proyectos las condiciones particulares del territorio. Además de evidenciarse desarticulación, falta de comunicación y ausencia de procesos pedagógicos con las alcaldías y el PDA para la aprehensión y comprensión de todos los requerimientos técnicos, financieros y jurídicos.

Se recomienda que se fortalezcan o se generen programas continuos de asistencia y acompañamiento técnico a los municipios en los procesos de diagnóstico, planeación, formulación y evaluación de proyectos, así como en la articulación intersectorial.

La asistencia técnica por etapas del proyecto y con estandarización de criterios técnicos entre el Comité de evaluación del MVCT y los formuladores de los proyectos, sin duda alguna, eliminaría las brechas entre lo requerido y las realidades del territorio. Se recomienda entonces diseñar una reglamentación técnica diferencial para la formulación de proyectos, que reconozca las condiciones y características biofísicas del territorio y socio económicas de la población que permita superar las barreras de acceso al goce efectivo del derecho al agua y el saneamiento básico.

Así las cosas, se propone la transformación de los Planes Departamentales de Agua, de tal manera que se desconcentren los procesos de viabilización de los proyectos y se inste al fortalecimiento de la capacidad técnica para priorizar, estructurar y ejecutar los proyectos de Acueducto y Alcantarillado, de tal forme que se lidere la estructuración de los proyectos de inversión en los municipios priorizados de menor categoría y con baja capacidad técnica, para evitar que sean devueltos por el mecanismo de viabilización.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Agencia nacional de infraestructura. (2015, 28 abril). Resolución 716 del 28 de abril de 2015. Recuperado 18 de septiembre de 2020, de <http://www.autopistasdelsol.com.co/resoluci%C3%B3n-716-del-28-de-abril-de-2015>
2. Alcaldía de Quibdó. (s.f.). Alcaldía de Quibdó. Obtenido de <http://www.quibdochoco.gov.co/Transparencia/Paginas/Sistema-General-de-Regalias.aspx>
3. Banca de desarrollo territorial. (s. f.). Banca de desarrollo territorial. Recuperado 26 de octubre de 2020, de <https://www.findeter.gov.co/>
4. Cámara de Comercio de Bogotá (2017). Recomendaciones del sector empresarial al Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. Recuperado de <https://bibliotecadigital.ccb.org.co/handle/11520/19648>
5. Censo nacional de población y vivienda. (2018). Recuperado 22 de Julio de 2020, de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>
6. Congreso de Colombia. (31 agosto de 1993). Ley 70 de 1993. Recuperado 20 de septiembre de 2020, de <https://www.mininterior.gov.co/la-institucion/normatividad/ley-70-de-1993-agosto-27-por-la-cual-se-desarrolla-el-articulo-transitorio-55-de-la-constitucion-politica>
7. Congreso de Colombia. (22 diciembre de 1993). Ley 99 de 1993. Recuperado 25 de septiembre de 2020, de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0099_1993.html
8. Congreso de Colombia. (15 de julio de 1994) Ley 152 de 1994. [Ley Orgánica del Plan de Desarrollo] Recuperado el 10 de agosto de 2020 de <https://app.vlex.com/#search/jurisdiction:CO/ley+152+de+1994>
9. Congreso de Colombia. (24 julio de 1997). Ley 388 de 1997. Recuperado 27 de septiembre de 2020, de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html
10. Congreso de Colombia. (21 diciembre de 2001). Ley 715 de 2001. Recuperado 19 de septiembre de 2020, de https://www.mineducacion.gov.co/1621/articulos-86098_archivo_pdf.pdf

11. Congreso de Colombia. (16 de junio de 2011) Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014 [Ley 1450 de 2011]. Recuperado el 13 de septiembre de 2020 de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1450_2011.html#T%C3%8DTU%20LO%20I
12. Congreso de Colombia (18 de julio de 2011). Acto legislativo 05 de 2011. Colombia: Publicado en el Diario Oficial 48134 de julio 18 de 2011. Recuperado el 22 de junio de 2020 de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43391>
13. Congreso de Colombia. (25 de agosto de 2020) Ley de racionalización de trámites. [Ley 2052 de 2020]. Recuperado el 27 de octubre de 2020 de: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202052%20DEL%2025%20DE%20AGOSTO%20DE%202020.pdf>
14. Congreso de la Republica. (30 de septiembre de 2020). Ley 2056 del 30 de septiembre de 2020. Organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. Publicado en el Diario Oficial 51.453 de 30 de septiembre de 2020. Recuperado el 18 de febrero de 2020 de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2056_2020.html.
15. Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) (2014). Política para el suministro de agua potable y saneamiento básico en la zona rural. Documento CONPES 3810. Recuperado el 13 de julio de 2020 de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3810.pdf>
16. Constitución Política De Colombia [Const.] (1991) 2da Ed. Legis
17. Córdoba, Lozano A. (29 de julio de 2020). Aguas del Chocó logró aprobación del Plan de Gestión Social 2020- 2023. Recuperado de: <https://aguasdelchoco.gov.co/33-aguas-del-choco-logro-aprobacion-del-plan-de-gestion-social-2020-2023/>
18. Córdoba, Lozano A. (27 de mayo de 2020). El Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico adelantará este jueves jornada virtual de asistencia técnica sobre diferentes temas relacionados con el uso y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico (SGP-APSB). Recuperado de: <https://aguasdelchoco.gov.co/17-el-viceministeriosgp-apsb/>
19. Corte Constitucional de Colombia (noviembre 15 de 2018). Sentencia SU – 123. Magistrados ponentes Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU123-18.htm>

