

**EVALUACION DE LA GESTION Y LOS RESULTADOS DE LA EMPRESA DE  
ADMINISTRACION COOPERATIVA AGUAS DEL PUTUMAYO 2006-2010**

**LISSET PATRICIA SOTOMAYOR LOPEZ**

**UNIVERSIDAD DEL CAUCA  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES  
PROGRAMA DE CIENCIA POLITICA  
POPAYAN  
2013**

**EVALUACION DE LA GESTION Y LOS RESULTADOS DE LA EMPRESA DE  
ADMINISTRACION COOPERATIVA AGUAS DEL PUTUMAYO 2006-2010**

**LISSET PATRICIA SOTOMAYOR LOPEZ**

**Trabajo de grado para optar el titulo de politóloga**

**DIRECTOR**

**JAIME FAJARDO OLIVEROS**

**UNIVERSIDAD DEL CAUCA**

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**PROGRAMA DE CIENCIA POLITICA**

**POPAYAN**

**2013**

## AGRADECIMIENTOS

Hoy, que he cumplido una de mis metas académicas agradezco en primer lugar a Dios porque sin su ayuda no hubiera sido posible la culminación de este sueño, a las personas e instituciones que contribuyeron en este proceso, a la Universidad del Cauca.

Agradezco a mi hijo Juan David Fernández que es la motivación permanente de ser mejor cada día, a mi Esposo Michel Fernández quien me ha enseñado a ser determinada en cada meta que me propongo.

Agradezco a mi madre Falconery López y hermano porque siempre encontré tendidas sus manos para que este sueño se hiciera realidad, por ser mi compañía en estos años de carrera universitaria, por sus consejos y dedicación, con todo mi amor les digo que esto no hubiera sido posible sin su ayuda y sin la fuerza que Uds. son para mí.

Agradezco al Profesor Jaime Fajardo Oliveros que además de ser mi guía en este proceso se convirtió en un gran amigo.

A mis amigos por tener siempre una frase de aliento y motivación, por su amistad y por acompañarme en este camino recorrido, muchas gracias.

## GLOSARIO

MAVDT: Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial.

APC: Empresa de Administracion Cooperativa Aguas del Putumayo.

PDA: Plan Departamental de Agua.

PICN: Participación de los Ingresos Corrientes de la Nación.

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social.

DNP: Departamento Nacional de Planeación.

Nota de aceptación

El Director y los Jurados han leído el  
Presente documento, escucharon la  
Sustentación del mismo por la autora y lo  
Encuentran satisfactorio

---

**JAIME FAJARDO OLIVEROS**  
Director

---

Jurado

---

Jurado

Popayán, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2013

## TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	7
1. CONTEXTO LEGAL, SOCIAL Y POLÍTICO DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO	6
1.1 LO POLÍTICO ELECTORAL 2006-2010	8
1.2 POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y ECONÓMICA EN EL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO.	11
1.2.1 La constitución de 1991 como nuevo marco para el proceso de descentralización	11
1.2.2 La reforma como estrategia para enfrentar la crisis: la Descentralización en el estado colombiano	15
1.3 PLAN DEPARTAMENTAL DE AGUAS.	15
1.3.1 Empresa de Administración Cooperativa Aguas del Putumayo APC	17
1.3.1.1 Organización interna	18
1.3.2 El agua potable.	22
2. MARCO TEORICO DE LA GESTION PÚBLICA, EVALUACION Y SEGUIMIENTO A LA GESTION	27
2.1 LA GESTIÓN PÚBLICA	27
2.1.1 Política Pública	27
2.1.2 Evaluación	28
2.2 GESTIÓN ADMINISTRATIVA DEL ENTE TERRITORIAL DEPARTAMENTAL RESPECTO A LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN.	30
2.3 ADMINISTRACIONES COOPERATIVAS Y COOPERATIVAS DE SERVICIOS PÚBLICOS	31
2.3.1 Cooperativa de servicios públicos	32
2.3.2 Administraciones publicas cooperativas	33
2.4 GESTIÓN DE LA EMPRESA DE ADMINISTRACIÓN COOPERATIVA APC DESDE EL 2006 AL 2010	35
3. BALANCE DE LOS RESULTADOS DE LA EMPRESA Y EFECTOS DE LA CRISIS	40
3.1 ANTECEDENTES Y MARCO GENERAL DE LA CRISIS	42
3.2 NUEVA ADMINISTRACIÓN NUEVO ESCENARIO.	43
3.3 ESTADO ACTUAL DE LA EMPRESA Y BALANCE DE	
3.4 RESULTADOS.	48
3.4.1 “Hallazgos oportunidades de mejoramiento	48
3.4.2 INCIDENCIAS DE LA LIMITACIÓN NORMATIVA, EN EL MANEJO DE LAS EMPRESAS DE REGULACIÓN PRIVADA QUE EJECUTAN RECURSOS PÚBLICOS	63
4. CONCLUSIONES	

## INTRODUCCION

Uno de los aspectos más importantes que tienen que atender actualmente las autoridades municipales, tiene que ver con la provisión y prestación de servicios públicos, especialmente el referido a acueducto y alcantarillado. Dentro de esa lógica el proceso de descentralización asignó a los gobiernos locales un sinnúmero de tareas para que las comunidades locales tuvieran acceso eficiente, eficaz y oportuno a servicios tan fundamentales como el de acueducto y alcantarillado.

Sin embargo, la asunción de los municipios de esta función no ha sido fácil desde el momento que la ley 11 y 12 de 1986, estableciera tal mandato. Los municipios optaron por estrategias diferentes para el cumplimiento de los preceptos legales. Algunos de ellos decidieron que fueran formas organizativas de la empresa privada en asocio con las autoridades locales en las figuras empresariales de sociedad anónimas las que asumieran el control de estos servicios. Otros como el caso de Mocoa, optaron por asignar este papel al sector cooperativo, como es caso de la Empresa de Administración Cooperativa Aguas del Putumayo, quien prestó el servicio hasta el año 2008, y que luego de profundas crisis administrativas llevaron a que la alcaldía asumiera de nuevo directamente el manejo de la empresa.

El trabajo “Evaluación de la gestión y los resultados de la empresa de administración cooperativa aguas del putumayo 2006-2010” es de gran relevancia para las ciencias políticas porque hace referencia a varios fenómenos del sistema administrativo, social y político dentro de los cuales se encuentra la lucha por el poder, la forma de ejercerlo y las dinámicas del poder a través de las instituciones.

En lo que concierne a la gestión administrativa en el Departamento del Putumayo es necesario hacer un recorrido a manera de antecedente por la política que implica un reacomodamiento del aparato central, la descentralización administrativa y económica; que otorga a las entidades territoriales una responsabilidad en materia tanto de autonomía como de manejo de los recursos, dejando de lado la deficiente articulación institucional y desencadenando paulatinamente en una crisis administrativa que hace vulnerable a los entes territoriales entre ellos; al Departamento del Putumayo, de las sabidas prácticas consideradas de corrupción y clientelistas.

Es evidente que no se puede desconocer la necesidad urgente que existe en recomponer la calidad de servicio de agua potable en elevado grado de deterioro y que resulta menester realizar fuertes inversiones para ampliar o mejorar la infraestructura existente; sin embargo la ausencia del estado en la provisión del agua potable, no justifica como única solución posible la puesta en marcha de un

Plan Departamental de agua sin tener en cuenta múltiples factores de riesgo sobre todo por los volúmenes de recursos comprometidos.

Actualmente queda un vacío en relación a la liquidación de la empresa de administración cooperativa APC la encargada hasta diciembre de 2008 de ejecutar el Plan Departamental de agua en el Departamento del Putumayo.

En el presente trabajo se hace un esfuerzo por analizar a lo largo de tres capítulos y una conclusión, el proceso que lleva a que la Empresa de administración cooperativa aguas del Putumayo, haya tenido que ceder nuevamente el manejo de este servicios a las autoridades locales, por intermedio de la Secretaria Municipal de Aguas.

En el primer capítulo se hará una reseña del contexto social y espacial del Departamento del Putumayo en donde partiremos de una descripción de la ubicación del territorio putumayense estableciendo sus límites, área total, fundación, organización administrativa entre otros. Además se indicara la influencia de los actores políticos con sus respectivos intereses que en un periodo corto de 5 años lograron llevar al Putumayo a una decadente crisis administrativa.

De la misma manera se describirá el proceso descentralizador partiendo del enfoque nacional hasta llegar al ámbito local asumido por el Departamento del Putumayo y de cómo se justifica las falencias del mismo en la formulación del Plan Departamental de Agua.

El segundo capítulo abordara un análisis de gestión de la empresa de administración cooperativa APC durante el periodo 2006 al 2010 y para ello se parte inicialmente a realizar un marco teórico de los principales postulados a nivel de gestión pública y evaluación, seguimiento y resultados al interior de las organizaciones prestadoras de servicios públicos. Seguidamente se efectúa un revisión a lo que fue la gestión administrativa del ente territorial Departamental respecto a la política de descentralización y la forma como se opto por la figura del cooperativismo para asumir una función tan importante como la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado.

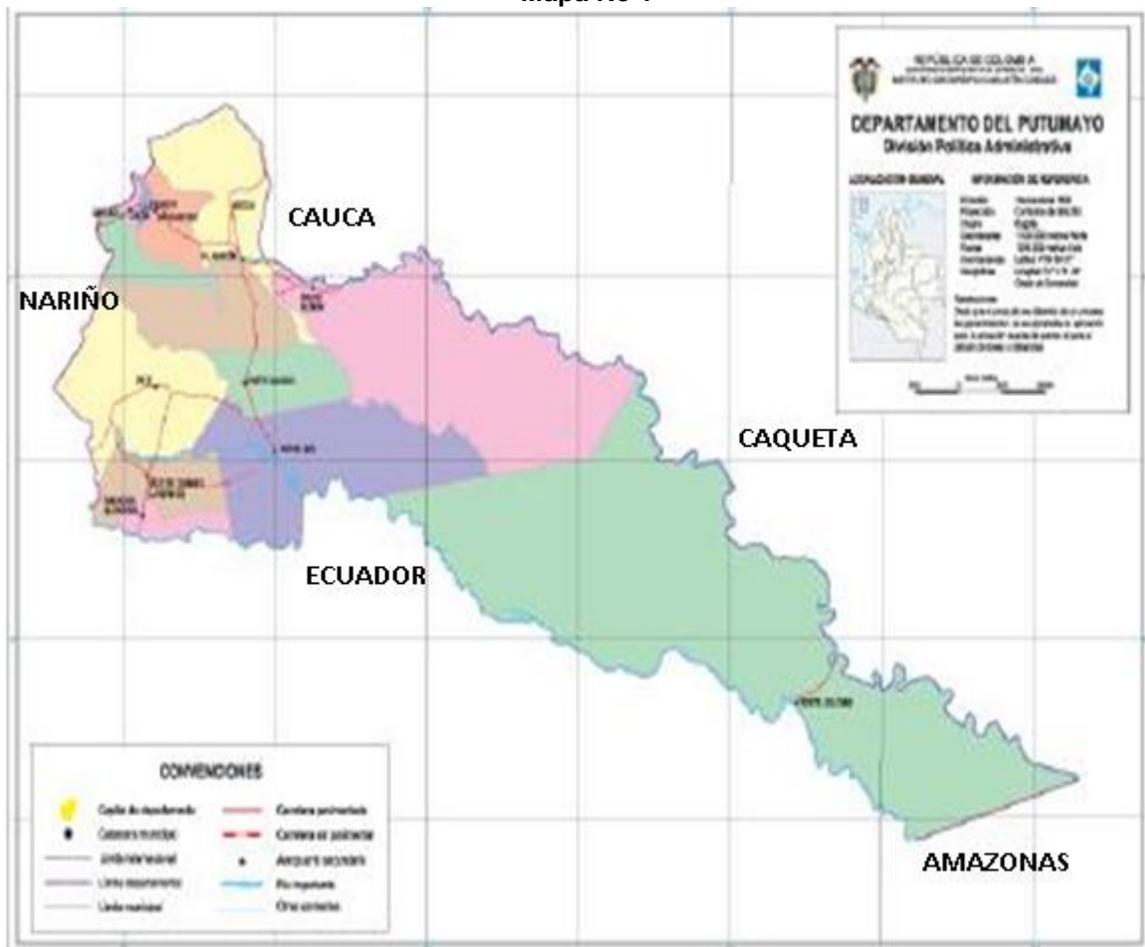
El tercer capítulo, aborda un breve balance de los resultados de la empresa y los efectos que sobre la población en general y la administración pública departamental y municipal ocasiono la crisis. Este capítulo relata en primer lugar los hechos antes, durante y después de la crisis, para ubicar al lector en el marco general de la problemática de esa entidad. Seguidamente se realiza un análisis de crisis misma y los aspectos que llevan a la liquidación de la cooperativa en el Departamento del Putumayo, para terminar este capítulo estableciendo el estado actual de la empresa y los resultados generados antes y después de la crisis. Para llegar finalmente a un bosquejo de conclusiones que permiten evidenciar los aspectos que estuvieron detrás de la crisis, y llevaron a que ella se originara.

## CAPITULO I

### 5. Contexto legal, social y político del Departamento del Putumayo

El Departamento del Putumayo se encuentra ubicado en el sur del país; con una población aproximada según el DANE 2005 de 378.790 habitantes y para el municipio de Mocoa, su capital de 37.135 habitantes. El Putumayo cubre un área aproximada de 25.968 km<sup>2</sup> divididos en 13 Municipios Mocoa, Puerto Guzmán, Santiago, Colon, Puerto Leguizamó, Valle del Guamúz, Orito, Sibundoy, Villagarzón, Puerto Asís, San Francisco, Puerto Caicedo, San Miguel, además cuenta con 2 corregimientos y 56 inspecciones de policía.

Mapa No 1



Departamento del Putumayo 2003

Fuente: IGAC - Instituto Geográfico Agustín Codazzi

Desde 1969 hasta 1991 el Departamento del Putumayo fue una intendencia, pues es con la Constitución de 1991 cuando adquiere la autonomía administrativa de los Departamentos del Caquetá y Nariño (Banco de la República 2009). Putumayo

ha sido territorio de interés para los grupos armados ilegales (GAI), dado que su geografía es propicia para actividades ilícitas como el cultivo de coca; asimismo, al ser un territorio selvático contribuye a la movilidad de los actores armados lejos del acceso de la Fuerza Pública al territorio. En materia fluvial tiene acceso a varios ríos como el Putumayo, el San Miguel y el Guamúez, así facilita el transporte de insumos para la guerrilla, para el contrabando y para la salida de coca.<sup>1</sup>

### **1.1 Lo político electoral 2006-2010**

Es de gran importancia el estudio de la conformación de los diferentes actores políticos y sus decisiones en el panorama departamental y municipal que en un periodo de 5 años hizo que el Departamento del Putumayo sufriera una crisis administrativa, principalmente cuando se empezaba a implementar el PDA.

En el Putumayo en los ochenta e inicios de los noventa el bipartidismo estaba en cabeza de Gilberto Flórez Sánchez jefe máximo del oficialismo liberal, por su parte el partido conservador línea denominada (nuevo conservatismo) tenía su representante Julio Mora Acosta famoso por escribir el himno al Putumayo.

Ya para inicios de los noventa el liberalismo sufre una ruptura; por un lado se tiene la línea oficialista liderada por Gilberto Flórez y por otro una línea de corte progresista en cabeza del ex congresista Carlos Villota Delgado. Esta separación se dio gracias a “que el presidente César Gaviria decidió relevar de su cargo al ex gobernador Diego Orozco, que representaba al grupo de Gilberto Flórez Sánchez. En su remplazo fue designado Jorge Fuerbringer, del grupo del ex congresista Carlos Villota Delgado, candidato a la gobernación del Putumayo en representación del Movimiento de Convergencia Popular Gavirista”.<sup>2</sup>

Para las elecciones de 1997 se presentan cuatro candidatos para la gobernación del Putumayo tres representantes del liberalismo y Jorge Devia Murcia por el partido conservador este ultimo elegido.

Para la alcaldía de Mocoa se lanzaron tres personajes. El Partido Liberal fue el ganador con Guillermo González Gudiño, apoyado por el oficialismo liberal; también se presentaron candidaturas por el Partido Conservador con Miguel Antonio Ruano y por el Movimiento Ciudadano con Nerieth Gaviria Gómez.

---

<sup>1</sup> HERNANDEZ, Claudia (2007). Monografía político electoral Departamento del Putumayo. Consultado el 28 de agosto de 2011 en: [http://moe.org.co/home/doc/moe\\_mre/CD/PDF/putumayo.pdf](http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/PDF/putumayo.pdf)

<sup>2</sup> EL TIEMPO. “Enrarecido el clima político en el Putumayo”, 13 de septiembre de 2001. Consultado el 10 de abril de 2011, en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-163486>

Electoralmente la tendencia bipartidista se establece, las alcaldías se han repartido mayormente entre el partido liberal y el conservador y desde 1997 las gobernaciones ha estado en manos del partido liberal.

En los comicios locales de 2000 la gobernación estuvo disputada entre cuatro candidatos. Por el Partido Liberal al médico Iván Guerrero, hijo del ex representante Víctor Guerrero, líder político liberal de los setenta y ochenta. Al terminar su periodo como gobernador, Guerrero se traslada al Departamento del Cauca donde tiene vínculos familiares y cercanía con el político caucano Jesús Ignacio García y es nombrado secretario de Salud de dicho Departamento en la Gobernación de Juan José Chaux.

