**Plan de Desempeño sector agua potable y saneamiento básico de Barranquilla**

1. **Antecedentes**

En el marco del Acto Legislativo 04 de 2007 el Gobierno Nacional definió, a través del Decreto 028 de 2008, las estrategias de monitoreo, seguimiento y control integral de los gastos que se ejecutan con recursos del Sistema General de Participaciones- SGP-, que permitiera cumplir con las metas de continuidad, cobertura y calidad en la prestación de los servicios a cargo de las entidades territoriales.

Las funciones contempladas en el Decreto 028 de 2008, reglamentadas por los artículos 4º y 6º del Decreto 791 de 2009 y el artículo 20 de la Ley 1450 de 2011 y designación otorgadas por las Resoluciones 794 de 2009 y 1872 de 2011, son ejercidas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de la Dirección de Apoyo Fiscal-DAF-, la cual realizó visitas de reconocimiento institucional al Distrito de Barranquilla los días 30, 31 de octubre y 1º de noviembre de 2012 con el objeto de efectuar el seguimiento respecto a la ejecución de los recursos del SGP, en el sector agua potable y saneamiento básico- APSB-, identificando eventos de riesgo de conformidad con el artículo 9º del Decreto 028 de 2008, los cuales son los siguientes:

1. **Evento de Riesgo 9.1.** No envío de información conforme a los plazos, condiciones y formatos indicados por el Gobierno Nacional y/o haber remitido o entregado información incompleta o errónea.

La información cargada al FUT de gastos de inversión en subsidios de APSB de las vigencias 2010 a 2011 y primer semestre de 2012 no coincide con los reportes de tesorería presentados para las mismas vigencias por la Fiduprevisora.

Tampoco concuerdan los pagos de déficit de subsidios efectuados por la Fiducia, en la vigencia 2009 con lo reportado en el FUT. En el primer semestre de 2012 en el cargue del FUT no se reportaron pagos por déficit de subsidios con recursos de SGP, sin embargo el informe de Fiduprevisora reporta pagos efectuados.

1. **Evento de Riesgo 9.9.** No disponer de interventores o supervisores de contratos o convenios y/o de un proceso de evaluación de informes de los interventores y supervisores

En los informes de auditoría al déficit entre subsidios y aportes de los años 2002 a 2012, con la recomendación de devolver las facturas presentadas por Triple A, señala que no fueron debidamente evaluados por el Distrito y adicionalmente, durante 2011, no se realizó la auditoría al pago de facturas presentadas por el operador en relación con el déficit de subsidio generado en esa vigencia, no atendiendo lo dispuesto en el artículo 11º del Decreto 565 de 1996 y la cláusula 8ª del contrato de transferencias, que establecen la obligación por parte del ente territorial de hacer la verificación, previa la pago, de los conceptos facturados por déficit de subsidios.

1. **Evento de Riesgo 9.17.** Suscripción, modificación o ejecución de contratos cuyos objeto o actividades contractuales no aseguren la prestación del servicio en las condiciones definidas por la normatividad vigente, no cumplan con los fines para los cuales están destinados los recursos, o no aseguren el cumplimiento de metas de continuidad, cobertura y calidad en los servicios**.**

Según los informes de auditoría a las facturas del déficit de subsidios el Distrito realizó pagos del déficit de subsidios que se encontraban mal aplicados, afectando el uso eficiente de los recursos del SGP-APSB, reflejándose una mayor destinación de recursos para el pago de dicho déficit, en detrimento de la inversión en la ampliación de cobertura, calidad, continuidad y eficiencia en la prestación del servicio del sector, por la existencia de la cláusula 8ª del contrato de transferencias suscrito entre el Distrito y Triple A, que contiene una orden irrevocable de pago a las facturas que por déficit presenta el operador, la cual ha permitido que independientemente de las reclamaciones efectuadas por el Distrito, en las vigencias en las que se atendieron recomendaciones de la auditoría, se hayan realizado los pagos a las facturas presentadas por Triple A automáticamente y con anterioridad a la revisión de las facturas por parte del Distrito, haciendo inocuo el trabajo de auditoria contratado por el ente territorial.

1. **Orden de adopción de medidas preventivas de Plan de Desempeño**

Con base a la identificación de los mencionados eventos de riesgo, la DAF, mediante la Resolución 4220 de diciembre 10 de 2013, ordenó la adopción de medidas preventivas de Plan de Desempeño en el sector APSB al Distrito de Barranquilla, conforme al artículo 11 del Decreto 028 de 2008 y los artículo 1º y 3º del Decreto 2911 de 2008. Este mandato recayó en el Distrito de Barranquilla, al cual se le asignó la tarea de elaborar y presentar ante la DAF, dentro del término perentorio e improrrogable de un mes, a partir de la notificación de la resolución mencionada, un Plan de Desempeño, para que en los términos y plazos que en él se fijaron, se obliga a desarrollar las actividades necesarias para eliminar los eventos de riesgo evidenciados.