20. Del Chocó, G. El Plan de Desarrollo Departamental del Departamento del Chocó 2016-2019
21. “Oportunidades para todas la Subregiones”. Recuperado de <http://choco.gov.co/apc-aa/files/39636366663438353663646466323738/plan-de-desarrollo-departamental-del-choco2016-2019.pdf>.
22. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (28 de abril de 2020). DANE. Recuperado de DANE: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-portema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>
23. Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (10 de octubre de 2020). DANE. Obtenido de Informe de Coyuntura Económica Regional. Departamento del Chocó: https://www.dane.gov.co/files/icer/2015/ICER_Choco2015.pdf
24. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. (24 de noviembre de 2020). Decenio de Acción para el Agua, 2018-2028. ¡Evitemos una crisis global del agua! Recuperado de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-action-decade/>
25. Gobernación de Antioquia. (2014). Cartilla1: Quiero conocer el Sistema General de Regalías. Regalías en Plastilina.
26. Gobernación del Chocó- Plan Departamental de Aguas. (2012). Perfil del proyecto Pueblo Indígenas, Comunidades Afro Rurales y Campesinas. Chocó.
27. Márquez Mejía, N. (2020). Condiciones de pobreza en el departamento del Chocó: Un análisis de la gestión de los recursos. (Trabajo de Grado, Fundación Universitaria los Libertadores) Recuperado de: https://repository.libertadores.edu.co/bitstream/handle/11371/3416/Mej%C3%ADa_Norwin_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y
28. Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2010). Reglamento Técnico del Sector de agua Potable y Saneamiento Básico. Título J. Alternativas tecnológicas en Agua y saneamiento para el sector Rural. Bogotá: Armando Vargas Lévano.

29. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2011). Guía de acceso, presentación y viabilización de proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico mediante el mecanismo de ventanilla única.
30. Ministerio de desarrollo económico. (2000, 17 noviembre). Resolución 1096 de 2000. Recuperado 22 de octubre de 2020, de <http://www.minvivienda.gov.co/ResolucionesAgua/1096%20-%202000.pdf>
31. Ministerio de Desarrollo Económico. (2000). Documentación Técnico normativa del sector de agua potable. Santa fe de Bogotá.
32. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General (2011). Aspectos generales del proceso presupuestal. El colombiano, 21.
33. Ministerio de Minas y Energía. (02 de marzo de 2018). Decreto 413 de 2018. Decreto 413 de 2018. Bogotá, Colombia.
34. Ministerio de Minas y Energía. (2018). Informe EITI Colombia. Bogotá: Informe EITI Colombia 5° edición.
35. Ministerio de vivienda, ciudad y territorio (23 de septiembre de 2019). Resolución 0661[Requisitos de presentación y viabilización de los proyectos de agua potable y saneamiento básico que soliciten apoyo financiero de la Nación y otras disposiciones].
36. Ministerio de vivienda, ciudad y territorio (2018). Informe al Congreso de la República.
37. Ministerio de vivienda, ciudad y territorio (2018). Plan Director Agua y Saneamiento Básico. Visión estratégica 2018-2030. <http://www.minvivienda.gov.co/Documents/ViceministerioAgua/Plan%20Director.pdf>
38. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (16 enero de 2015). Resolución 0016 de 2015. Requisitos para la aprobación y seguimiento de proyectos de la línea de tasa compensada para el sector de agua potable y saneamiento básico. Recuperado 16 de septiembre de 2020, de: <http://www.minvivienda.gov.co/ResolucionesAgua/0016%20-%202015.pdf>
39. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (08 de junio de 2017). Resolución 0330 de 2017. Reglamento técnico para el Sector de Agua potable y Saneamiento Básico-RAS. Recuperado el 24 de julio de 2020 de: <http://www.minvivienda.gov.co/ResolucionesAgua/0330%20-%202017.pdf>
40. Moreno Córdoba, D. M. (2020). Apreciaciones, alcances y limitaciones de la APS en Quibdó Chocó, Colombia, 2009-2018

41. Organización de las Naciones Unidas. (diciembre de 2015). Objetivos de Desarrollo Sostenibles 17 objetivos para transformar nuestro mundo. Obtenido de Objetivos de Desarrollo Sostenibles 17 objetivos para transformar nuestro mundo: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
42. Organización Mundial de la Salud. (noviembre de 2016). Organización Mundial de la Salud. Obtenido de Organización Mundial de la Salud: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs391/es/>
43. Organización Internacional del Trabajo (1989). *Convenio 169 de la OIT*. Ginebra .
44. <https://aguasdelchoco.gov.co/Plan> Departamental de Aguas del Choco.
45. Presidencia de La República. (26 de mayo de 2015) Decreto 1076 de 2015. [Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible].
46. Sánchez Cortes, E. L., Pérez Moreno, V. G., & Mora Flórez, W. Y. (2017). Principales sectores productivos que presentan potencial para impulsar el desarrollo económico del Chocó.
47. Subdirección Territorial y de Inversión Pública. (2017). Orientaciones para la programación y ejecución de los recursos del Sistema General de Participantes.
48. Tasa compensada: una herramienta. (s.f.).
49. UNESCO (2019). Informe mundial de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos 2019. No dejar nadie atrás. Place de Fontenoy, 75352 París 07 SP, Francia. ISBN 978-92-3-300108-4.
50. Universidad Industrial de Santander. (2017). Universidad Industrial de Santander. Recuperado de: <http://www.uis.edu.co/planeacion/documentos/2017/guiaFormatoFichaEBI.pdf>
51. Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico. (2018). Plan Director de Agua y Saneamiento Básico, visión estratégica 2018-2030. Bogotá, 2018.
52. Vila, N. (26 de agosto de 2014). Tasa compensada: una herramienta dinamizadora para la financiación de proyectos. Obtenido de: <https://www.findeter.gov.co/>