Ya para las elecciones de 2007 en el Departamento del Putumayo el panorama cambia un poco; en la gobernación se encontraban tres candidatos por el partido liberal Felipe Guzmán, por el partido conservador Jimmy Díaz Burbano y por el polo democrático Miguel Ángel Rubio.

Mientras que el Polo y el Partido Conservador consensuaron rápidamente sus candidatos únicos, el Partido Liberal llamó a consultas internas para elegir su candidato.

A las consultas internas se presentaron Iván Guerrero, apoyado por Guillermo Rivera; Emilio Mora y Felipe Guzmán; este último, que resultó elegido gobernador, es representante de la comunidad cristiana y se desempeñó como alcalde de La Hormiga a finales de los años noventa. En 2006 migró del liberalismo al Movimiento por el País que Soñamos (“En campaña dicen que...”, 2006) y para estas elecciones retorna al Partido Liberal, pero no hace parte del oficialismo de Guillermo Rivera, sino que se presenta como una especie de disidencia dentro de la colectividad. Felipe Guzmán ha sido señalado recientemente por haber recibido dineros para su campaña de David Murcia Guzmán; de igual manera acepta haber sido amigo personal de Murcia (“DMG alquiló cinco mansiones para reunir a 25 alcaldes y gobernadores”, 2008).<sup>3</sup>

En estos cinco años el Departamento del Putumayo ha estado dirigido por seis gobernadores, iniciando con el ex sacerdote Carlos Palacios Palacio representante del partido liberal, pero los problemas administrativos por falta de conocimiento o mal asesoramiento lo llevaron a su destitución, fue el 20 de octubre de 2006 cuando la Procuraduría destituyó al gobernador de la época Carlos Palacios.

---

<sup>3</sup> EL TIEMPO. “DMG alquiló cinco mansiones para reunir a 25 alcaldes y gobernadores”, 21 de diciembre de 2008. Consultado el 10 de abril de 2011, en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3246092>



El cambio de contratista en el manejo de la educación fue uno de los primeros hechos que se presentó en su administración.

De la responsabilidad que se le había dado a la Iglesia Católica para que maneje el tema de las contrataciones y demás, esta fue adjudicada a una organización temporal denominada Las Cajas, la misma que se convirtió en la piedra del zapato del mandatario Departamental, por las múltiples irregularidades presentadas en la parte administrativa.

A ello se sumaron, entre otros hechos, las irregularidades en el manejo de la educación, los inconvenientes con la constancia de viáticos a Bogotá, el manejo político con los distintos sectores, incluido el del representante a la Cámara Guillermo Rivera, que tampoco fue el mejor; las peleas, incluso con algunos alcaldes por la demora en la entrega de recursos para sus municipios y hasta las denuncias sobre la ausencia de su despacho, aun de semanas completas, rayaron en las investigaciones que se adelantaron por parte de la Procuraduría.

La crisis administrativa que vivía el Departamento del Putumayo era casi que delicada pues las decisiones que debían tomarse durante un proceso de análisis planificado se estaban tomando a la ligera; de estas no se escapaba la ejecución de los Planes Departamentales de Agua, para algunos fue la falta de voluntad política, para otros fue por desconocimiento de gestión, lo único que resta es mirar los recursos que se invirtieron, los empleos que se ofrecieron y que no se culminaron y la promesa a la comunidad de la potabilidad de agua.

El intercambio de lealtades electorales por bienes y servicios financiados con el erario público, en el caso de los sectores más pobres de la población. O por empleos en la administración municipal en el caso de los sectores más bajos y medios, o por contratos millonarios, en el caso de las empresas y las consultoras locales, ha sido el medio preferido por la dirigencia local para mantenerse en el poder y usufructuar sus privilegios. Ese control político se refleja en la hegemonía de los partidos tradicionales en el gobierno del Departamento, especialmente en la última década, cuestionando excepcionalmente por algunos movimientos de corte populista.

## **1.2 Política de descentralización administrativa y económica en el Departamento del Putumayo.**

Es de gran relevancia establecer la verdadera relación entre las dinámicas de las relaciones políticas departamentales y la descentralización en tanto que esta ha implicado un cambio directo en su diario accionar y sobre otras instancias institucionales.

El nuevo ordenamiento político administrativo y jurídico presentado en la constitución de 1991 se debatió entre el centralismo y el federalismo como modelos de organización territorial convenientes para el estado, definiéndose a Colombia como:

*“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.*<sup>4</sup>

### **1.2.1 La Constitución de 1991 como nuevo marco para el proceso de descentralización**

Para el caso colombiano se asignó un carácter interpretativo al proceso de descentralización que afectó directamente el plano local. Son muchos los procesos de descentralización motivados de alguna manera a fortalecer la democracia, la gobernabilidad y la eficiencia de la administración pública.

Desde mediados de la década de los ochenta en Colombia, la sociedad en su conjunto liderada por los Gobiernos de turno y presionada por amplios sectores de la sociedad, han impulsado importantes políticas públicas relacionadas con la descentralización del Estado, donde se inducía a un reacomodamiento del aparato central de la administración pública. Se trataba de dar los primeros pasos firmes para abandonar los postulados constitucionales de la Carta del 86 es decir, se trataba de emprender la modernización del Estado.

Tal modernización implicaría entonces profundos cambios en la forma de hacer Gobierno; es decir en la forma de relacionarse el Estado con la sociedad. En este contexto, como primera expresión “se crean lineamientos precisos para fortalecer la llamada democracia local, dotar a los municipios de un estatuto administrativo y fiscal que les permitiera, dentro de un régimen de autonomía, cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, promover el desarrollo de sus territorios y el mejoramiento socio-cultural de sus habitantes, asegurar la participación efectiva de la comunidad en el manejo de los asuntos públicos de carácter local y propiciar la integración regional”<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA. ART 1

<sup>5</sup> CONGRESO DE LA REPUBLICA “Por la cual se dicta el estatuto básico de la administración municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales” LEY 11 DE 1986 Bogotá

## **1.2.2 La reforma como estrategia para enfrentar la crisis: la descentralización en el estado colombiano**

El verdadero proceso de descentralización fiscal y administrativo lo comenzó a vivir nuestro país a partir de 1983 con la reforma que aumento y fortaleció los sistemas tributarios mediante la ley 14 del mismo año reorganizando el sistema de tributación departamental y municipal y de alguna manera avivo el debate.

La delegación de importantes funciones a los departamentos y por ende a los municipios se convirtió en un gran avance, sin embargo, nunca se fortaleció su capacidad de gestión siendo insuficientes su estructura administrativa para asumir el nuevo rol y las nuevas responsabilidades.

A los departamentos se les entrego competencias en salud y educación, manejo de recursos y programas cedidos por la nación, planificación del desarrollo regional, asistencia técnica a los municipios y acompañamiento a estos en la prestación de algunos servicios. La acción de la gran mayoría de los municipios (y, en parte de los departamentos) se ha concentrado en tres campos fundamentales: la educación, la salud y el agua potable. Esto es producto de la descentralización fiscal, pues la ley 60 de 1993 la que obliga a los municipios a gastar el 75% de la participación de los ingresos corrientes de la nación (PICN) en estos tres sectores. El sector de agua potable y saneamiento básico presenta resultados positivos en el periodo: según los datos que presenta Zapata (1998), las coberturas en acueducto y alcantarillado aumentaron entre 1985 y 1997, pasando de 70,4% a 83,3%, en acueducto, y de 59,4% a 70% en alcantarillado. Ese incremento es mucho mayor en el área urbana: en acueducto paso de 89,2% a 97,6%, y en alcantarillado de, 80,7% a 90% mientras que en el área rural las cifras correspondientes son, en acueducto, 28% y 44,3, y en alcantarillado, 11,3% y 15,6% (p.195) hay evidentes desigualdades en coberturas entre departamentos y entre municipios siendo mucho mayores en aquellos que muestran mayores índices de desarrollo económico<sup>6</sup>

### **1.3 Plan Departamental de Aguas.**

En este capítulo se interpreto el “Plan Departamental de Agua” el cual se constituyo en un concepto fundamental para el análisis de la gestión realizada por parte de la empresa de administración cooperativa Aguas del Putumayo” dado que en un principio fue esta quien se gano el derecho de gestionar los recursos para el funcionamiento del PDA en el departamento del Putumayo.

---

<sup>6</sup>VELASQUEZ Fabio E. “Ordenamiento territorial y descentralización: un paso adelante, un paso atrás.” En: Diez años de la constitución de 1991. ¿Orden nuevo, viejo régimen? , Revista Foro, 2001, p.44. Revista foro

Hablaremos de Plan Departamental de Agua desde el máximo organismo de coordinación de la política económica en Colombia Conpes, quien da la línea, la orientación para la ejecución de los Planes Departamentales de Agua.

*El consejo nacional de política económica y social Conpes en su documento numero 3463, capítulo II; establece que los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento para el Manejo Empresarial de estos servicios, son la estrategia del Estado para acelerar el crecimiento de las coberturas y mejorar la calidad de los servicios, al facilitar el cumplimiento de los siguientes lineamientos de política: (i) efectiva coordinación interinstitucional al interior de cada nivel y entre diferentes niveles de gobierno, (ii) acelerar el proceso de modernización empresarial del sector en todo el territorio nacional, (iii) aprovechar economías de escala mediante la estructuración de esquemas regionales de prestación, (iv) articular las diferentes fuentes de recursos y facilitar el acceso del sector a crédito; (v) ejercer un mejor control sobre los recursos y el cumplimiento de la regulación, y (vi) contar con planes de inversión integrales con perspectiva regional, de corto, mediano y largo plazo.<sup>7</sup>*

Es en el 2006 con el gobierno de Álvaro Uribe Vélez donde se creó el viceministerio de agua y saneamiento dando inicio a cuatro programas nuevos: programa de saneamiento para asentamientos (SPA) en el marco de un programa de mejoramiento integral de barrios, programa de saneamiento de vertimientos municipales para incrementar el volumen de aguas municipales tratadas, programa de lavado de manos, y por último no menos importante pero que es objeto de estudio los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento.

Este programa se implementaría primero en cuatro Departamentos debido a sus condiciones Sucre, Córdoba, Magdalena y la Guajira<sup>8</sup>

Los Planes Departamentales de Agua se convirtieron entonces en la estrategia según el gobierno nacional para lograr incrementos significativos en el mediano y

---

<sup>7</sup> CONSEJO NACIONAL DE POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL CONPES 3463, (2007). *Planes Departamentales de Agua y Saneamiento para el manejo empresarial de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo*. Consultado el 3 de julio de 2009 en: <http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes/3463.pdf>

<sup>8</sup> VICEMINISTERIO DE AGUA Y SANEAMIENTO, (2007) [Planes Departamentales de Agua y Saneamiento](#). Consultado el 12 de febrero de 2008 en <http://www.minambiente.gov.co/registro/registro.aspx>

largo plazo en los indicadores de cobertura, calidad y continuidad de los servicios de agua potable y saneamiento básico, a través de la unión de esfuerzos institucionales y presupuestales de todos los actores involucrados es decir los Municipios, el Departamento, y las Corporaciones entre otros.

En cuanto al Departamento del Putumayo la gerencia asesora que apoyaría en la labor de líder de gestión a la gobernación es la Empresa de Administración Cooperativa del Putumayo Aguas del Putumayo APC” institución que en consenso con el Ministerio Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial –MAVDT-, Ministerio de Hacienda, Planeación Nacional y la Gobernación del Putumayo entre otras, fue escogida para gerenciar el -PDA-, en concordancia con la política trazada por el gobierno nacional.

### **1.3.3 Empresa de Administración Cooperativa Aguas del Putumayo APC**

Según sus estatutos y demás documentos institucionales, la Empresa de Administración Cooperativa del Putumayo “AGUAS DEL PUTUMAYO APC”, se encuentra constituida como una empresa de Administración Cooperativa del Putumayo, sin ánimo de lucro, como organización solidaria, forma asociativa componente del sector cooperativo. Cuyo régimen jurídico se encuentra contenido por el Decreto 1482 de 1989, Ley 79 de 1988, Ley 454 de 1998 y la Legislación Cooperativa vigente. Constituida mediante Acta No.01 del 25 de noviembre del año 2004, bajo el Registro Mercantil de Cámara de Comercio del Putumayo No.1848-50 del 9 de diciembre de 1994 se identifica con el NIT: 900.003.636-4 de fecha 17 de diciembre de 2004. Con fecha 25 de noviembre de 2004, se crean los estatutos de la Empresa cuyo contenido es de 106 artículos matriz de la Empresa durante su funcionamiento. Se constituye con la participación de la Gobernación del Putumayo y los municipios de Puerto Guzmán, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Mocoa, Santiago, Sibundoy, Valle del Guamúz y Villagarzón.

El capital social de la APC, asciende al valor de \$100.000.000, distribuidos así: Gobernación aporta \$20.000.000 y los Municipios aportan cada uno \$10.000.000.

El objeto social de la Administración Cooperativa del Putumayo “Empresa de Aguas del Putumayo APC” es, prestar servicios de capacitación, asesoría y asistencia técnica, compra y venta de bienes y servicios necesarios para la prestación de los servicios públicos de agua potable, saneamiento básico y manejo integral de residuos sólido a sus asociados, a los municipios y entes prestadores de los servicios públicos, gestionando la captación de recursos del orden nacional e internacional que se requirieren para la ejecución de proyectos de pre inversión e inversión en diseños y estudios de proyectos en infraestructura para acueducto, agua potable, alcantarillado y manejo integral de residuos sólidos en los sectores urbano y rural de los municipios del Departamento del Putumayo.

## **MISION**

La Empresa de Administración Cooperativa de Aguas del Putumayo APC es una organización cooperativa enmarcada en los principios y legislación de la economía solidaria, que propende el desarrollo económico y social del Departamento del Putumayo a través del liderazgo del recurso agua en la región.

## **VISION**

La Empresa de Administración Cooperativa de Aguas del Putumayo APC pretende ser una organización líder en el tema de agua potable, saneamiento básico, manejo integral de residuos sólidos, protección y promoción de la biodiversidad amazónica en el departamento del putumayo. La cooperativa desarrollará su objeto social en su proceder legal ético con un enfoque empresarial basado en el óptimo desarrollo y aprovechamiento del talento humano y de los recursos financieros, tecnológicos y ambientales.

Como una forma asociativa componente del sector cooperativo se reestructura la empresa de administración cooperativa del putumayo "AGUAS DEL PUTUMAYO APC". Administradora cooperativa sin ánimo de lucro, como organización solidaria con domicilio en la ciudad de Mocoa, Departamento del Putumayo, pero su ámbito territorial de operaciones se extiende a los trece municipios del departamento del PUTUMAYO, y con la facultad de extender sus servicios a otros departamentos en el territorio nacional o fuera del.

### **1.3.1.1 Organización interna**

En la parte estatutaria desde el año 2008, se acogió integralmente lo establecido en las normas cooperativas relacionado con la aprobación y estructura de los mismos, dicha normatividad menciona:

ARTÍCULO 107.- Aprobación de estatutos. Los presentes estatutos reformados fueron leídos y aprobados por la Asamblea Ordinaria General de Socios de la EMPRESA DE ADMINISTRACIÓN COOPERATIVA "AGUAS DEL PUTUMAYO APC", el día Veinte (20) del mes de Febrero del Dos Mil Ocho (2008), según consta en el Acta No 002.

La representación legal de "AGUAS DEL PUTUMAYO APC", estará a cargo del Gerente, elegido por el Consejo de Administración, gozará de autonomía administrativa, económica y financiera compatible con su naturaleza de entidad del sector de la economía solidaria.

Artículo 6 DISPOSICIONES ESTATUTARIAS. Los estatutos de toda administración cooperativa deberán contener:

1. Razón social, domicilio y ámbito territorial de operaciones.
2. objeto y enumeración de sus actividades.

3. Derechos y deberes de las entidades asociadas; condiciones para su administración, retiro, exclusión y determinación del órgano competente para su decisión.
4. Régimen de sanciones, causales y procedimientos.
5. Régimen de organización interna, constitución, procedimiento y funciones de los órganos de administración y vigilancia, condiciones, incompatibilidades y forma de elección y remoción de sus miembros.
6. Convocatoria de asambleas ordinarias y extraordinarias.
7. Representante legal, funciones y responsabilidades.
8. Constitución e incremento patrimonial de la empresa; reservas y fondos sociales, finalidades y forma de utilización de los mismos.
9. Aportes sociales mínimos no reducibles durante la existencia de la empresa; forma de pago y devolución; procedimiento para el avalúo de los aportes en trabajo o en especie.
10. Forma de aplicación de los excedentes.
11. Régimen de responsabilidad de la empresa y de sus entidades asociadas.
12. Normas para fusión, incorporación, disolución y liquidación.
13. Procedimientos para reforma de estatutos.
14. Las demás estipulaciones que se consideren necesarias para asegurar el adecuado funcionamiento de la empresa y que sean compatibles con su objeto social.