Se estableció la vigencia del Plan de Desempeño por veinte (20) meses partir de su aprobación. El plazo para su ejecución fue de dieciocho (18) meses, los dos (2) meses adicionales correspondían al término requerido para efecto de su evaluación y acciones que resulten necesarias de la misma.

1. **Consideraciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio sobre el Plan**

A la solicitud de la DAF al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para que se pronunciara, en los términos del artículo 4º del Decreto 2911 de 2008, respecto al Plan de desempeño presentado por el Distrito de Barranquilla para el desarrollo de las actividades orientadas a mitigar y eliminar los eventos de riesgo identificados en el monitoreo, seguimiento y control a los recursos del SGP-APSB, a lo que este ministerio, previa revisión del proyecto de adopción del Plan, conforme al artículo 11 del decreto 028 de 2008 y los artículos 1º y 3º del Decreto 2911 de 2008 y en cumplimiento de lo ordenado por la Resolución 4220 del 10 de diciembre de 2013 de la DAF, se pronunció presentando varias sugerencias que el Distrito acogió y plasmó en el Plan adoptado.

1. **Plan de Desempeño en el sector agua potable y saneamiento básico**

Con la Resolución 021 de marzo 14 de 0914, el Distrito de Barranquilla adoptó el Plan de Desempeño en el sector APSB, en el cual se establecieron las siguientes obligaciones y actividades:

1. **Evento de riesgo 9.1**.: El Distrito de Barranquilla con el objetivo de mitigar el riesgo asume:
   1. **Obligación:** Mantener actualizados los reportes en los sistemas de información FUT y SUI, dando cumplimiento a las Resoluciones 194 de 2012 de la Contaduría General de la Nación y la 2009-4000015085 de 2009 de la Superintendencia de servicios públicos domiciliarios. Con el fin de cumplir con esta obligación, se ejecutarán las siguientes actividades:
      1. **Actividad:** La Oficina de Presupuesto del Distrito revisará y consultará las siguientes fuentes de información inherente al manejo de los recursos de SGP- APSB:

* Informe fiduciario,
* Documentos Conpes,
* Informes de la firma auditora de la facturación de Triple A
* Informes de gestión del operador
  + - 1. **Producto:** Se presentarán los productos a que haya lugar en los plazos establecidos
    1. **Actividad:** Verificar y cargar la información en condiciones veraces y en los términos estipulados y en los plazos establecidos
       1. **Producto:** Informe mensual que contendrá la ejecución presupuestal de los recursos de SGP de APSB y la certificación de lo reportado en el FUT, información que debe ser concordante con los soportes de giros por la sociedad fiduciaria y los demás documentos soporte, de acuerdo con los plazos establecidos por la Contaduría General de Nación.

1. **Evento de riesgo 9.9**.: El Distrito de Barranquilla con el objetivo de mitigar el riesgo asume:
   1. **Obligación:** Desarrollar protocolos y procedimientos de auditoria especializados a las cuentas de cobro emanadas por Triple A con sus correspondientes mecanismos de análisis y evaluación. Con el fin de cumplir con esta obligación, se ejecutarán las siguientes actividades:
      1. **Actividad:** Establecer un manual de procedimiento de auditoria especializada o instructivo elaborado conjuntamente con el operador, en el que se regulen entre otros los siguientes aspectos:

* Seguimiento por la parte auditora de la aplicación de la metodología establecida en los decretos 565 de 1996 y 1013 de 2005 en la información presentada por Triple A al Distrito, de manera que ésta suministre la información suficiente que permita avalar el pago de las facturas como requisito para el pago
* Diseño e implementación de formatos de entrega de información soporte de las facturas por concepto de déficit de subsidios por parte de Triple A
* Plazos e implementación del procedimiento para la realización de la revisión, aprobación, objeción y pago de las facturas, así como para la solución de diferencias entre las partes, incluyendo como mínimo los siguientes aspectos:
* Plazos para que Triple A entregue la factura mensual y sus respectivos soportes.
* Plazos para formulación de observaciones a la factura por parte de la firma auditora
* Determinación del procedimiento, funcionarios e instancias competentes del Distrito para evaluar las observaciones efectuadas por la firma interventora y proceder a correr traslado de las mismas a Triple A
* Plazo para que Triple A responda las observaciones formuladas a la facturación
* Plazo para el pago de los valores no objetados por parte del Distrito
* Trámite presupuestal de cada pago
* Trámite y requisitos del pago ante la Fiduciaria
* Mecanismos de concertación y resolución de diferencias en los valores facturados, si a ello hubiere lugar
  + - 1. **Producto:** Manual de procedimiento para la revisión y pago de facturas por concepto de déficit de subsidios