Parágrafo. Los estatutos serán reglamentados por el Consejo de Administración, con el propósito de facilitar su aplicación en el funcionamiento interno y en la prestación de los servicios.<sup>9</sup>

ARTÍCULO 7.- Principios Cooperativos. La Administración Cooperativa es una empresa organizada con base en los principios cooperativos de participación y control democrático, solidaridad y neutralidad política y religiosa.<sup>10</sup>

La administración de “AGUAS DEL PUTUMAYO APC”, estará a cargo de: La asamblea General, el consejo de administración, el gerente.<sup>11</sup>

La asamblea general es el órgano de máxima autoridad y administración, conformada por los asociados hábiles tiene la facultad entre otras; de establecer las políticas, planes, programas y directrices generales de “AGUAS DEL PUTUMAYO APC”, para el cumplimiento de sus funciones, examinar los informes de orden administrativo, técnico y económico que presente a su consideración el Consejo de Administración y el Gerente, aprobar u objetar los estados financieros,

---

<sup>9</sup> PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA “Por la cual se determinan la naturaleza, características, constitución, regímenes interno, de responsabilidad y sanciones y se dictan medidas para el fomento de las empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas.”Decreto número 1482 de 1989 Bogotá julio 7.

<sup>10</sup> Ibídem

<sup>11</sup> Ibídem

balance general y estado de resultados de cada ejercicio, elegir al Consejo de Administración, Junta de Vigilancia y Revisor Fiscal y fijarle una remuneración a este último.

Así mismo Decidir sobre la disolución, fusión e incorporación de la Administración Cooperativa.

Las reuniones de la asamblea serán las ordinarias y las extraordinarias; las ordinarias dentro de los cuatro meses del año para el desarrollo de las funciones, y las extraordinarias en caso de tratar asuntos imprevistos o de urgencia. Además de las deliberaciones y acuerdos de la asamblea se dejara constancia en el libro de actas, las cuales se constituyen prueba suficiente de todo cuanto conste en ellas.<sup>12</sup>

El consejo de administración; es el órgano permanente de administración de "AGUAS DEL PUTUMAYO APC", subordinado a las políticas de la asamblea general. Integrado por tres principales y tres suplentes personales y tres suplentes delegados, un presidente, un vicepresidente y un secretario.

Entre otras funciones está el de nombrar al Gerente por el término de dos (2) años y removerlo en cualquier momento por haber incumplido al menos una de las funciones establecidas en los estatutos, aprobar el presupuesto para cada vigencia. Aprobar el acuerdo mediante el cual se fija la planta de personal, requisitos mínimos y su remuneración salarial, autorizar gastos al Gerente cuando la cuantía exceda el monto establecido por el propio Consejo de Administración, Velar porque el Gerente constituya fianza de manejo a favor de "AGUAS DEL PUTUMAYO APC", para responder por los dineros y bienes que se le han encomendado por la cuantía que determine la Asamblea General, la convocatoria a sesiones ordinarias será hecha por el Presidente con al menos tres (3) días de anticipación a la fecha de la reunión, la convocatoria a sesiones extraordinarias será competencia del Presidente, sea a decisión propia o a solicitud de la Junta de Vigilancia, el Revisor Fiscal o el Gerente General.<sup>13</sup>

Gerente: El Gerente es el representante legal de la Administración Cooperativa "AGUAS DEL PUTUMAYO APC", y el ejecutor de las políticas y decisiones de los órganos superiores. Ejercerá sus funciones bajo la supervisión inmediata del Consejo de Administración y responderá ante éste y ante la Asamblea por la marcha y buen funcionamiento de la empresa. Será nombrado por el Consejo de Administración, para un período de dos (2) años. El Consejo de administración dará al Gerente un preaviso treinta días antes al vencimiento de su periodo, pudiendo ser reelegido, sin perjuicio de que pueda ser removido por ineficiencia e ineptitud, por violación a los estatutos, al reglamento interno y a la ley en cualquier

---

<sup>12</sup> Libro de actas de la asamblea, Artículo 47

<sup>13</sup> Actas del Consejo de Administración. Artículo 58.

tiempo, otra de las albores es gestionar ante las entidades crediticias nacionales la consecución de recursos financieros, a fin de atender las necesidades presentes y futuras.

Junta de Vigilancia. La Junta de vigilancia es el órgano de control social, responsable ante la Asamblea General de vigilar el efectivo funcionamiento de Administración Cooperativa.

Revisor Fiscal. El revisor fiscal es el encargado del control fiscal y administrativo de la Administración Cooperativa. Será elegido por la Asamblea General para períodos de un (1) año pudiendo ser reelegido.

Según los estatutos el proceso de liquidación sobrevendrá según atendiendo a las siguientes causas:

ARTÍCULO 94.- Aplicación de normas sobre economía solidaria. En los eventos de fusión, incorporación, disolución y liquidación se aplicarán en lo pertinente las normas establecidas para las entidades de economía solidaria.

Además de los casos previstos en la ley, la Administración Cooperativa se disolverá por las siguientes causas entre otras, por incapacidad o imposibilidad de mantener, operar y administrar los recursos encomendados, y en general, por imposibilidad de desarrollar las actividades señaladas en el presente estatuto.

La autorización para que el gobierno departamental haga parte como socio de la cooperativa, está establecida en el decreto 1482 de 1989, que al respecto establece:

## CAPITULO II

### DE LOS ASOCIADOS, LA ADMINISTRACIÓN Y VIGILANCIA INTERNAS.

Artículo 8 VINCULO DE ASOCIACION. Podrán ser asociados de las administraciones cooperativas:

1. La Nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías, los municipios o distritos municipales y el Distrito Especial de Bogotá. Que tengan que ver con agua potable
2. Los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado de orden nacional, departamental y municipal, que reciban autorización para el efecto.
3. Las personas jurídicas de carácter privado sin ánimo de lucro y las demás formas asociativas que participando de esta última característica sean admitidas estatutariamente. los estatutos dicen que Parágrafo. La asociación a las administraciones cooperativas estará condicionada a la compatibilidad de

los objetivos de éstas con los objetivos o finalidades de las entidades que pretenden su vinculación.<sup>14</sup>

El régimen económico se estableció según el Decreto número 1482 de 1989, que al respecto dice

#### CAPÍTULO 8.

##### RÉGIMEN ECONÓMICO Y APORTES SOCIALES.

El patrimonio de la administración cooperativa estaba constituido por aportes sociales realizadas por entidades asociadas, que al momento de la constitución asciendan a CIENTO MILLONES (\$100.000.000) de pesos, los fondos y reservas de carácter permanente, las donaciones que reciba con destino al incremento patrimonial, provenientes de personas naturales o jurídicas de cualquier índole, sean nacionales o de carácter internacional, los excedentes del ejercicio que no tengan destinación específica, los bienes muebles e inmuebles que sean adquiridos con recursos propios o entregados en dación de pagos.

Las rentas de AGUAS DEL PUTUMAYO APC, la constituyen los ingresos por el cobro de servicios prestados y como producto de las actividades comerciales que realice con los asociados, y demás instituciones, organizaciones o empresas que así lo requieran, además por la prestación de los servicios de capacitación y asistencia técnica<sup>15</sup>

### 1.3.2 El agua potable.

El departamento del Putumayo y su realidad es contrastante pues a pesar de ser un territorio rico en recursos naturales en especial el agua; no es apta para el consumo humano, este es un recurso fundamental para la vida humana ya que el abastecimiento adecuado es necesario para evitar casos de morbilidad por enfermedades como el cólera y la diarrea Según estimaciones de la Organización Mundial de la Salud, el 80% de las enfermedades se transmiten por medio del agua contaminada.

Se establece como uno de los fines principales de la actividad del Estado a partir de la Constitución Política de Colombia:

*“Uno de los fines principales de la actividad del Estado, la solución de las necesidades básicas*

---

<sup>14</sup> PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA “Por la cual se determinan la naturaleza, características, constitución, regímenes interno, de responsabilidad y sanciones y se dictan medidas para el fomento de las empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas.”Decreto número 1482 de 1989 Bogotá julio 7. Art 8.

<sup>15</sup> Ibídem. Art 78

*insatisfechas, entre las que está el acceso al servicio de agua potable, que es fundamental para la vida humana”<sup>16</sup>.*

El problema no es sólo la calidad del agua; también es importante que la población tenga acceso a una cantidad mínima de agua potable al día. En promedio una persona debe consumir entre 1,5 y 2 litros de líquido al día dependiendo del peso, de lo contrario se pueden presentar algunos problemas de salud. Por esto es importante que el servicio de acueducto no sólo tenga una cobertura universal, sino que sea continuo.

La ley 715 de 2001 establece que el sistema general de participaciones está constituido por recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la constitución Política, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en esta ley. La misma ley en su artículo 78c expresa:

Del total de dichos recursos, las entidades territoriales destinarán el 41% para el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas en agua potable y saneamiento básico. Los recursos para el sector agua potable y saneamiento básico se destinarán a la financiación de inversiones en infraestructura, así como a cubrir los subsidios que se otorguen a los estratos subsidiables de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 142 de 1994.

### **Inversiones en agua potable y saneamiento básico**

La dirección de regalías del departamento nacional de planeación, en su publicación Actualización de la cartilla “las regalías de Colombia”, he señalado las siguientes actividades, como inversiones en el sector de:

- Cubrir los subsidios que se otorguen a los estratos subsidiables de acuerdo con lo dispuesto en la ley 142 de 1994 o las normas que la modifiquen. Deben ser asignados a través de los Fondos de Solidaridad y Redistribución del ingreso. Los recursos de dichos fondos serán destinados a dar subsidios a los usuarios de estratos 1, 2 y 3, como inversión social, en los términos de esta ley.
- La financiación de inversiones en infraestructura, en especial para ampliación de coberturas y reposición de redes, cuya vida útil se haya agotado, así como para la construcción de rellenos sanitarios y la clausura

---

<sup>16</sup>CORTE CONSTITUCIONAL “Servicios públicos domiciliarios y acceso al servicio de acueducto derecho fundamental al agua potable” Sentencia T-055/11. Medellín.

ambiental de botaderos a cielo abierto. En caso de que el servicio sea prestado por un operador oficial, mixto o privado, las inversiones realizadas por las entidades territoriales no podrán ser recuperadas mediante la tarifa para los estratos 1, 2 y 3.

- Pre inversión en diseños, estudios.
- Diseños e implantación de esquemas organizacionales para la administración y operación de los servicios de acueducto y alcantarillado.
- Construcción, ampliación y rehabilitación de sistemas de acueducto y alcantarillado, de sistemas de potabilización del agua y del tratamiento de aguas residuales, así como soluciones alternativas de agua potable y de exposición de excretas.

#### **Agua potable, inversiones relacionadas con:**

- La distribución municipal de agua apta para el consumo humano
- Conexión y medición.
- Captación de agua: preservación de la micro cuenca o fuente de abastecimiento; incluye bocatomas, pozos, aljibes.
- Procesamiento: tuberías, tanques, desarenadores, mangueras, estaciones de bombeo.
- Tratamiento: plantas de tratamiento, purificación y potabilización del agua.
- Almacenamiento: tanques de almacenamiento para equilibrar las horas de fuerte uso frente a las horas de poca demanda del recurso.
- Conducción y transporte: Red de distribución del lugar en el cual fue tratada hasta el consumidor. Comprende el conjunto de tuberías o mangueras encargadas de llevar el agua hasta cada vivienda, cuenta con el medidor domiciliario; incluye la acometida que empata con las instalaciones internas de los inmuebles o con el registro de corte general.
- Pago de la servidumbre.

#### **Alcantarillado. Inversiones relacionadas con:**

- La recolección municipal de residuos, principalmente líquidos, por medio de tuberías y conductos.
- Incluye actividades como tratamiento, transporte, aprovechamiento y disposición final de tales residuos.
- Plantas de tratamiento de aguas residuales.

## **Ley 951 de 2005 con respecto a la entrega de documentos:**

La normatividad sobre archivos establece los procedimientos y responsabilidades de los servidores públicos sobre el manejo de la información y documentos en la administración pública, al respecto dice:

Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto fijar las normas generales para la entrega y recepción de los asuntos y recursos públicos del Estado colombiano, establecer la obligación para que los servidores públicos en el orden nacional, departamental, distrital, municipal, metropolitano en calidad de titulares y representantes legales, así como los particulares que administren fondos o bienes del Estado presenten al separarse de sus cargos o al finalizar la administración, según el caso, un informe a quienes los sustituyan legalmente en sus funciones, de los asuntos de su competencia, así como de la gestión de los recursos financieros, humanos y administrativos que tuvieron asignados para el ejercicio de sus funciones.

Artículo 2°.

La presente ley es aplicable a todas las Ramas del Poder Público, a saber: Legislativa, Ejecutiva y Judicial en el orden nacional, departamental, distrital, municipal y metropolitano en calidad de titulares y representantes legales, así como los particulares que manejen fondos o bienes del Estado.

## **De la oportunidad para presentar el acta de informe de gestión.**

En cuanto a los informes de gestión en la misma norma, se establecen los siguientes lineamientos:

Artículo 3°.

**El proceso de entrega y recepción de los asuntos y recursos públicos deberá realizarse:**

1. Al término e inicio del ejercicio de un cargo público para los servidores públicos descritos en los artículos 1° y 2° de la presente ley o de la finalización de la administración para los particulares que administren fondos o recursos del Estado.
2. Cuando por causas distintas al cambio de administración se separen de su cargo los servidores públicos a quienes obliga este ordenamiento. En este caso, la entrega y recepción se hará al tomar posesión del cargo por parte del servidor público entrante, previa aceptación que deberá rendir en los términos de la presente ley. Si no existe nombramiento o designación inmediata de quien deba sustituir al servidor público saliente, la entrega y recepción se hará al servidor público que designe para tal efecto el superior jerárquico del mismo.

Artículo 4°.

Para computar el término para rendir el informe de que trata la presente ley, deberá ser de quince (15) días hábiles luego de haber salido del cargo, cualquiera que hubiere sido la causa de ello.

## CAPITULO II

### MARCO TEORICO DE LA GESTION PÚBLICA, EVALUACION Y SEGUIMIENTO A LA GESTION.

#### 2.1 La gestión pública

Con respecto a la gestión existen muchos conceptos alrededor pero se ha encontrado uno que se ajusta bien a este tipo de investigación, “La gestión es la capacidad de llevar a cabo lo propuesto, por eso por gestión pública podemos entender la capacidad de los actores gubernamentales para ejecutar los lineamientos programáticos de su agenda.”<sup>17</sup> Capacidad que debe ser ejercida tomando en cuenta el consenso y la racionalidad. Quienes a su vez vienen a convertirse en el pilar de las políticas públicas, cuyo principal objetivo es que las prácticas gubernamentales sean ejercidas con legitimidad y eficacia.

No es muy fácil hacer un análisis de la gestión pública local puesto que la política es una actividad muy dinámica y cambiante el camino recorrido se repite y en otras ocasiones los cambios se producen a velocidades no pensadas.

El modelo de municipio colombiano: muchos deseos de democratización, pocos resultados de eficiencia; grandes necesidades de desarrollo, pocas capacidad de gestión por carencia de recursos, voluntad política y carencia de capacidad administrativa, desconocimiento de gestión.

##### 2.1.1 Política Pública

Una política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.<sup>18</sup>

Entonces el análisis de políticas públicas consiste en examinar una serie de objetivos, de medios y de acciones definidas por el estado para transformar parcial o totalmente la sociedad así como sus resultados y efectos.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> CONGRESO DE GESTIÓN PÚBLICA Congreso Gobiernos locales: el futuro político de México Gestión y políticas públicas .Consultado el 11 de julio de 2011 en <http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm3/mtema3b.html>

<sup>18</sup> ROTH, André. *Políticas públicas Formulación implementación y evaluación*. Ediciones Aurora. Bogotá, 2002. P. 27

<sup>19</sup> *Ibidem*

### 2.1.2 Evaluación<sup>20</sup>

La práctica de la evaluación tiene un aspecto más que todo vertical, cuantitativo administrativo y directivo, tendiente a justificar una sanción. De allí se deriva, parcialmente por lo menos la actitud común de resistencia a la idea de evaluación. Tipos de evaluación: cuatro preguntas claves ¿cuando se evalúa? ¿Para qué y que se evalúa? ¿Y quién evalúa?

**¿Cuándo se evalúa?:** La evaluación tiene un momento como lo indica la primera de las preguntas la evaluación que se realiza antes de una acción es la evaluación *ex\_ante*; consiste en realizar un análisis de una propuesta de ley programa o proyecto para determinar los efectos que provocaría su implementación. la que acompaña la puesta en marcha de la acción pública se conoce como evaluación concomitante o continua, es decir instrumento que suministra información permanente para ajustar continuamente los objetivos como los medios y los procesos de una política o de una acción pública, entre las que cabe mencionar la auditoria donde se realiza un informe a partir de documentos y libros que dan cuenta de las actividades realizadas por las entidades implementadoras, la auditoria es un instrumento de control de gestión, y en este sentido, es un elemento particular dentro de un proceso más amplio de evaluación.

Y la que se realiza posteriormente de la ejecución de la acción es reconocida como evaluación *ex post*. Se trata de analizar los efectos de un programa o política pública luego de efectuada su implementación; descansa en el uso apropiado de algunas herramientas metodológicas tanto cualitativas como cuantitativas (estadísticas, entrevistas sondeos, los análisis de de informes y de textos).

**¿Para qué se evalúa?:** El objetivo de la evaluación es informar a los propios actores de de un programa para que estos puedan modificar sus acciones para mejorar o transformar dicho programa; entonces se habla de una evaluación endoformativa. Si la finalidad de la evaluación es informar al público en general o a actores externos sobre un programa en particular para que se formen una opinión sobre su valor intrínseco, entonces se habla, en este caso, de una evaluación recapitulativa.

**¿Que se evalúa?:** Los insumos utilizados, los procesos o los resultados obtenidos; entonces la evaluación se centra en los recursos habilidades y personas que participan en la actividad, se consideran los métodos empleados para transformar los insumos políticos económicos y de otra clase en productos o resultados. Y finalmente la evaluación de resultados se concentra en los productos y consecuencias de una actividad particular.

---

<sup>20</sup> *Ibidem*

La evaluación de resultados se necesita que los objetivos de los programas públicos estén fijados precisamente, que se puedan medir los resultados sin ambigüedades y se disponga de un instrumento de medición confiable. También otros autores distinguen otras maneras de concebir la evaluación:

Evaluación a nivel de medios: consiste en verificar si los medios previstos para la implementación de una decisión han sido efectivamente puestos a disposición en el espacio y en el tiempo indicados y si se han utilizado. las contralorías y las oficinas de control interno de las administraciones colombianas.

**De resultados:** mide los efectos inmediatos alcanzados por la entidad de ejecución a través de indicadores generalmente cuantitativos que dan cuenta de su actividad productiva.

**De impacto:** se consideran datos más cualitativos para determinar los efectos previstos y no previstos que indujeron la acción pública en el entorno social.

**De eficiencia:** su objetivo es relacionar los efectos realmente obtenidos con los medios utilizados.

Y de satisfacción: deja de lado los objetivos del programa en consideración, para responder a la pregunta: ¿Los efectos del programa han satisfecho las necesidades?

Se identifican tres modalidades de evaluación según la posición de los evaluadores: la evaluación externa (heteroevaluación) participan generalmente expertos externos a la entidad y personal especializado perteneciente a la entidad (control interno) dentro de los objetivos principales se encuentran hacer diagnósticos, examinar objetivos, hacer auditorias o simplemente un control de gestión o un seguimiento; la evaluación mixta (pluralista múltiple) por su parte la realizan expertos externos ejecutores y beneficiarios/usuarios, en donde sus objetivos se centran en mejorar la acción mediante procesos de diálogos y de aprendizaje colectivo. Por último y no menos importante se encuentra la evaluación interna (autoevaluación) este tipo de evaluación por su parte la realizan los ejecutores, beneficiarios y usuarios como una forma de aprendizaje colectivo y auto planeación, participación.

Dentro de la modalidad de evaluación pluralista es evidente que los criterios de evaluación de una política pública van a ser distintos en función de la posición que ocupa el evaluador pues es de esta forma como se refleja las necesidades, intereses o preocupaciones de los actores o interesados.

Este tipo de evaluación se entiende como un proceso nunca acabado de aprendizaje colectivo que se interesa por la resolución de los problemas sociales

emergentes- por medio de un dialogo entre expertos, actores y beneficiarios involucrados- más que por la realización de objetivos explícitos fijados a priori.<sup>21</sup>

Es evidente la ausencia de procesos de evaluación de la gestión pública y considerando que actualmente existen especialistas expertos debería ser una práctica rutinaria. Con este marco teórico abordamos seguidamente una evaluación a los resultados de la empresa.

## **2.2 Gestión administrativa del ente territorial departamental respecto a la política de descentralización.**

El proceso de descentralización implica una reestructuración del estado y de consecuente recomposición del poder en donde se reasignan responsabilidades y recursos entre la nación y las entidades territoriales.

Arrancando la descentralización uno de los objetivos principales era buscar un mayor legitimidad y respaldo ciudadano a las instituciones estatales proporcionando recursos económicos a los municipios a cambio del derecho de los ciudadanos a elegir a sus autoridades

La constitución política de 1991 establece la organización del estado reafirmando el carácter político de la descentralización.

Encontramos que el Departamento del Putumayo no ha sido ajeno al proceso de descentralización en los últimos años y que han marcado la historia política del país a partir de dos acontecimientos:

1. La reforma municipal de 1986, que fortaleció administrativamente a los municipios y abrió nuevas posibilidades de participación a los ciudadanos
2. La constitución del 91 que opto por el fortalecimiento político y administrativo de los gobiernos locales y les asigno entre muchas otras tareas, el papel de promotores del desarrollo local y de participación.

El objetivo principal de la descentralización en los entes territoriales era lograr una gestión administrativa más ágil y efectiva, trasladando así decisiones de orden nacional a la vida local relacionadas directamente con la prestación de servicios públicos a la comunidad.

La economía solidaria y las organizaciones cooperativas se han convertido actualmente en el máximo aprovechamiento de los potenciales humanos y

---

<sup>21</sup> ROTH, André. *Políticas públicas Formulación implementación y evaluación*. Ediciones Aurora. Bogotá, 2002. P. 161-162

naturales de los entes territoriales producto precisamente de esa reorganización territorial, porque fueron fundadas con base en el poder de la pertenencia.

Colombia es un estado social de derecho, por ello la Constitución Política coloca a las diferentes estructuras públicas al servicio de la construcción de una cultura administrativa a favor del bienestar general.

El artículo 366: “El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado”. De manera indicativa este artículo expresa que el objeto fundamental de la actividad del Estado está relacionado directamente con “la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable”. Por tal razón se ordena que “en los planes y presupuestos de la nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”.

Sin embargo para nadie es un secreto que el estado ni cualquier ente territorial pueda solucionar la cantidad de necesidades insatisfechas. Es por esto que se recurre a la organización de redes de instituciones públicas para lograr mayor cubrimiento y mejor utilización de recursos humanos técnicos y económicos.

El artículo 355 “el gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentara la materia.”

El estado mismo convoca a entidades privadas sin ánimo de lucro, entre las cuales están las organizaciones cooperativas y de economía solidaria. Es claro que el término “celebrar contratos” no puede limitarse exclusivamente a los de carácter comercial, también lo pueden ser los civiles y de asociación.

En el transcurso de la historia las administraciones publicas en Colombia no han sido blindadas con lo referente a escándalos de corrupción debido a prácticas burocráticas pero que es competencia del estado perfeccionar los sistemas de autocontrol y de las instituciones de vigilancia del mismo.

### **2.3 Administraciones cooperativas y cooperativas de servicios públicos**

Las cooperativas se conocen en nuestro país como una asociación autónoma de personas unidas voluntariamente para formar una organización donde las decisiones producto de la administración y gestión; son adoptadas por los socios generalmente en el contexto de la economía de mercado o la economía mixta. Existen diversas clasificaciones de cooperativas dentro de las cuales se encuentra ubicada la

### 2.3.1 Cooperativa de servicios públicos

Tienen por objeto realizar toda clase de prestaciones, servicios o funciones económicas, con el fin de facilitar, promover, garantizar, extender o completar la actividad o los resultados de las explotaciones independientes de los socios, o los constituidos por profesionales y artistas que desarrollen su actividad de modo independiente y tengan como objeto la realización de servicios y ocupaciones que faciliten la actividad profesional de sus socios.

Existen dentro de las cooperativas algunos valores en los que cabe mencionar la ayuda mutua, responsabilidad, responsabilidad social, democracia, igualdad, equidad, solidaridad, honestidad y transparencia. Sin embargo la cooperativa se identifica en un modelo de producción de empresa privada.

Las cooperativas tienen una forma diferente de organización y de toma de decisiones y una forma particular de distribución de los resultados. Es decir, exponen diferencias significativas en su gestión, en la forma de relacionarse con sus miembros y en la función de servicios que maximizan.<sup>22</sup>

En el caso colombiano el nacimiento de las cooperativas es curioso puesto que siendo una forma en que las colectividades gestionaron sus intereses, otros estados las reconocieron primero en sus ordenamientos jurídicos.

Fue para el año de 1988 cuando Colombia regula estas asociaciones de derecho privado con la ley 79 de 1988 y la ley 454 de 1998 las cuales todavía continúan en desarrollo, son las Administraciones públicas cooperativas entre otras; las asociaciones que bajo los principios cooperativos auto gestionara para proporcionar soluciones a necesidades más comunes de las territorialidades, entre ellos algunos de los municipios más pobres de Colombia. Actualmente las administraciones públicas cooperativas son reconocidas por el decreto 1482 de 1989.

Es de señalar que la Doctrina Cooperativa realiza una diferenciación entre cooperativas de servicios públicos y administraciones públicas cooperativas. Las primeras se encuentran conformadas por los usuarios directos de los servicios públicos, tales como cooperativas de usuarios de servicios de acueducto y electrificación, de las cuales existen ejemplos famosísimos en Estados Unidos y América del Sur. Las segundas se conforman exclusivamente por los entes públicos, en beneficio final de los ciudadanos. En conclusión, estas organizaciones

---

<sup>22</sup>FRAGMENTO DE MAS ALLA DE LO ECONOMICO Y LO SOCIAL. Consultado el 11 de julio de 2011 [http://www.fundacioncieso.org.ar/testing-wp/wp-content/uploads/Cooperativas\\_de\\_obras\\_y\\_servicios\\_publicos.pdf](http://www.fundacioncieso.org.ar/testing-wp/wp-content/uploads/Cooperativas_de_obras_y_servicios_publicos.pdf)

cooperativas son parte integrante de la Experiencia del movimiento cooperativo mundial.

### **2.3.2 Administraciones publicas cooperativas**

Las administraciones publicas cooperativas se contienen especialmente en los artículos 130 y 131 de la ley 79 de 1988 y en el decreto 1482 de 1989. El artículo 130 introduce en el ordenamiento jurídico colombiano la noción de “empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas”, concebidas en principio como formas asociativas diferentes a las cooperativas, aunque dicho ordenamiento es corregido en el Decreto 1482/89. El artículo 131 otorga facultades al Presidente de la República para expedir una norma especial que regula las administraciones públicas cooperativas. El decreto 1482 de julio 7 de 1989 determina la naturaleza, características, constitución, regímenes internos, de responsabilidad y sanciones, además de medidas para el fomento de las empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas.

A través del decreto el estado otorga a las administraciones públicas cooperativas de un marco jurídico que permita su desarrollo, favorecer la prestación de servicios a la comunidad e impulsar su organización bajo la modalidad cooperativa y garantizar el apoyo del estado a aquellas.

La naturaleza de estas empresas que se denominarán “ADMINISTRACIONES COOPERATIVAS” es la de una forma asociativa componente del sector cooperativo. En última instancia, se asimila a una cooperativa.<sup>23</sup>

Las disposiciones aplicables a estas empresas son las contenidas en este mismo decreto y las demás que sobre el particular contemple la legislación cooperativa y subsidiariamente las incluidas en las normas sobre entidades sin ánimo de lucro.

En consecuencia, el régimen jurídico aplicable es el estrictamente cooperativo o civil, sin que su constitución y funcionamiento se prevea en el derecho público.

Según Lavergne, son seis las características principales de estas empresas cooperativas, las cuales son recogidas en el Decreto 1482/89. Ellas son:

- Toda administración pública cooperativa debe ser creación de los poderes públicos, mediante una ley o acto administrativo (decreto o resolución) que permita el nacimiento de este ente cooperativo.

---

<sup>23</sup> PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA “Por la cual se determinan la naturaleza, características, constitución, regímenes interno, de responsabilidad y sanciones y se dictan medidas para el fomento de las empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas.”Decreto número 1482 de 1989 Bogotá julio 7. Art 2

- Debe haber una separación estricta entre la estructura económica de la cooperativa y el presupuesto de los poderes públicos que la conforman. De modo que la gestión de la cooperativa gozará de autonomía administrativa, comercial y financiera. La participación económica de los entes públicos se limitará entonces a la constitución del capital social. Los actos de la cooperativa se rigen por las normas del derecho cooperativo.
- Los únicos socios posibles serían las propias instituciones públicas, siendo a su vez sus usuarios o consumidores directos de los productos o servicios de la administración pública. Pero, los beneficiarios de la gestión empresarial serán los ciudadanos.
- La gestión administrativa es exclusiva de las instituciones afiliadas a la cooperativa, manteniéndose el principio democrático en sus decisiones internas.
- Se mantiene el principio de libre adhesión y retiro, dentro de los parámetros que defina el estatuto de la cooperativa.
- Se aplica el principio de actividad no lucrativa, pudiéndose distribuir el excedente en los términos que defina la legislación de cada país.

De la tradición doctrinaria de Lavergne<sup>24</sup> se desprende que las administraciones públicas cooperativas son fundamentalmente COOPERATIVAS con la característica de que sus miembros, en lugar de ser personas naturales o jurídicas de derecho privado, son SOLAMENTE PERSONAS JURÍDICAS DE DERECHO PÚBLICO, pudiendo estar en esta categoría: Estados, municipalidades, entes descentralizados, etc.

El objeto principal de esta nueva categoría cooperativa fue que al mantener los principios y métodos cooperativos, se pudiera asegurar al menor precio los servicios públicos en cabeza del Estado mediante la formación de economías de escala y revertir los excedentes de dicho proceso en beneficio de las comunidades inmediatas<sup>25</sup>

Sin embargo la confusión entre derecho cooperativo y derecho público en el caso de estas empresas, condujo a querellas y a la formación de vicios diversos de corrupción al interior de algunas de ellas.

El artículo 6 de la Constitución Política dice: los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

---

<sup>24</sup> LAVERGNE, Bernard. *Servicios Públicos Cooperativos*. Editorial Intercoop. Buenos Aires 1964.

<sup>25</sup> LAVERGNE, Bernard. *Servicios Públicos Cooperativos*. Editorial Intercoop. Buenos Aires 1964. P.118.

Se cita lo anterior porque actualmente existe una discusión importante sobre si puede una cooperativa de entidades públicas atender el principio de autonomía de gestión cooperativo sin transgredir el derecho cooperativo y su propia naturaleza. Entonces valdría la pena preguntar en caso de que se le encargue una misión pública orientada a la satisfacción de necesidades a una administración pública cooperativas y haya despilfarro de fondos, ¿a quién se le atribuye la responsabilidad y como se procesa?.

Sin embargo vale la pena considerar que en algún momento exista armonía entre las normas de derecho público y del derecho cooperativo para dar vida jurídica y desarrollo específico a estas formas asociativas en beneficio de los colombianos.

#### **2.4 Gestión de la empresa de administración cooperativa APC desde el 2006 al 2010**

Los departamentos en cabeza de la gobernación, serán prioritariamente la instancia de coordinación con el Gobierno Nacional en la implementación de los planes, para lo cual deberán fortalecerse a nivel institucional con el apoyo de una gerencia integral<sup>26</sup>

Los departamentos actuarán como articuladores y promotores de la política de modernización empresarial y regionalización de la prestación de los servicios, a través del desarrollo de los planes departamentales de agua y saneamiento. El fortalecimiento de su capacidad institucional, con el apoyo de una gerencia integral, será fundamental para el liderazgo del proceso y desarrollo de su papel como instancia de coordinación entre el gobierno nacional y los gobiernos locales<sup>27</sup>

Con estos propósitos se estructura el Plan Departamental de Aguas, PDA que de acuerdo a esos postulados se define como un conjunto de estrategias y acciones orientadas a articular los esfuerzos municipales, departamentales y nacionales para hacer posible la gestión, las obras y las inversiones requeridas para la provisión de agua potable y saneamiento básico tanto en cobertura como en calidad, así como en condiciones institucionales y empresariales sostenibles.

En la búsqueda de una mejor opción para el logro de los propósitos antes establecidos, el departamento contrataría la gerencia integral, con la conformidad del MAVDT, y los términos de referencia para dicha contratación deberán obedecer a un esquema de incentivos, que involucre el desarrollo de los procesos

---

<sup>26</sup> CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES. 12 de marzo de 2007. *Planes departamentales de agua y saneamiento para el manejo empresarial de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo*. P. 5

<sup>27</sup> CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES. 12 de marzo de 2007. *Planes departamentales de agua y saneamiento para el manejo empresarial de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo*. P. 16

de modernización empresarial en los municipios, la adecuada ejecución del plan de choque de inversiones y la optimización de la infraestructura durante el desarrollo de su contrato. Para el departamento del putumayo se concertó con el MAVDT que dicha responsabilidad la asumiría APC, razón por la cual se propició su reactivación institucional y se definió un plan de trabajo tendiente a su fortalecimiento, aprobado por el consejo de administración el cual está orientado hacia el liderazgo de la gestión en pro de la puesta en marcha del PDA, la evaluación de las empresas prestadoras de servicios públicos, así como el diagnóstico de los sistemas de acueducto, alcantarillado y aseo en los centros nucleados rurales y el fortalecimiento empresarial a través de un plan de capacitación.

APC deberá desarrollar entre otras actividades la gestión de recursos financieros para inversión en infraestructura física, asistencia técnica y capacitación.<sup>28</sup>

En especial debe subrayarse que aguas del putumayo carece de fuentes de ingresos propias, lo cual conmina a la empresa a desarrollar un plan de gestión tendiente a la consecución de los recursos necesarios para su operación. La búsqueda de fuentes de financiación de las actividades de la empresa constituyo una prioridad toda vez que la institución no cuenta con fuentes de recursos propios y su operación depende de resultados de gestión.

La puesta en marcha de la empresa fue posible a partir de una donación de recursos de cooperación que ARD, operadora de la USAID brindo por un valor de 127.000.000. La empresa opero entre noviembre de 2004 y los primeros meses del 2006 (fecha indeterminada).

El segundo semestre del año 2007, se eligió el gerente con el propósito de adelantar una agenda con el MAVDT conducente a la puesta en marcha de la estrategia nacional denominada PDA.

Paralelamente el gobernador del Putumayo, -presidente del consejo de administración,- curso diversas solicitudes al anterior gerente respecto a la urgente necesidad de hacer entrega de los bienes correspondientes a la empresa, hecho que solo se produjo parcialmente el 4 de octubre de 2007.