1. **Evento de riesgo 9.17**.: El Distrito de Barranquilla con el objetivo de mitigar el riesgo asume:
   1. **Obligación:** Modificar las estipulaciones contractuales que consagran los mecanismos automáticos y/o irrevocables cuyos términos hacen ineficaz la autonomía del Distrito para objetar cuentas de cobro e impiden la eficacia de las autorizaciones de pago limitadas a las sumas no objetadas la cual se cumplió ejecutando las siguientes actividades:
      1. **Actividad:** Realizar un análisis jurídico de los contratos relacionados con el pago del déficit de subsidios:

* El contrato de transferencias entre el Distrito y Triple A S.A. E.S.P.
* El contrato de encargo fiduciario entre el Distrito y la Fiduciaria La Previsora
* Demás contratos que regulen el pago del déficit de subsidios al operador
  + - 1. **Producto:** Presentación de las conclusiones del análisis jurídico establecido si existe o no obligación de impartir la instrucción irrevocable de pago y cuál sería el procedimiento a establecer para pagar a Triple A el déficit corriente que se genere.
    1. **Actividad**: Diseñar y concretar con Triple A las modificaciones que se requieran al contrato de transferencias, incluyendo la modificación a la instrucción irrevocable de pago, que le permita al Distrito realizar los pagos del déficit únicamente hasta la cuantía de la factura que no sea objetada, previa expedición de la respectiva orden de pago por parte del Distrito a favor de Trile A y del cumplimiento de los requisitos presupuestales vigentes, en especial del CDP y RP
       1. **Producto:** Documento contenido de las propuestas efectuadas por Triple A tendientes a la concertación entre ambas entidades de la modificación al contrato de transferencias, con arreglo a lo estipulado por los Decretos 656 de 1996 y 1013 de 2005, la cual incluirá los ajustes que le permitan al Distrito realizar los pagos del déficit únicamente hasta la cuantía de la factura que no sea objetada. En la medida en que se logre la concertación mencionada se incluirá como producto la modificación del contrato de transferencias.

1. **Aprobación del Plan de Desempaño de la DAF**

Mediante la Resolución 0751 del 14 de marzo de 2014, la Directora de la DAF aprueba el Plan de Desempeño adoptado en el sector APSB por el Distrito de Barranquilla a través de la Resolución 021 de 2014, en cumplimiento al artículo 4º del Decreto 2911 de 2008 y se designó al doctor Jairo Mauricio Mendoza Cadena coordinador de dicho Plan para que a partir de la vigencia de esta resolución desempeñe las actividades establecidas en los artículo 12 del Decreto 028 de 2008, 5º y 6º del decreto 2911 de 2008 y las demás normas que los modifiquen, adicionen o deroguen.

1. **Informe de avance del Plan de Desempeño en el sector APSB**

El Distrito de Barranquilla, con fecha 14 de julio de 2014, presentó un informe de actividades ejecutadas en cumplimiento al Plan de Desempeño basada en los aspectos de reporte de la información financiera sectorial y los procesos contractuales. En el primero, se presentaron los extractos bancarios del período enero-mayo de 2014 correspondientes a la cuenta del SGP- APSB, que evidencian los giros realizados, con la aclaración que la última doceava parte de la vigencia 2013 y los meses de enero y febrero de 2014 se giraron extemporáneamente.

Y respecto a los procesos contractuales, el Distrito y la empresa Triple A, en reunión del 4 de abril de 2014 manifestaron el interés mutuo por revisar las obligaciones inherentes al contrato de transferencias que permita establecer un cronograma de ingresos y gastos que tenga en cuenta el flujo de caja de los recursos SGP-APSB.