Considerando que la información pertinente a la situación económica, administrativa, contable y tributaria de la empresa no fue entregada por la anterior administración se realizó un ejercicio preliminar -con información fragmentada- que estableció el estado que se describe a continuación, así como las acciones emprendidas con el fin de subsanar las debilidades encontradas.

---

<sup>28</sup> Estatutos de la Empresa. Capitulo 2 art 12.

Aguas del Putumayo se creó para prestar servicios de capacitación, asesoría y asistencia técnica, compra y venta de bienes y servicios necesarios para la prestación de los servicios públicos de agua potable, saneamiento básico y manejo integral de residuos sólidos, a sus asociados, a los municipios y entes prestadores de los servicios públicos, gestionando la captación de recursos del orden nacional e internacional que se requieren para la ejecución de proyectos de pre-inversión e inversión en diseños y estudios de proyectos en infraestructura para acueducto, agua potable, alcantarillado y manejo de integral de residuos sólidos en los sectores urbano y rural de los municipios del Departamento del Putumayo.

La empresa Aguas del Putumayo fue creada en noviembre de 2004 por el Departamento y ocho municipios y opero hasta el primer bimestre de 2006, cuando desapareció de la escena pública

- En la asamblea extraordinaria de junio 25 de 2007 se acuerda reactivar la operación de Aguas del Putumayo, autorizando al consejo de administración para ejecutar las acciones pertinentes para su reactivación incluida la recuperación de bienes y archivos
- El 26 de julio de 2007 fue elegido Oscar David Gaviria como el nuevo gerente de Aguas del Putumayo hasta abril 23 de 2008.
- En mayo de 2008 el nuevo gerente de Aguas del Putumayo fue Jaime de Jesús Portilla hasta diciembre de 2008 su liquidación.

Cuando Oscar David Gaviria le entrega Aguas del Putumayo a su sucesor Jaime de Jesús Portilla le aclara que esta carece de fuentes de ingresos propios, lo cual conmina a la empresa a desarrollar un plan de gestión tendiente a la consecución de los recursos necesarios para su operación<sup>29</sup>.

Sin embargo Jaime de Jesús Portilla afirma que la empresa Aguas del Putumayo no continúa debido a falta de voluntad política.

Pese a estas afirmaciones de los ex -gerentes de la Empresa de Administración Cooperativa Aguas del Putumayo estos fueron los aportes para la ejecución del Plan Departamental de Agua.

---

<sup>29</sup>ENTREVISTA a Oscar David Gaviria. Realizada el 8 de julio de 2011 ex gerente de la Empresa de Administración Cooperativa. Putumayo,

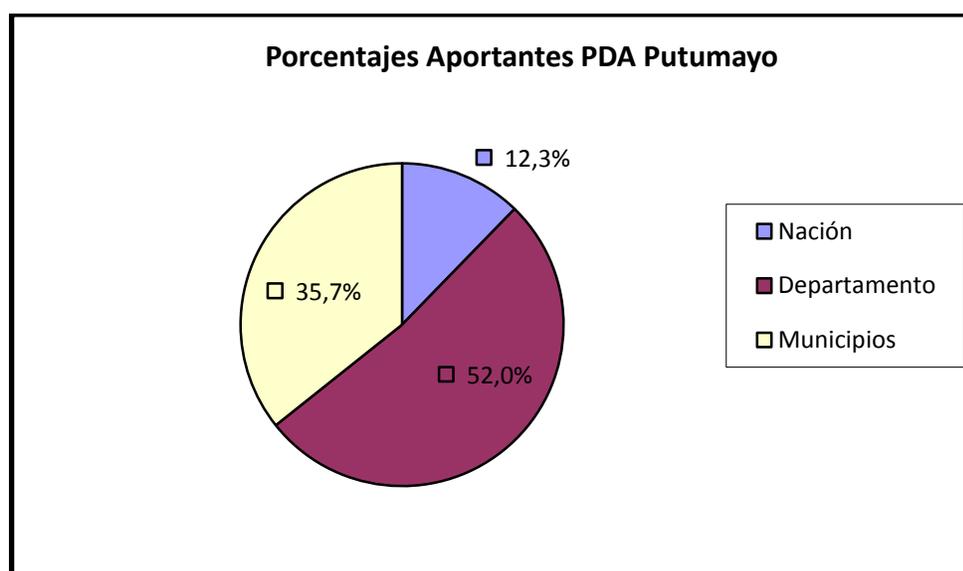
**Cuadro No 1**

**Estimativo Aportes PDA-Putumayo**

	SGP	Regalías	Total
Nación			\$ 20,346,552,968
Departamento	\$ 32,241,000,000	\$ 54,019,000,000	\$ 86,260,000,000
Municipios	\$ 58,153,089,361	\$ 1,057,679,443	\$ 59,210,768,804
Total			\$ 165,817,321,772

Fuente: Elaboración Propia a partir de informes de gestión de la empresa.

**Grafico No1**



Fuente: Elaboración propia a partir de informes de gestión de la empresa.

Teniendo en cuenta los recursos que se invirtieron por parte de los municipios a la empresa de administración cooperativa APC, se hizo necesario su estudio y aun mas cuando por medio de un comunicado de la ministra de vivienda Beatriz Elena Uribe Botero; desiste de la implementación de los Planes Departamentales de Agua debido primero a que se diseñaron estructuras muy complejas y segundo por un sobrepeso de burocracia<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> VANGUARDIA. "ya no va más aguas del Cesar", Consultado el 21 de noviembre de 2001, en <http://www.vanguardiavalledupar.com/economia/local/31666-ya-no-va-mas-aguas-del-cesar>.

Sin embargo queda el interrogante si fallo en realidad la gestión de los departamentos frente a su ejecución o en realidad fallo la deficiente articulación institucional producto de la descentralización.

## CAPITULO III

### Balance de los resultados de la empresa y efectos de la crisis

#### 3.1 Antecedentes y marco general de la crisis

Aguas fue creada el 25 noviembre de 2004<sup>31</sup> fue posible a partir de una donación de recursos de cooperación que ARD, operadora de la USAID brindó por un valor de 127.000.000. Conformada por el Departamento y 8 municipios, entre los que están Puerto Guzmán, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Mocoa, Santiago, Sibundoy, Valle del Guamúz y Villagarzón. Y opero hasta el primer bimestre de 2006, cuando desapareció de la escena pública. Se eligió a ARTURO RODRIGUEZ como el primer gerente<sup>32</sup> hasta julio de 2005.

El 5 de julio de 2005 se elige a HERNAN BURBANO como gerente<sup>33</sup> a julio de 2007 cuya acta de posesión quedó registrada en No.001 de julio 8 de 2005.

En asamblea extraordinaria de junio 25 de 2007 se acuerda reactivar la operación de Aguas del Putumayo autorizando al consejo de administración para ejecutar las acciones pertinentes para su reactivación incluida la recuperación de bienes y archivos los cuales no han sido entregados por la anterior administrativa.

El 26 de julio de 2007 OSCAR DAVID GAVIRIA es elegido como gerente<sup>34</sup> de Aguas del Putumayo por un periodo de 2 años. El 27 de julio de 2007 con el acta de posesión inició acciones tendientes a reactivar aguas del putumayo, entidad que carecía de sede, equipos, archivo, sin ningún documento de empalme, ni informe de gestión de la anterior administración como lo ordena la ley 951 de 2005<sup>35</sup> y lo que es más grave sin presupuesto.

Consecuentemente, el programa ADAM-ARD y el departamento del putumayo suscribieron adicionalmente un memorando de entendimiento el pasado 27 de junio 2007 con el fin de aunar esfuerzos técnicos y financieros que permitan llevar a cabo la gerencia técnica del plan departamental de agua y desarrollar actividades del componente de servicios públicos en los municipios del Departamento del Putumayo a través de la empresa de ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COOPERATIVA "APC", priorizando y focalizando la atención en la zona rural de los municipios.

---

<sup>31</sup> Acta No.01 del 25 de noviembre del año 2004

<sup>32</sup> Acta No.001 del Consejo de Administración de noviembre 25 de 2004,

<sup>33</sup> Acta No.003 de julio 5 de 2005

<sup>34</sup> Acta No.01 de julio 26 de 2007

<sup>35</sup> PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA "Por la cual se crea el acta de informe de gestión. Ley 951 de 2005 Art 2. Bogotá 2005.

Los objetivos específicos se enfocan a fortalecer integralmente las empresas y organizaciones comunitarias rurales prestadoras de los servicios públicos de agua y/o saneamiento básico. Para cumplir con las condiciones puestas por ARD para la donación de recursos, Oscar Gaviria prestó por 6 meses un inmueble de su propiedad como sede provisional de aguas del putumayo, incluida la dotación de muebles y líneas telefónicas, y requiriendo a la anterior administración para que haga entrega formal de archivos y demás bienes de la empresa, así como de los estados financieros y contables, acometido que se logro parcialmente hasta octubre 4 de 2007. Esta negligencia ponía en riesgo y retrasaba la donación de ARD (programa ADAM\_USAID) cabe subrayar que los estados financieros y contables nunca fueron entregados a pesar del persistente reclamo.

Mediante Acta No.02 de noviembre 8 de 2007, el Consejo de Administración aprueba el Presupuesto del año 2007 y el Plan de Acción. El valor del presupuesto es de \$633.363.790, está compuesto por recursos USAID –ARD ADAM, por valor de \$333.363.790 y el valor de \$300.000.000, por concepto de un convenio celebrado con la Gobernación del Putumayo. Los recursos de la Gobernación corresponden a recursos de Regalías.

Se suscribe convenio GL 02 con el programa ADAM\_ARD GL 174 por 333,363,790 millones de pesos cuyo Apoyo es a la consolidación de aguas del putumayo que permita la asistencia técnica para adelantar la gerencia del PDA y el fortalecimiento de las entidades comunitarias prestadoras de los servicios públicos de agua y saneamiento” el subrayado llama la atención respecto a la situación de aguas del putumayo, toda vez que la debilidad administrativa financiera y organizacional de la empresa fue el argumento central expuesto por nosotros, para la donación de cooperación internacional, argumento que posteriormente y a partir del 1 de enero de 2008 sería utilizado por la nueva administración departamental para destituir al gerente, desarticular y acabar la empresa, como se verá más adelante.

Se suscribe el 17 de diciembre de 2007 el convenio interinstitucional 089 con la Gobernación del putumayo por valor de 300 millones de pesos con el objeto de ejecutar el sub-proyecto denominado “Asistencia técnica para el fortalecimiento a las empresas y organizaciones comunitarias prestadoras de los servicios públicos en los municipios del Departamento”

Se firma el 19 de diciembre el convenio interadministrativo para la “gerencia integral y coordinación del plan departamental de agua y saneamiento básico del putumayo 2008-2012 por un valor de \$54.019.283.03”. Suscrito en el Departamento y Aguas del Putumayo.

Con la suscripción de los convenios referidos se garantizaría por 5 años la vida institucional de Aguas del putumayo. Que coincida la suscripción de los citados convenios con el fin de un gobierno departamental, responde entre otras

circunstancias a la generada por la ley de garantías de las elecciones realizadas en el mes de octubre de 2007. Los citados convenios están respaldados por los acuerdos suscritos entre las diversas instituciones que apoyaron a aguas del putumayo como gerente del plan departamental de agua. El 11 de mayo de 2007 la gobernación y el MAVDT suscribieron un convenio de asistencia técnica para el propósito en comento, y el 6 de julio de 2007 la gobernación y ARD, suscribieron un memorando de entendimiento en el mismo sentido.

Como se constata en las agendas concertadas la gestión para la viabilización operativa y financiera de aguas del putumayo, estuvo acompañada por el MAVDT, en concordancia con una política nacional trazada entre otros a través del CONPES 3463 y la asistencia técnica brindada por la ARD del programa ADAM\_USAID.

El resumen de las acciones realizadas en el segundo semestre de 2007 fueron consignadas por el MAVDT en un formato adjunto el cual explicita las acciones y el cronograma previsto; así como el e-mail de ARD, suscrito por el subdirector adjunto de asistencia técnica y capacitación, -el cual urge, en medio de la ley de garantías, por el cumplimiento de la agenda concertada-.

### **3.2 Nueva administración nuevo escenario.**

El inicio de un nuevo gobierno departamental representaba un reto para la vida institucional de aguas del putumayo, reto que se había previsto tanto en el MAVDT como en ARD. Se trataba de articular la nueva administración con los avances y el reconocimiento institucional que difícilmente se había logrado en un solo semestre de 2007. Entonces se tenía una empresa reconocida por el MAVDT, el DNP, el Ministerio de Hacienda, ARD-ADAM-USAID- y el Banco Mundial, Banca Multilateral que había aceptado al Putumayo entre los 5 departamentos a quienes financiaría su plan departamental de agua PDA.

El dos de enero de 2008 en el despacho del gobernador. Oscar Gaviria gerente de aguas hizo un recuento pormenorizado de la empresa, su naturaleza, su estado a ese momento, sus debilidades, los procesos interinstitucionales emprendidos para su reactivación, los acuerdos y los convenios suscritos para su fortalecimiento administrativo, financiero, técnico y operativos orientados a gerenciar el PDA.

Nada de lo expuesto interesó a los asistentes. La reunión presidida por el gobernador Felipe Guzmán y a la cual asistieron entre otros el Sr. Jaime Portilla, transcurrió en un clima inadecuado. Ya para el 4 de enero se presentó en la sede de de aguas del putumayo el Ing. Hilarión Guerrero con el propósito de cumplir el mandato del gobernador de recibir la empresa y hacerse cargo de la gerencia, para lo cual solicite el acta que consignara la decisión por parte del consejo de administración, situación que genero ofuscamiento del visitante quien frente al

desconocimiento de la naturaleza jurídica de la empresa abandonó el recinto en medio de airada vociferación.”<sup>36</sup>

Para el nuevo gobierno departamental, constatar que la gerencia de Aguas del Putumayo no era de libre nombramiento y remoción representó un motivo de frustración, pues era vox populi el compromiso adquirido para entregar dicha empresa a un sector político cercano al naciente gobierno. “En tales circunstancias, Sr. Fernando Ochoa vocifero que a “Aguas del Putumayo es mejor acabarla para crear otra empresa bajo el control del nuevo gobierno”<sup>37</sup> Teniendo en cuenta que los estatutos hablan específicamente del nombramiento y remoción del gerente en los siguientes términos:

“**ARTÍCULO 61.- Gerente.** (Modificado 14/03/05) El Gerente es el representante legal de la Administración Cooperativa “AGUAS DEL PUTUMAYO APC”, y el ejecutor de las políticas y decisiones de los órganos superiores. Ejercerá sus funciones bajo la supervisión inmediata del Consejo de Administración y responderá ante éste y ante la Asamblea por la marcha y buen funcionamiento de la empresa. **Será nombrado por el Consejo de Administración, para un período de dos (2) años.** El Consejo de administración dará al Gerente un preaviso treinta días antes al vencimiento de su periodo, pudiendo ser reelegido, sin perjuicio de que pueda ser removido por ineficiencia e ineptitud, por violación a los estatutos, al reglamento interno y a la ley en cualquier tiempo”

En la entrevista al señor Oscar Gaviria, manifestaba “Todas las reuniones se caracterizaron por el propósito de inculparme, de las debilidades administrativas y organizacionales de la empresa. Situaciones administrativas que herede y que di a conocer al consejo de administración y a otras autoridades; y cuya corrección, demandada no solo del compromiso del nuevo consejo de administración , sino, de la implementación de la agenda concertada con el MAVDT y ARD cuya justificación era precisamente el ... Apoyo a la consolidación de aguas del putumayo... esta agenda se estructuro para desarrollarse durante un año, incluyendo procesos de capacitación técnica, operativa, financiera y de desarrollo institucional, conducentes a la corrección de las debilidades y falencias para la consolidación empresarial, como consta en el cronograma suscrito con ARD.”<sup>38</sup>

La estrategia planteada consistió en desconocer que las falencias de Aguas procedían de administraciones anteriores y que la nueva administración de la empresa, compuesta por tres personas (un gerente, una secretaria auxiliar administrativa y una auxiliar de servicios generales) no podría de la noche a la mañana y con la carencia de diversos recursos, solucionar todas las referidas debilidades. En esas circunstancias, al gerente se le acusa de haber promovido

---

<sup>36</sup> ENTREVISTA a Oscar David Gaviria. Realizada el 8 de julio de 2011 ex gerente de la Empresa de Administración Cooperativa. Putumayo.

<sup>37</sup> Ibídem

<sup>38</sup> Ibídem

innumerables irregularidades y con el propósito de destaparlas el consejo de administración nombra una auditoria, conformada por el doctor Jaime portilla entre otros, ninguno de ellos era empleado público o miembro de alguna institución. La auditoria produce un informe que se da a conocer al gerente, a pocas horas de la asamblea extraordinaria, como testimonio el oficio firmado por Felipe Guzmán recibido a las 4:20 pm del 25 de enero para presentar la propuesta a las 8 am del día siguiente.

A pesar de la oposición de los asistentes a permitir la participación del gerente de aguas en la asamblea extraordinaria, el sesgado informe fue desvirtuado a la 1:30 de la tarde, hora en la finalmente se le permitió acceder a Oscar Gaviria y presentar su informe. En dicha presentación el señor Gaviria realiza precisiones preliminares respecto a los hallazgos de auditoría llevada a cabo por el consejo de administración de aguas del putumayo entre los días 16, 17, 18 de enero de 2008. Y logra demostrar que la información presentada por la auditoria, carece de validez porque no está sustentada en la documentación de empresa, que nunca fue solicitada. Al respecto, los suscriptores de la referida auditoria terminaron justificando sus incoherencias e imprecisiones manifestando que no habían tenido todo el tiempo necesario para auditoria y por otro lado que las dudas generadas a los miembros de la asamblea quienes se abstuvieron de decidir la destitución, se debía a que el gerente, era buen orador, pero “que el 80% del informe de la auditoria era verdad. No es que se esté tomando posición de defensa a favor del señor Gaviria, tan solo se trata de demostrar como los intereses políticos y clientelistas de los gobiernos locales y departamentales, terminan incidiendo en las decisiones y manejo de este tipo de organizaciones que con un régimen privado aparentemente están al margen de este tipo confrontaciones.

Todas las reuniones referidas, convocadas por el gobernador, fueron ampliadas a la participación del todo el sequito del gobierno, incluso del diputado Pablo Luna quien incidió en la toma de decisiones, y quien por los hechos, desconoce su impedimento jurídico para participar en las juntas directivas, asambleas o consejos de administración; participación que quedo registrada en el acta de consejo de administración No. 001 de enero 12 de 2008 y acta de asamblea extraordinaria No. 001 de 26 de enero de 2008.

Los informes de gestión y contables correspondientes al ejercicio 2007 se presentaron y fueron aprobados por unanimidad en asamblea ordinaria como consta en acta No 002 de 20 de febrero. En la misma reunión, el gobernador del Putumayo después de solicitar el retiro de los asistentes que no eran miembros de la empresa y de advertir que nadie grabara su intervención, preguntó a cada uno de los alcaldes si Oscar Gaviria había trabajado políticamente con alguno de ellos, a lo cual todos respondieron negativamente. Con dicha constatación, el gobernador expreso que no podía trabajar con el actual gerente de aguas por cuanto este, “no pertenece a nuestro proyecto político”. “Lo que hemos

evidenciado –concluyo- es que la totalidad de los socios de la cooperativa, quieren un nuevo gerente”.

En dicha asamblea, en el punto de proposiciones y varios se decidió aprobar la convocatoria para una nueva gerencia de la EMPRESA AGUAS DEL PUTUMAYO, asunto que es abiertamente contrario a lo planteado en el artículo 61 de los estatutos. Arriba mencionado.

La misma asamblea eligió revisor fiscal, sin asignar recursos para amparar este compromiso. El acta fue suscrita 41 días después, es decir, el 31 de marzo. El 8 de abril el revisor entra a exigir la suscripción de un contrato, aspiración a la que el gerente no accedió, entre otras razones porque el presupuesto de la empresa no tenía los recursos necesarios para amparar dicho gasto.

El 19 de abril de 2008 en reunión del consejo de administración, el revisor presenta informe verbal de un trabajo que nunca realizo, y que los participantes pretenden mostrarlo como soporte de su decisión, “con fundamento en lo anterior se aprueba por unanimidad la remoción del gerente el señor Oscar Gaviria de la empresa de Aguas del Putumayo APC”. Como consta en el acta 003 del consejo de administración.

En reemplazo del gerente nombran al alcalde de Villagarzón Sr Luis Eduardo García Franco, quien en el acto tomo posesión, infringiendo todas las normas referentes y reglamentarias de su condición de alcalde municipal. Para subsanar el entuerto jurídico del alcalde, hacen constar que toma posesión aún desconociendo la violación al régimen municipal, que en su artículo 96, numeral 3, prohibirles a los alcaldes este tipo de ejercicios<sup>39</sup>.

Como el acta se redacta a posteriori, en la misma buscan enmendar el error referido, nombrando al señor Jaime portilla, quien al igual que el alcalde García, acepta en el acto de gerencia, dejando en el acta 2 gerentes nombrados y posesionados. Al sr Portilla, lo posesionaron el 23 de abril de 2008, siete días antes de producirse el acta del consejo de administración como lo constata el acta notarial del circulo de Mocoa.

El 23 de abril, el presidente del consejo de administración (E), le comunica al Sr. Oscar Gaviria la decisión tomada por dicho consejo, y pide realizar empalme con el sr. Jaime Portilla.

---

<sup>39</sup> PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Ley 136 de 1994, art 96 numeral 3.

El día 14 de mayo se hace entrega formal al sr. Jaime Portilla, del informe de gestión en concordancia con la ley 951 de 2005, incluidos todos los bienes y documentos de la empresa, como consta en el acta de entrega.

De los aportes sociales no reducibles realizados a la constitución de la empresa (cien millones. \$100.000.000) no se obtuvo ningún reporte por parte del anterior gerente a pesar de los requerimientos. Tampoco dicho patrimonio, fue entregado en bancos, de acuerdo a los estados de cuenta.

Considerando que AGUAS DEL PUTUMAYO solo puede operar con base en los ingresos provenientes de los servicios prestados, esta gerencia se concentro expresamente en la concreción de negocios de asistencia técnica, pues no de otra manera se ponía poner en marcha la empresa. Esto explica la gestión ante entidades como el MAVDT, ARD, Min-hacienda, DNP, que asesoraron los convenios suscritos.

El interés por frenar las acciones de aguas del putumayo, conlleva a que la nueva administración departamental afirmara que, el convenio 089 suscrito con el mismo departamento era ilegal por cuanto los recursos de regalías solo pueden destinarse para inversión y ellos, consideraron que el objeto del convenio no lo era.

Lo primero que debe subrayarse al respecto, es que la suscripción del convenio, está presidida por procesos técnicos, administrativos y jurídicos, adelantados por la entidad contratante, quien el marco de la naturaleza jurídica, determina los escenarios y las condiciones dentro de las cuales ejecuta sus planes, programas y proyectos de inversión. En ese sentido el departamento a través de la secretaria del ramo, elabora los términos de referencia registra el proyecto en el banco de programas y proyectos de la secretaria de planeación (identificado como 2007-86-0241 de junio de 2007); el Departamento además, elabora un estudio de conveniencia y oportunidad y la oficina de presupuesto expide los certificados de disponibilidad presupuestal Nos 2797 y 2788 del 14 de diciembre de 2007, con lo cual se deduce que la administración contratante, valoró los aspectos técnicos, jurídicos, financieros y presupuestales a partir de los cuales soporta su emprendimiento. Aun así, si persistieran dudas respecto a la legalidad y pertinencia del convenio comentado, la entidad contratista, no tiene ninguna gobernabilidad sobre las decisiones previas tomadas por la contratante, para la suscripción del citado convenio.

Sin embargo, vale reiterar que la naturaleza jurídica de aguas del putumayo APC. (administradora publica cooperativa, ver decreto 1482 de 1989), le confiere la misión de vender servicios de asistencia técnica a sus asociados en el área de la provisión de servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, por lo cual es coherente su propósito con el de la fuente de los recursos mismos, en tanto su razón de ser, se desenvuelve en el mismo sector social, y no

puede ni está facultada para derivar rentas que le permitan su operación, de actividades diferentes a las conexas a la prestación de servicios de agua potable y saneamiento básico.

El 23 de junio de 2008 se posesiona como gerente Jaime de Jesús Portilla Rosero<sup>40</sup>, hasta ese momento el total comprometido de abril a junio de 2008 es de **43.708.217.48**. Entre los que están \$25.891.657.56 por concepto de Personal y \$17.816.559.92 por Prestaciones<sup>41</sup>

**Cuadro Nro.2**

**RESUMEN GENERAL DE GASTOS CON RECURSOS DE REGALIAS SEGÚN EL CONVENIO NO.089/07 Y APOORTE GOBERNACIÓN**

<b>RESPONSABLE EJECUCIÓN</b>	<b>PERIODO EJECUCIÓN</b>	<b>VALOR COMPROMETIDO</b>
ARTURO RODRIGUEZ	2004 A JULIO DE 2005	\$20.000.000
OSCAR DAVID GAVIRIA	2007 A ABRIL DE 2008	\$41.724.265
JAIME DE JESUS PORTILLA ROSERO	ABRIL DE 2008 A JUNIO DE 2008	\$43.708.217.48.
<b>TOTAL.....</b>		<b>\$105.432.482.48</b>

Fuente: Informe de Auditoría. Contraloría Departamental. Vigencia del 2007.

Las irregularidades en la empresa continúan, al punto de designarse revisor fiscal en el año 2008, según consta en el acta Nro. 002 del 20 de febrero de ese año, en donde nombra al señor JIMMY ALEJANDRO LEITON CAMPIÑO, quien como manifestamos arriba, ya había incluso rendido informes de revisoría fiscal a la asamblea, sin estar posesionado. Es de anotar que este tipo de organizaciones deben por ley tener revisor fiscal y debieron pasar cuatro años para que se llenara tal vacante.

**3.3. Estado Actual de la empresa y balance de resultados.**

Con base en la auditoría que realiza la Contraloría Departamental sobre la vigencia de 2007. Y que fuera dada a conocer en 2009, se establecieron todas las irregularidades que hasta el momento hemos mencionado obligando a la entidad a comprometerse con un plan de mejoramiento con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor. Dicho Plan

<sup>40</sup> Acta de posesión de junio 23 de 2008.

<sup>41</sup> CONTRALORIA GENERAL DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO. (2009). *Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral modalidad especial empresa de aguas del putumayo APC. Consultado el 27 de diciembre de 2012.* en [http://69.64.43.79/~contralo/wp-content/uploads/empresa\\_de\\_aguas-2007.pdf](http://69.64.43.79/~contralo/wp-content/uploads/empresa_de_aguas-2007.pdf)

debe ser entregado dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del informe final.

Este informe de auditoría que por su importancia para esta investigación se transcriben textualmente a continuación:

### **3.3.1“HALLAZGOS OPORTUNIDADES DE MEJORAMIENTO**

#### **HALLAZGOS ADMINISTRATIVOS**

- 1- Utilizo los aportes de la Gobernación y los Municipios por valor de \$100.000.000, en gastos de funcionamiento.
- 2- Presenta una reducción significativa de los aportes de sus asociados. Lo cual es contrario a lo establecido en el Capítulo 8 Régimen Económico y Aportes Sociales de los Estatutos de la empresa, artículo 79.-Aportes no Reducibles.
- 3- Utiliza en gastos de funcionamiento recursos del Convenio No.089 de diciembre 17 de 2007, celebrado con la Gobernación del Putumayo, que corresponden a recursos de Regalías.
- 4- Se presentó una limitación en la gestión administrativa, debido a que no se realizó el acta de entrega de los documentos en forma oportuna. Esta situación presentada en la Empresa de Aguas del Putumayo APC, infringe los artículos 1, 2, 3 y 4 de la Ley 951 DE 2005 de marzo 31, por la cual se crea el acta de informe de gestión.
- 5- En la Auditoría Externa contratada por la APC, se genera, establece y se registra en el Balance General a junio de 2008, unas RESPONSABILIDADES PENDIENTES DE EMPLEADOS por valor de \$96.822.910.

#### **HALLAZGOS FISCALES**

1. Los aportes de los Municipios cuyo origen son del Sistema General de Participaciones Sector Agua Potable por valor de \$80.000.000, y el aporte realizado la Gobernación por valor de \$20.000.000 pertenecientes a recursos de regalías; fueron utilizados por la APC en gastos de funcionamiento; transgrediendo el artículo 78 de la Ley 715 de 2001, y el Artículo 3 de la Ley 617 de 2000, artículo 13 y 14 de la Ley 756 de 2002. Lo cual genera un presunto detrimento patrimonial por valor de \$100.000.000.
2. El presupuesto, está conformado por recursos de regalías provenientes de la Gobernación por valor de \$94.739.400 equivalente al 51.20%. De los cuales se ha utilizado estos para atender gastos de funcionamiento durante el año 2007 y junio de 2008 por valor de \$85.432.482.48. Estableciéndose en un Presunto uso indebido en gastos de funcionamiento u operación a través del convenio interadministrativo 089 de 17 dic 2007. Norma violada: Artículo 3 de la Ley 617 de 2000, artículo 13 y 14 de la Ley 756 de 2002. Lo

cual genera un presunto detrimento al patrimonio público por valor de \$85.432.482.48.

## **HALLAZGOS DISCIPLINARIOS**

1. La APC, utilizo los aportes de la Gobernación y los Municipios por valor de \$100.000.000, en gastos de funcionamiento. Y con el agravante de que los aportes de los municipios que ascendían al valor de \$80.000.000, correspondían al Sistema General de Participaciones Sector Agua Potable; transgrediendo el artículo 78 de la Ley 715 de 2001, donde se establece el destino de los recursos del Sistema General de Participaciones, Sector Agua Potable y Saneamiento Básico Igualmente, el aporte de la Gobernación de \$20.000.000, correspondían a recursos de Regalías Petrolíferas. Estableciéndose en un Presunto uso indebido en gastos de funcionamiento u operación, presuntamente violando el Artículo 3 de la Ley 617 de 2000, artículo 13 y 14 de la Ley 756 de 2002. En vista que se están dando un indebido uso a los recursos que tienen destinación específica existe una presunta vulneración del artículo 48 numeral 20 de la ley 734 de 2002.
2. En el manejo contable de las cuentas de la APC, se evidenciaron traslados de fondos. Presentándose un Manejo irregular de cuentas, por cuanto se realizo un traslado de fondos por valor de \$23.000.000 a una cuenta de fondo común. Norma presuntamente Violada: Artículo 2 parágrafo 1 Decreto 620 de 1995.
3. El presupuesto de la vigencia 2007 de la APC, se encuentra conformado por el Convenio No.089 de diciembre 17 de 2007, valor \$300.000.000, celebrado con la Gobernación del Putumayo. Los recursos llegan a una cuenta bancaria común, y presupuestalmente se hace la distribución de los recursos, pudiéndose identificar así que del total presupuesto le corresponden el valor de \$94.739.400 equivalente al 51.20% de recursos de regalías de la Gobernación. De los cuales se ha utilizado recursos de regalías para atender gastos de funcionamiento durante el año 2007 y junio de 2008 por valor de \$85.432.482.48. Estableciéndose en un Presunto uso indebido en gastos de funcionamiento u operación a través del convenio interadministrativo 089 de 17 dic 2007. Norma violada: Artículo 3 de la Ley 617 de 2000, artículo 13 y 14 de la Ley 756 de 2002. En vista que se están dando un indebido a los recursos que tienen destinación específica existe una presunta vulneración del artículo 48 numeral 20 de la ley 734 de 2002.
4. Se presento una limitación en la gestión administrativa, debido a que no se realizo el acta de entrega de los documentos en forma oportuna. Esta situación presentada en la Empresa de Aguas del Putumayo APC, infringe los artículos 1, 2, 3 y 4 de la Ley 951 DE 2005 de marzo 31, por la cual se crea el acta de informe de gestión.

## HALLAZGOS PENALES

1. La APC, utilizo los aportes de la Gobernación y los Municipios por valor de \$100.000.000, en gastos de funcionamiento. Y con el agravante de que los aportes de los municipios que ascendían al valor de \$80.000.000, correspondían al Sistema General de Participaciones Sector Agua Potable; transgrediendo el artículo 78 de la Ley 715 de 2001, donde se establece el destino de los recursos del Sistema General de Participaciones, Sector Agua Potable y Saneamiento Básico Igualmente, el aporte de la Gobernación de \$20.000.000, correspondían a recursos de Regalías Petrolíferas. Estableciéndose en un Presunto uso indebido en gastos de funcionamiento u operación, presuntamente violando el Artículo 3 de la Ley 617 de 2000, artículo 13 y 14 de la Ley 756 de 2002. Se presume una vulneración de nuestro ordenamiento penal al configurarse un peculado por aplicación oficial diferente Artículo 399 de la Ley 599 de 2000.
2. En el manejo contable de las cuentas de la APC, se evidenciaron traslados de fondos. Presentándose un Manejo irregular de cuentas, por cuanto se realizo un traslado de fondos por valor de \$23.000.000 a una cuenta de fondo común. Norma presuntamente Violada: Artículo 2 parágrafo 1 Decreto 620 de 1995.
3. El presupuesto de la vigencia 2007 de la APC, se encuentra conformado por el Convenio No.089 de diciembre 17 de 2007, valor \$300.000.000, celebrado con la Gobernación del Putumayo. Los recursos llegan a una cuenta bancaria común, y presupuestalmente se hace la distribución de los recursos, pudiéndose identificar así que del total presupuesto le corresponden el valor de \$94.739.400 equivalente al 51.20% de recursos de regalías de la Gobernación. De los cuales se ha utilizado recursos de regalías para atender gastos de funcionamiento durante el año 2007 y junio de 2008 por valor de \$85.432.482.48. Estableciéndose en un Presunto uso indebido en gastos de funcionamiento u operación a través del convenio interadministrativo 089 de 17 dic 2007. Norma violada: Artículo 3 de la Ley 617 de 2000, artículo 13 y 14 de la Ley 756 de 2002.

Se presume una vulneración de nuestro ordenamiento penal al configurarse un peculado por aplicación oficial diferente Artículo 399 de la Ley 599 de 2000<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup>CONTRALORIA GENERAL DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO. (2009). *Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral modalidad especial empresa de aguas del putumayo APC*. Consultado el 27 de diciembre de 2012. en [http://69.64.43.79/~contralo/wp-content/uploads/empresa\\_de\\_aguas-2007.pdf](http://69.64.43.79/~contralo/wp-content/uploads/empresa_de_aguas-2007.pdf)

Luego de producido el informe la empresa entra en un periodo de receso, y el plan de aguas nunca logró despegar y la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado nunca se transfirió a la EMPRESA AGUAS DE PUTUMAYO, afortunadamente. Lo que llevo a que durante el año 2009 y 2010, la empresa casi que desapareciera y el plan departamental de aguas entrara en crisis.