Tendiente a modificar el contrato y eliminar la orden irrevocable de pago del déficit de subsidios, el Distrito realizó las siguientes actividades:

* 1. Cubrimiento el déficit que se presenten en el balance de aportes y subsidios, en virtud de lo dispuesto en el Acuerdo Distrital 02 de 2011 y el Otro si No. 3 del contrato de transferencias suscrito el 15 de junio de 2011, con las siguientes fuentes:
* 15% con recursos del SGP-APSB
* 100% de los recursos provenientes de las regalías que debe pagar Triple A al Distrito a partir del 19 de octubre de 2013, en el evento que los recursos mencionados en el punto anterior no fueren suficientes para cubrir el déficit de subsidios.
  1. Elaboración de un manual de procedimiento que estipule el proceso de auditoría, glosa y posterior pago de la facturación por concepto de déficit de subsidios, que sea coherente con los tiempos y la información disponible por parte de la firma auditora, que permita el pago ágil de las sumas donde haya conformidad y se determine el procedimiento para aclarar el monto de las cifras objetadas y su pago ulterior. Consecuente con lo anterior y en cumplimiento al Plan de Desempeño, se iniciarán las negociaciones encaminadas a dejar sin efectos la instrucción irrevocable de pago con la Fiduprevisora.
  2. Revisión conjunta de Distrito y Triple A de los valores del déficit de subsidios financiado con el 15% del SGP-APSB entre el 1º de enero de 2011 y el 19 de octubre de 2013.
  3. Desconocer el pago de interese de mora sobre el déficit de subsidios financiados con recursos diferentes del SGP-APSB del período 1º de enero de 2011 y el 19 de octubre de 2013.
  4. Definición, por parte del Distrito y Triple A, el valor del costo financiero del déficit de subsidios financiados con recursos diferentes del SGP-APSB del período 1º de enero de 2011 y el 19 de octubre de 2013.

En el marco de los procesos contractuales, también se señaló desarrollar protocolos y procedimientos de auditoria especializada a las cuentas de cobro presentadas por Triple A con sus correspondientes mecanismos de análisis y evaluación.

1. **Evaluación del Plan de Desempeño**

En respuesta al oficio de radicado 1-2015-017321 del 5 de marzo de 2015, el cual el Distrito presenta la información relacionada con el avance del Plan de Desempeño y que es analizada por la DAF, éste es el resultado:

**Obligación 1º:** Las actividades de esta obligación están a cargo de la Secretaria de Hacienda. La información cargada al FUT corresponde a la reflejada en la ejecución presupuestal del Distrito para la vigencia 2013 y el primer semestre el 2014 con una calidad aceptable. Sin embargo no se aportó el informe de pagos de subsidios realizados por la Fiduprevisora para la vigencia 2013 y lo corrido de 2014 a pesar que en el oficio 2-2014-022245 expresamente lo solicitó. No fue posible verificar la consistencia de la información de pagos. Se conceptuó un cumplimiento con ausencia parcial de la información.

**Obligación 2º**: Las actividades de esta obligación están a cargo del Despacho de la Alcaldía, la Secretaria de Hacienda y la Oficina Jurídica del Distrito. El Distrito aportó un documento en la que Economía Urbana presenta una síntesis de la metodología utilizada en la revisión del balance de subsidios y contribuciones. Sin embargo, teniendo en cuenta que el producto final de esta actividad es un manual de procedimiento no solo para la revisión aprobación, objeción y pago de la factura sino para el pago del déficit que se genere por subsidios que tenga en cuenta plazos y soporte para entrega de factura, para la formulación de observaciones, procedimiento de evaluación de las mismas, para el pago de valores no objetados, trámites de pago y mecanismos de concertación en los valores facturados. Se conceptuó que la actividad está en cumplimiento

**Obligación 3º:** Las actividades de esta obligación están a cargo del Despacho de la Alcaldía, la Secretaria de Hacienda y la Oficina Jurídica del Distrito. El Distrito aportó un análisis jurídico en el que se llega a la conclusión que no es imperioso el cambio de la cláusulas de irrevocabilidad presentes en los contratos de transferencia y fiduciario porque los recursos del SGP-APSB no son girados por la Nación directamente a las cuentas del encargo fiduciario, sino que son transferidos por el Distrito, por esa razón se propone la creación de un nuevo procedimiento para el pago de facturas por subsidios, en el que se modifique el plazo de 30 días calendario para que el Distrito haga observaciones a las facturas; se pacta el pago de las cantidades no objetadas, se establezca un mecanismo de solución de controversias frente a las objeciones y se ajusten los pagos teniendo en cuenta el ciclo de giros del SGP.

Se informa que de acuerdo con la ejecución presupuestal del FSRI se pagaron $18.379,6 millones por el déficit **de** subsidios: $3.464,2 millones del SGP-APSB y el saldo con recursos propios del Distrito originados en rentas contractuales por el uso de la infraestructura de acueducto y alcantarillado, a pesar que la empresa auditora haya encontrado errores en cada una de las facturas mensuales por déficit de subsidios, estableciendo que el valor a pagar por el Distrito era de $12.214,5 millones.