En el año 2011, fuera suprimida de la estructura organizacional del Departamento y entrara en proceso de liquidación, según consta en la Ordenanza 619 del 2 de febrero de ese año.

Además de los hallazgos la AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL, Modalidad Especial. Llevada a cabo en la EMPRESA DE AGUAS DEL PUTUMAYO APC hace un análisis, evaluación de gestión y resultados en la gestión misional, gestión administrativa, evaluación del Sistema Contable y Presupuestal, el examen de las cuentas de los Estados Financieros, cuentas por cobrar, ingresos y gastos, por el período comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2007 y la evaluación a los mecanismos internos de control del proceso contable, presupuestal y misional que la administración. Este ejercicio se llevó a cabo durante la vigencia fiscal correspondiente al año 2007, evaluándose además, la vigencia 2004, 2005, 2006, y aspectos puntuales del 2008.

La auditoria incluyó la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables.

A continuación se detallan algunos de los principales aspectos contenidos en dicha auditoria.

**Periodo 2004 a julio de 2005**  
**Gerente encargado ARTURO RODRIGUEZ**

APC, se constituye con la participación de la Gobernación del Putumayo y los municipios de Puerto Guzmán, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Mocoa, Santiago, Sibundoy, Valle del Guamúz y Villagarzón.

El capital social de la APC, asciende al valor de \$100.000.000, distribuidos así: Gobernación aporta \$20.000.000 y los Municipios aportan cada uno \$10.000.000. Los aportes se realizaron en el año 2005, por valor de \$90.000.000, a excepción del Municipio del Valle del Guamúz que hizo su aporte en marzo 27 de 2006 valor \$7.000.000 y octubre 3 de 2008 valor \$3.000.000; los cuales fueron consignados en la Empresa de Aguas del Putumayo APC.

En noviembre 25 de 2004 se elige gerente ARTURO RODRIGUEZ hasta julio de 2005. Con una asignación mensual de \$3.400.000. De acuerdo a los soportes de pagos realizados por honorarios ascienden al valor de \$17.000.000; cancelados al señor ARTURO RODRIGUEZ en calidad de gerente de APC. Acuerdan y aprueban el reconocimiento y pago de los honorarios del gerente de la empresa con recursos de los aportes realizados por los municipios y la gobernación.<sup>43</sup>

En el cuadro se muestra un resumen del comportamiento de los ingresos y gastos.

**Cuadro No 3**

**COMPORTAMIENTO DE LOS APORTES  
2004 A JULIO DE 2005  
Valores en pesos**

<b>DETALLE</b>	<b>INGRESO</b>	<b>EGRESO</b>
<b>Aporte Gobernación y Municipios</b>	<b>\$90.000.000</b>	
<b>Pago gastos de viaje, compras varias</b>		<b>\$5.867.100</b>
<b>Pago honorarios gerente</b>		<b>\$13.800.427</b>
<b>TOTALES</b>	<b>\$90.000.000</b>	<b>\$19.667.527</b>

Fuente: Informe de auditoría. Contraloría Departamental del Putumayo. 2009

Entonces da un total de 90,000,000 mas reintegros de remesas y otros 221,218, para un total de 90,221,218; menos 19,667,527 de egresos, menos gastos bancarios de 1,258,315 para un total de 20,925,842.

SALDO ENTRE INGRESOS Y GASTOS 69.295.377  
Saldo extracto bancario a julio de 2005, 69.295.377<sup>44</sup>

**Observaciones<sup>45</sup>**

- 1- Además es preciso señalar que dentro de los documentos soportes, no se encontró las retenciones en la fuente por concepto de honorarios.
- 2- Como cuentas por pagar quedaron el valor de \$2.759.340, distribuidos así: honorarios gerente \$2.147.340 y viáticos gerente \$612.000

<sup>43</sup> Acta de Asamblea Extraordinaria del Consejo de Administración de la APC, fechada junio 27 de 2005;

<sup>44</sup> Op. Cit Pág 43.

<sup>45</sup> Ibidem

- 3- Según conciliación bancaria a julio de 2005 no se encuentran cheques en mano.

**Periodo entre julio de 2005 a julio de 2007**  
**Gerente encargado HERNAN BURBANO**

A continuación se muestra el detalle de los recursos:

**Cuadro Nro. 4**

**EMPRESA DE AGUAS DEL PUTUMAYO APC**  
**MOVIMIENTOS REALIZADOS EN EL PERIODO HERNAN BURBANO**  
**CUENTA CORRIENTE NO.3.7903-0-00022-6**  
**APORTES GOBERNACION Y MUNICIPIOS**

FECHA	DETALLE	INGRESOS	EGRESOS
2005/08/01	<b>VIENEN SEGÚN EXTRACTO BANCARIO</b>	<b>69,295,376.50</b>	
2005/08/17	Gloria Bravo honorarios jul-05 CH30		752,000.00
2005/08/17	Nubia Solarte honorarios jul-05 CH31		235,000.00
2005/08/18	Álvaro Fdo Lara compra muebles de oficina CH32		11,580,000.00
2005/08/19	Hernán Burbano viáticos bgta 25-27 jul-05 CH33		949,520.00
2005/08/22	agua pura del ptyo un botellón de agua CH34		33,000.00
2005/08/31	Sumatoria gravamen movimiento fciero s/extracto del mes agos-05		54,066.00
2005/09/01	Gloria Bravo pago honorarios s/planilla Agos-05 CH37		1,927,000.00
2005/09/06	Telecom 16-06-05 a 15-07-05 internet Jul-05 CH38		281,330.00
2005/09/06	La Previsora SA póliza de manejo Hernán Burbano No.1002149 CH39		585,800.00
2005/09/06	Compucentro-Mario Posso compra archivador s/fra 0324 CH40		300,000.00
2005/09/06	Servicomputo del Ptyo Ltda s/fra.0310 CH41		215,760.00
2005/09/09	DIAN pago Retefuente mes agosto -05 CH42		483,000.00
2005/09/12	EAT El Putumayo Ltda. pago publicidad escrita s/fra.110 CH43		500,000.00
2005/09/23	Belgráficas compra s/fra.5260 papelería CH44		348,000.00
2005/09/23	Telecom 16-07-05 a 15-08-05 Fra.1095426-1099111 CH45		168,120.00
2005/09/23	Hernán Burbano viáticos a sbdoy y Pto Asís 26-27-28 sep-05 CH.46		399,040.00
2005/09/23	Diego Quiroz viáticos a Sbdoy 26-27 sep-05 CH47		153,811.00
2005/09/30	Gloria Bravo pago Planilla P.de servicios mes de sep-05 CH48		1,927,000.00
2005/09/30	Hernán Burbano viáticos a Santiago 03 oct-05 CH49		280,760.00

2005/09/30	Diego Quiroz viáticos a Santiago 03 oct-05 CH50		58,905.00
2005/09/30	Arturo Rodríguez saldo de Honorarios como Gerente y viáticos CH51		1,059,340.00
2005/09/30	Sumatoria gravamen movimiento fciero s/extracto del mes sep-05		33,958.00
2005/10/10	Hernán Burbano viáticos a Sta Marta present.portafolio de serv. CH52		522,560.00
2005/10/10	Selva Viajes y Turismo pago tiquetes s/fra. No.3683 CH53		1,309,320.00
2005/10/13	Metal Muebles Mocoa pago compra muebles s/fra.1003 CH54		937,980.00
2005/10/14	Juan Pablo Martínez compra tres ventiladores s/fra.0984 CH55		150,000.00
2005/10/14	Transferencia a la cuenta Donación G-039-II ARD No.3-7903-0-01534-9		5,818,000.00
2005/10/14	Asociación Voluntarias Vicentinas de la Caridad arrendo 18jul a 17sep ch56		1,061,500.00
2005/10/18	Mariela Mejía compra persianas verticales s/fra.071 CH57		1,351,000.00
2005/10/21	Diego Quiroz pago viáticos de Diego Quiroz y William Mojica Pto Asis CH58		1,472,655.00
2005/10/24	Campo Elias Jojoa servicio de perifoneo y ampliación sonido s/fra.1555 CH59		94,000.00
2005/10/25	Telecom pago servicio telefónico 16agos-05 a 15sep-05 e internet sep-05 CH60		230,710.00
2005/10/27	Telecom pago servicio telefónico 16agos-05 a 15sep-05 tel.4295575 H61		52,930.00
2005/10/27	Hernán Burbano pago reembolso tiquetes aéreos neiva-bgta y bgta-ptto asis CH63		754,220.00
2005/10/27	CA Distribuciones y/o Andrés Alexander Cerón compra enfriador s/fra.009 CH64		752,700.00
2005/10/28	Guillermo Fajardo pago servicio organización conversatorio del PDAPSB CH65		752,000.00
2005/10/30	Sumatoria gravamen movimiento fciero s/extracto del mes oct-05		42,004.00
2005/11/03	Francisco de Jesús Segura pago honorarios asesoría jurídica mes Oct-05 CH66		900,000.00
2005/11/04	Gloria Bravo pago planilla prestación de servicios mes Oct-05 CH67		1,809,500.00

2005/11/04	La casa del libro y/o Álvaro Andrés Luna compra mueble y enseres y tinta CH69		2,316,000.00
2005/11/04	Comunicaciones e Ingeniería Coming Ltda pago serv. publicidad CH70		376,000.00
2005/11/09	DIAN pago Retefuente mes Sep-Oct-05 CH72		2,148,000.00
2005/11/17	Gloria Bravo avance compra materiales de aseo CH73		200,000.00
2005/11/17	Diego Quiroz pago viáticos a Vgzon el 18 Nov/05 CH74		64,905.00
2005/11/17	William Ricardo Mojica pago viáticos a Vgzon el 16 Nov/05 CH75		86,760.00
2005/11/21	Costo solicitud de chequera		85,950.00
2005/11/21	IVA solicitud chequera		13,752.00
2005/11/21	Impuesto de Timbre		300.00
2005/11/25	Hernán Burbano pago viáticos a Vgzon-Santiago-Sbdoy días 21 y 23 Nov-05 CHG		448,280.00
2005/11/30	Sumatoria gravamen movimiento fciero s/extracto del mes nov-05		33,826.00
	<b>SUBTOTALES.....</b>	<b>69,295,376.50</b>	<b>46,110,262.00</b>

**SALDO ENTRE INGRESOS Y GASTOS**

**23,185,114.50**

**SALDO EXTRACTO BANCARIO A JULIO DE 2005**

**1,124,328.50**

Fuente: Documentos entregados a la CGDP

Entonces se tiene que a julio de 2005 el saldo extracto bancario la suma de 69.295.377 pero teniendo en cuenta los egresos 46.110.262.00, hasta julio de 2007 el saldo entre ingresos y gastos es de 23.185.114.50. Y el saldo extracto bancario a julio de 2005 es de 1.124.328.50.

### Observaciones<sup>46</sup>

- 1- El gerente de la APC, realizo un préstamo a la cuenta de los aportes de la gobernación y los municipios; de la cuenta de los recursos de Donación G-039-II ARD No.3-7903-0-01534-9, con fecha 1 de diciembre de 2005 por valor de \$ 28.818.000.
- 2- No se tiene en cuenta el mes de diciembre, porque las erogaciones de ese mes se realizaron con recursos de donación ARD.

El gerente de la APC, realizo Transferencias a la cuenta Donación G-039-II ARD No.3-7903-0-01534-9, con fecha 01-09-2005 por valor de \$10.500.000 y otra con

<sup>46</sup> Ibidem

fecha 04-11-2005 valor \$12.500.000. Para un valor total de \$23.000.000, de los recursos de los aportes de la gobernación y los municipios. Recursos de destinación oficial los cuales no se pueden utilizar así sea de manera transitoria. Por cuanto todas las entidades territoriales deben tener una cuenta especial para el manejo de recursos de destinación oficial.

“Art. 2. PARAGRAFO 1o. Todas las entidades territoriales que reciban directamente regalías y compensaciones, deberán tener una cuenta especial para el manejo exclusivo de estos recursos, cuyo número deberá ser comunicado a la Comisión Nacional de Regalías -Ministerio de Minas y Energía- dentro de los sesenta (60) días siguientes a partir de la publicación del presente Decreto, para que ésta se lo comunique a los respectivos recaudadores. Para ser modificada se solicitará autorización de la Comisión Nacional de Regalías, la cual tendrá un plazo de treinta (30) días para tomar su decisión. Si vencido el término no se pronuncia se considerará autorizada”<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA “*Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 141 de 1994 en lo referente al control y vigilancia de los recursos provenientes de regalías y compensaciones, por la explotación de recursos naturales no renovables*”. Decreto número 620 de 1995 Art 2 párrafo 1. Bogotá. abril 17

**Cuadro. No 5**

**MOVIMIENTOS REALIZADOS EN EL AÑO 2006**

**EMPRESA DE AGUAS DEL PUTUMAYO APC  
MOVIMIENTOS REALIZADOS EN EL PERIODO HERNAN BURBANO  
CUENTA CORRIENTE NO.3.7903-0-00022-6  
APORTES GOBERNACION Y MUNICIPIOS**

FECHA	DETALLE	INGRESOS	EGRESOS
	<b>SALDO</b>	780,323.50	
2006/04/28	Consignación Aporte de Alcaldía de La Hormiga No.5128577	7,000,000.00	
2006/05/05	Gabriel Pantoja pago viáticos a municipio de la Hormiga CH110		307,950.00
2006/05/08	Hernán Burbano pago viáticos CH112		484,560.00
2006/05/08	Cesar Julio Camelo compra ups y papelería s/fras 1384-1387-1373 CH113		3,000,000.00
2006/05/08	Telecom pago servicio de teléfono e internet meses de feb y mar -06 CH114		142,080.00
2006/05/08	Asociación Voluntarias Vicentinas de la Caridad arrendo 18oct/05 a 17feb/06 CH115		2,123,000.00
2006/05/12	Hernán Burbano pago viáticos a Bogotá CH116		646,080.00
2006/05/30	Sumatoria gravamen movimiento fciero s/extracto del mes may-06		48,613.00
2006/06/05	Digitextos y/o Luz Marina Bahos compra papelería s/fra.1411 CH117		268,600.00
2006/06/05	Telecom pago servicio telefónico e internet meses feb-mar-abr-06 CH118		224,500.00

2006/06/05	Cesar Julio Camelo pago compra de papelería y otros CH120		425,000.00
2006/06/30	Sumatoria gravamen movimiento fciero s/extracto del mes jun-06		3,672.00
	<b>SUBTOTALES.....</b>	<b>7,780,323.50</b>	<b>7,674,055.00</b>

**SALDO ENTRE INGRESOS Y GASTOS**

**106,268.50**

**SALDO EXTRACTO BANCARIO A JULIO DE 2006**

**300.50**

Fuente: Documentos entregados a la CGDP

## Observaciones<sup>48</sup>

- 1- El gerente de la APC, realizo un préstamo a la cuenta de los aportes de la gobernación y los municipios; de la cuenta de los recursos de Donación G-039-II ARD No.3-7903-0- 01534-9, con fecha 18 de enero de 2006 por valor de \$ 5.000.000, y otra con fecha 10 de febrero de 2006 por un valor de \$3.951.000.
- 2- No se tiene en cuenta algunos meses del año 2006, porque las erogaciones de esos meses se realizaron con recursos de donación ARD.

### Periodo julio de 2007 a abril de 2008 Gerente encargado (Oscar David Gaviria)

El Acta No.02 de noviembre 8 de 2007, el Consejo de Administración aprueba el Presupuesto del año 2007 por valor de \$633.363.790 y el Plan de Acción. Distribuido de la siguiente manera:

#### Cuadro No 6

##### PRESUPUESTO DE GASTO AÑO 2007

PERSONAL	\$119.055.000
PRESTACIONES	\$ 65.972.400
MOBILIARIO Y EQUIPO	\$ 24.175.790
MATERIALES, SUMINISTROS PARA TALLERES	\$ 69.669.500
GASTOS DE VIAJE	\$ 86.540.000
PERSONAL CONSULTOR Y SUBCONTRATOS	\$ 237.440.000
OTROS COSTOS INDIRECTOS	\$_ 30.511.100
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 633.363.790</b>

Fuente elaboración propia con datos de informe de auditoría de la Contraloría Departamental del Putumayo. 2009

El valor del presupuesto de \$633.363.790, está compuesto por recursos USAID – ARD ADAM, por valor de \$333.363.790 y el valor de \$300.000.000, por concepto de un convenio celebrado con la Gobernación del Putumayo. Los recursos de la Gobernación corresponden a recursos de Regalías.