A pesar de haberse extinguido la ineficiencia en el uso de los recursos del SGP-APSB a través de la disminución del porcentaje de los mismos destinados al pago del déficit por subsidios, el desconocimiento a los pronunciamientos de la empresa auditora persiste pero su efecto uso ineficiente de los recursos se trasladó a los ingresos propios del Distrito, específicamente a las regalías por el uso de la infraestructura de acueducto y alcantarillado. Desde el ejercicio de la competencia de seguimiento y control al uso de los recursos del SGP-APSB la DAF considera la actividad cumplida.

En las conclusiones y recomendaciones de la evaluación realizada por la DAF al cumplimiento de las actividades del Plan de Desempeño del Distrito de Barranquilla se verificó el cumplimiento de las mismas, las cuales se efectuaron garantizando el uso eficiente de los recursos del SGP-APSB

1. **Levantamientos de medidas preventivas al Distrito de Barranquilla**

La DAF, conforme a lo dispuesto en el artículo 6º del Decreto 2911 de 2008, respecto a la consulta previa para determinar la procedencia del levantamiento de la medida, reformulación o la imposición de otras medidas, mediante el oficio del 8 de abril de 2015, solicitó al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio un pronunciamiento respecto a la decisión de levantamiento de la medida preventiva al Distrito de Barranquilla y así poder definir líneas de acción conjuntas en beneficio del ente territorial.

1. **Pronunciamiento del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio sobre el levantamiento de la medida preventiva**

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorial, con fecha 8 de abril de 2015, en atención a la consulta de la DAF sobre el levantamiento de la medida preventiva de Plan de Desempeño al Distrito de Barranquilla, previa revisión del informe evaluador del Plan de Desempeño, consideró que las obligaciones a cargo del Distrito de Barranquilla, junto con sus actividades y correspondientes productos, no han sido cumplidas, con fundamento en los siguientes detalles:

**Obligación 1º:** Con la información reportada por el Distrito en el FUT se observó que el ente territorial reportó la misma dentro del término establecido en el Decreto 3402 de 2007, sin embargo, una vez analizados los ingresos relacionados en el informe de ingresos 2014, frente al reportado en el FUT, generando un saldo en caja y bancos que difiere con el reflejado en el informe de evaluación final del Plan de Desempeño.

En cuanto a los gastos, se observa diferencias entre los gastos reportados y los compromisos y pagos en el concepto “Conservación, protección, restauración y aprovechamiento de recursos naturales y del medio ambiente”, el cual no es actividad elegible de financiación con recursos del SGP-APSB.

Aún que la obligación fue cumplida, el Ministerio considera pertinente ampliar el análisis de la información reportada en el FUT frente al uso y distribución de los recursos del SGP-APSB.

**Obligación 2º:** El Ministerio considera que según informe de evaluación final del Plan de Desempeño el producto de esta obligación es la elaboración de un manual de procedimiento para la revisión y pago de facturas por concepto de déficit de subsidios, sin embargo, atendiendo el cambio de la composición de las fuentes de pago del déficit de subsidios, en el que los recursos del SGP-APSB contribuyen con aproximadamente el 28% de su valor, por lo que el ministerio considera que la medida por si sola se convierte en un mecanismo de uso eficiente como quiera que las recursos del SGP-APSB se utilizan como fuente de un pago parcial y en ese sentido se discurre que no se ha cumplido con el producto establecido en el Plan de Desempeño.

**Obligación 3º:** El Ministerio observa que no se evidencia que se le hubiera dado aplicación a las observaciones realizadas por el abogado externo, máxime si se tiene en cuenta que la actividad No.2 de esta obligación, consiste en diseñar y concertar con el operador, las modificaciones que se requieran al contrato de transferencias, incluyendo la modificación a la instrucción irrevocable de pago, que le permita al Distrito realizar los pagos del déficit únicamente hasta la cuantía de la factura que no sea objetada, previa expedición de la respectiva orden de pago por parte del Distrito a favor de Triple A.

En virtud a lo anterior, el Ministerio consideró que no se ha cumplido con esta obligación, porque aún no se demuestra la adopción de un procedimiento para pago de subsidios y aún se generan diferencias en las sumas pagadas de acuerdo a los informes de la firma auditora, independientemente del porcentaje de recursos del SGP-APSB destinados al pago del déficit de subsidios a Triple A.

A todas esas, el Ministerio recomienda continuar con la medida preventiva Plan de Desempeño impuesta por la DAF al Distrito de Barranquilla, en razón que aún no se han generado los productos que permitan extinguir los eventos de riesgo para el pago de déficit de subsidios a Triple A, identificados en el informe de reconocimiento institucional efectuado en 2012 por la DAF.