La ejecución del convenio no.089/07, se encuentra en un ejecución aproximada del 70% a la fecha de la auditoria. De esta manera el presupuesto de la Empresa

<sup>48</sup> Op. Cit. Pág. 43

de Aguas del Putumayo APC, presenta en las siguientes apropiaciones la participación de cada una de las fuentes de sus ingresos, así:

**Cuadro No 7**

**PARTICIPACIÓN DE LAS FUENTES DE INGRESOS  
DEL TOTAL DEL PRESUPUESTO DE LA APC**

Valores en pesos

DESCRIPCIÓN	APORTE ADAM	APORTE GOBERNACIÓN	TOTAL PRESUPUESTO	% DE PARTICIPACIÓN DE LA GOBERNACIÓN EN EL PRESUPUESTO
<b>PERSONAL</b>				
Gerente	52,800,000.00	20,700,000.00	73,500,000.00	28.16
Prima Técnica		29,400,000.00	29,400,000.00	100.00
Secretaria Auxiliar Administrativa	6,600,000.00	4,440,000.00	11,040,000.00	40.22
Servicios Generales (Auxiliar)		5,115,000.00	5,115,000.00	
<b>SUBTOTAL.....</b>	<b>59,400,000.00</b>	<b>59,655,000.00</b>	<b>119,055,000.00</b>	<b>50.11</b>
<b>PRESTACIONES</b>				
Gerente	27,456,000.00	29,874,000.00	57,330,000.00	52.11
Secretaria Auxiliar Administrativa	3,432,000.00	2,308,800.00	5,740,800.00	40.22
Servicios Generales (Auxiliar)		2,901,600.00	2,901,600.00	100.00
<b>SUBTOTAL.....</b>	<b>30,888,000.00</b>	<b>35,084,400.00</b>	<b>65,972,400.00</b>	<b>53.18</b>
<b>TOTAL.....</b>	<b>90,288,000.00</b>	<b>94,739,400.00</b>	<b>185,027,400.00</b>	<b>51.20</b>

Fuente: Ejecución Presupuestal de Gastos diciembre/2007 APC

Hasta este momento APC estaría conformada la Planta de Cargos por un Gerente, revisor fiscal, Asesor jurídico, en el área técnica 6 ingenieros y un promotor. En el área administrativa por cuatro cargos. El Gerente tiene un sueldo mensual de \$4.900.000 y \$2.450.000 prima técnica, para un total de \$7.350.000 mensuales.

A diciembre 31 de 2007, del presupuesto de la APC con recursos de la Gobernación del Putumayo en las apropiaciones descritas en el cuadro; se comprometieron el valor de \$21.558.633 para gastos de personal y el valor de \$1.782.796 para prestaciones del personal de la APC. **Para un total comprometido a diciembre de 2007 de \$23.341.429.**

Para la vigencia 2008, según ejecución presupuestal de gastos, de enero a abril de 2008, se han ejecutado el valor \$14.155.533 por concepto de Personal y \$4.227.303 por Prestaciones; **para un total comprometido de enero a abril de 2008 de \$18.382.836.**

### Periodo abril de 2008 a junio de 2008

#### Gerente encargado JAIME DE JESUS PORTILLA ROSERO

Para efectos de este proceso auditor, se trabaja solamente con la ejecución a junio 30 de 2008; y tal como se presenta en los análisis anteriores, se encuentra que se han ejecutado el valor \$25.891.657.56 por concepto de Personal y \$17.816.559.92 por prestaciones; para un total comprometido de abril a junio de 2008 de \$43.708.217.48.

Según el informe de la auditoria APC continúa ejecutando el presupuesto, arrojando entre otras cosas que se comprometieron el valor de \$105.432.482.48, de recursos de Regalías en gastos de funcionamiento u operación **a través del convenio interadministrativo 089 de 17 diciembre 2007:**

Para lo cual se establece en un presunto uso indebido en gastos de funcionamiento u operación.

#### Cuadro No 8

#### RESUMEN GENERAL DE GASTOS CON RECURSOS DE REGALIAS SEGÚN EL CONVENIO NO.089/07 Y APORTE GOBERNACIÓN

RESPONSABLE EJECUCIÓN	PERIODO EJECUCIÓN	VALOR COMPROMETIDO
ARTURO RODRIGUEZ	2004 A JULIO DE 2005	\$20.000.000
OSCAR DAVID GAVIRIA	2007 A ABRIL DE 2008	\$41.724.265
JAIME DE JESUS PORTILLA ROSERO	ABRIL DE 2008 A JUNIO DE 2008	\$43.708.217.48.
<b>TOTAL.....</b>		<b>\$105.432.482.48</b>

Fuente: Informe de auditoría. Contraloría Departamental del Putumayo. 2009

Por cuanto la ley 617 de 2000 en cuanto a la Financiación de gastos de funcionamiento de las entidades territoriales dice:

“Los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que estos sean suficientes para

atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional; y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma de las mismas.”<sup>49</sup>

Teniendo en cuenta que los ingresos corrientes de libre destinación son aquellos que:

“Para efectos de lo dispuesto en esta ley se entiende por ingresos corrientes de libre destinación los ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica, entendiendo por estas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado.

Los ingresos corrientes son los tributarios y los no tributarios, de conformidad con lo dispuesto en la ley orgánica de presupuesto. En todo caso, no se podrán financiar gastos de funcionamiento con recursos de... entre otros de: f) Las regalías y compensaciones...”<sup>50</sup>

La ley 756 de 2002 en su artículo 13 y 14 establece a cerca de la destinación de los recursos de regalías y compensaciones monetarias distribuidas a los departamentos productores:

“c) El cinco por ciento (5%), para gastos de funcionamiento u operación...”<sup>51</sup>

Es obligatoriedad del ente territorial destinar el 5%, para la puesta en marcha de los proyectos financiados con regalías y no para actividades propias de la administración, pues estas últimas deben de realizarse con recursos propios.

Así las cosas, para la destinación del 5% de los recursos de regalías para gastos de funcionamiento u operaciones, se debe evaluar y determinar en todos los casos, los costos y beneficios asociados directamente con la inversión del

---

<sup>49</sup>CONGRESO DE LA REPUBLICA “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. Ley 617 de 2000. Art. 3 1986. Bogotá.

<sup>50</sup>CONGRESO DE LA REPUBLICA “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. Ley 617 de 2000. Art. 3 parágrafo 1 Bogotá.

<sup>51</sup>CONGRESO DE LA REPUBLICA “Por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones”. Ley 756 de 2002. Artículo 13 literal c. Bogotá.

proyecto y en ningún momento los gastos de funcionamiento del mismo. Por tanto, al finalizar la etapa de inversión del proyecto, estos gastos tienen como objetivo disponer de recursos para asegurar la pronta puesta en marcha e inmediata generación de los servicios y beneficios, y no podrán ser de carácter recurrente.

Como hemos podido constatar la Empresa Aguas del Putumayo desde el año 2004, 2005 y 2006, ha venido operando sin haber implementado un presupuesto de Ingresos y Gastos.

Para la vigencia de 2007: el presupuesto de la APC incluido Gobernación y recursos ARD, está proyectado por valor de \$633.363.790. De los cuales se comprometió el valor de \$76.807.610 y realizó unos giros por valor de \$62.907.610. Del presupuesto público (Gobernación) realizó giros por valor de \$26.143.920.

Respecto a la vigencia 2008: La APC utilizó los saldos sobrantes de la vigencia 2007; utilizándolos como presupuesto del año 2008, alcanzando el valor de \$556.556.180. De los cuales a junio 30 de 2008, se ha ejecutado el valor de \$315.178.702; es decir el 56.63% del presupuesto inicial.

Durante la vigencia 2008, y a junio según el Balance General se tiene unas cuentas por pagar de \$35.860.950; hace parte de este valor las obligaciones laborales, honorarios, retenciones en la fuente. Es de anotar que la Empresa de Aguas del Putumayo, realiza en forma oportuna los pagos correspondientes a seguridad social y servicios públicos.

### **3.4 Incidencias de la limitación normativa, en el manejo de las empresas de regulación privada que ejecutan recursos públicos**

Teniendo en cuenta el informe de auditoría realizado por la Contraloría Departamental del Putumayo sobre el uso de los recursos de regalías para gastos de funcionamiento se tiene lo siguiente anotación:

Como se anunció arriba<sup>52</sup> en el Estado social de derecho la justificación primordial tiene que ver con el desarrollo de políticas interesadas en el bienestar social como prioritario en la conducción de los intereses colectivos. Esta es la razón para que los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia, superiores al ocuparse de las transferencias intergubernamentales las orienten el desarrollo de políticas, planes y programas de asistencia y bienestar sociales.

La expresión áreas prioritarias de inversión social, encuentra su significación en los contenidos de los artículos 365 y 366, de la CN, que preceptúan la finalidad social propia del Estado representada en los servicios públicos, el bienestar

---

<sup>52</sup> CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA. Art. 1

general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. La noción legal de “inversión en los sectores sociales” que trae el artículo 24 de la ley 60 debe ser concordada con el mandato constitucional del artículo 357 de la carta que establece que la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación estará destinada a financiar “las áreas prioritarias de inversión social” que sean definidas por la ley.

#### **3.4.1. Gastos de inversión social/Gastos de funcionamiento.**

El objetivo de la inversión y el gasto social en la Constitución no es aumentar la producción de determinados bienes físicos –como si estos fueran valiosos en si mismos- sino mejorar el bienestar general y satisfacer las necesidades de las personas en especial de aquellos sectores sociales discriminados, que por no haber tenido una equitativa participación en los beneficios del desarrollo, presentan necesidades básicas insatisfechas. Es obvio que una inversión para una escuela que no podrá tener maestros o para un hospital que estará desprovisto de médicos es inútil e ineficiente, puesto que no sirve para satisfacer las necesidades de educación y de salud de la población del municipio respectivo. Por eso en determinadas circunstancias, constituye una mejor inversión en el bienestar de la población que las autoridades gasten en el funcionamiento de las escuelas y los centros de salud, en vez de efectuar nuevas construcciones es este campo. Por consiguiente, interpretar de manera restrictiva el alcance del concepto de inversión social, en el sentido de que solo caben “inversiones en el sentido económico financiero del término, pueden provocar una proliferación de obras físicas que, lejos de permitir una mejor satisfacción de las necesidades básicas de la población, pueden hacer útil e irracional el gasto social.”

#### **3.4.2 Inversión social/Estado social de derecho/interpretación Constitucional/principios de razonabilidad.**

Hay que compaginar la noción de inversión social con el sentido mismo de la finalidad social del Estado. Ahora bien, cuando el entendimiento literal de una norma “conduce al absurdo o a efectos contrarios a la finalidad buscada por la propia disposición, es obvio que la norma, a pesar de su aparente claridad, no es clara, porque las decisiones de los jueces deben ser razonadas y razonables. El intérprete tiene entonces que buscar el sentido razonable de la disposición dentro del contexto global del ordenamiento jurídico-constitucional conforme a una interpretación “sistemática-finalística”. En este sentido, la Corte constitucional estima que es racional que la noción constitucional de “inversión social” no se oponga a los gastos de funcionamiento siempre y cuando estos se efectúen también en el sector social.

Tiene especial interés para la causa, el dilucidar la expresión “áreas prioritarias de inversión social” del artículo 357 de la CP: la justificación primordial del Estado social de derecho tiene que ver con el desarrollo de políticas interesadas en el

bienestar social o como prioritario en la conducción de los intereses colectivos. Esta la razón para que los artículos 356 y 357 superiores al ocuparse de las transferencias intergubernamentales las oriente hacia el desarrollo de políticas planes y programas de asistencia y bienestar social.

La expresión antes transcrita, encuentra su significación en los contenidos de los artículos 365 y 366 de la CP, que preceptúan la finalidad social propia Estado representado en los servicios públicos, el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. “será objetivo fundamental de su actividad, la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos en los planes y presupuestos de la nación y de las entidades territoriales el gasto público tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”. Hemos visto que el artículo 356 dispone la destinación exclusiva del hacia la salud y la educación.

Luego, es claro que la expresión del artículo 357, se refiere a los demás contenidos finalísticos de los artículos 365 y 366 de la carta, en la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, sin que ello impida que el Congreso pueda destinar residualmente otros ingresos a la salud y a la educación.

Trae la carta política en varios de sus preceptos, el concepto de inversión social para otorgarle a los gastos de esta naturaleza el carácter de gastos de inversión por oposición a lo que la ciencia económica denomina gastos de funcionamiento y gastos de servicio de la deuda (art. 24 ley 38/89). De manera que las transferencias gubernamentales a que se refiere los artículos 356 y 357 de la carta, deben ser destinadas a gastos de inversión social.

Con ocasión de la revisión del artículo 22 de la ley 60 de 1993 esta corporación llegó a lo siguiente conclusión sobre la naturaleza de la “inversión social”. “Por otra parte, la corte considera en cuanto al **parágrafo del artículo 22** demandado, que al permitir la destinación de un 10% de la participación de los municipios a partir de 1999, “a gastos de funcionamiento de la administración municipal” excedió el mandato contenido en artículo 357 de la Constitución Política, que faculta al legislador para determinar los porcentajes mínimos de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación, pues dichos porcentajes no pueden asignarse para gastos distintos a “inversión social”, como son los gastos de funcionamiento de la administración municipal.

“Por consiguiente, los porcentajes destinados a las áreas prioritarias de inversión social no podrán distribuirse a otra clase de gastos como son los de funcionamiento de la administración municipal, pues ello resulta contrario a la finalidad de la distribución de los recursos y de las competencias de las entidades territoriales para la financiación del gasto social a que alude el ordenamiento

constitucional”. (Corte constitucional sentencia C-520 de noviembre 21 de 1994, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara).

Lo anterior, impone ahora a esta corporación precisar los contenidos de estos conceptos. En Colombia como en otros países en materia presupuestal se distingue entre gastos de funcionamiento y gastos de inversión, lo que busca diferenciar los destinados a consumo por parte del estado, de los gastos productivos que generen riqueza y desarrollo. Sin perjuicio de las distintas opiniones planteadas sobre la móvil línea divisoria entre los dos conceptos puede afirmarse que los gastos de inversión se caracterizan por su retorno en término del beneficio no inmediato sino en el futuro. El elemento social agregado a los gastos de inversión, tiene un componente intenso de la remuneración de los recursos humanos que hacen posible el área social.

El profesor Enrique Low Murtra en cuanto a los gastos de inversión, afirma lo siguiente:

“En todo caso los gastos de inversión son los que tienden a aumentar la disponibilidad de capital fijo. En algunos casos su identificación es sencilla: el gasto en la construcción de una represa que abastece de agua a una región es, sin duda, una inversión. La interventora de una obra pública y los diseños de la misma son también gastos de inversión, pero dejan un mayor margen indefinible que en el caso antes citado. Otros casos dejan mayores dudas en relación con la clasificación que le corresponde. ¿Cómo clasificar un gasto en la adquisición de un inmueble (por construcción o por compra) para el funcionamiento puramente administrativo? La adquisición de equipos a veces se considera de funcionamiento y a veces de inversión. Los gastos en salud y educación, entre otros suelen clasificarse como gastos de funcionamiento, aunque ciertamente involucran una verdadera inversión en capital humano. Aunque la contabilidad nacional resuelve, a menudo, estos dilemas de clasificación y ubica cada gasto en un rubro claramente determinado, dicha contabilidad no siempre se elabora con criterio estrictamente analítico, pues no es fácil hacerlo. El diccionario de la real academia de la lengua define invertir: ‘hablando de caudales, emplearlos, gastarlos o colocarlos en aplicaciones productivas’. El sentido ‘aplicaciones productivas’, que caracterizan el termino inversión y lo distingue del consumo implica que con la inversión aumenta el acervo de bienes a disposición de los productores”<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup>MUNTRA Enrique, GOMEZ Jorge. “*Política Fiscal*”. 1986 Editorial Universidad Externado de Colombia. P.343.

La Corte Constitucional considera que la noción legal de “inversión en los sectores sociales” que trae el artículo 24 de la ley 60 debe ser concordada con el mandato constitucional del artículo 357 de la carta, que establece que la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación estará destinada a financiar “las áreas prioritarias de inversión social” que sean definidas por la ley. Entra entonces la Corte a determinar cuáles son los alcances del concepto de inversión social de la carta los cuales fija el primer termino la propia ley 60 de 1993 en su contexto normativo. Pero, si lugar a dudas, como lo hace en este caso, es función de la jurisprudencia esclarecer, delimitar y precisar el sentido del pensamiento del constituyente cuando señala los fines propios del estado social de derecho.

Una interpretación literal y exegética del artículo 357 de la Carta podría dar a entender que la participación de los municipios de los ingresos corrientes sólo puede estar destinada a gastos de inversión, esto es, a gastos destinados a aumentar la formación bruta de capital fijo en el sector social respectivo, puesto que la norma constitucional habla expresamente de “inversión” y no menciona los gastos de funcionamiento y, a nivel económico y financiero, en general se tiene a oponer los gastos de inversión y los de funcionamiento.

Sin embargo la Corte considera que esa interpretación no es admisible por cuanto ella comporta conclusiones contrarias a los propios principios y valores constitucionales. En efecto, si el artículo 357 de la Carta hubiera establecido una rígida división entre los gastos sociales de inversión y los gastos sociales de funcionamiento, entonces tendríamos que concluir que un municipio, por medio de su participación en los ingresos corrientes de la Nación, podría financiar la construcción de una escuela o de un hospital, pero no podría pagar los salarios de los médicos y los profesores respectivos.

Esta conclusión es inaceptable puesto que el objetivo de la inversión y el gasto social en la Constitución no es aumentar la producción de determinados bienes físicos – como si éstos fueran valiosos en sí mismos- sino mejorar el bienestar general y satisfacer las necesidades de las personas, en especial de aquellos sectores sociales discriminados (CP art.13), que por no haber tenido una equitativa participación en los beneficios del desarrollo, presentan necesidades básicas insatisfechas (CP art. 324, 350, 357 y 366).

Así, el artículo 366 de la Carta señala que “el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación de saneamiento ambiental y de agua potable”.

El artículo 350 de la Carta Política señala tres criterios para la distribución territorial del gasto publico social: “ se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa” la norma superior sobre transferencias a los municipios, agrega

dos elementos a los anteriores: el “nivel relativo de pobreza”, concepto que incorpora indicadores adicionales al método de establecer las necesidades básicas insatisfechas, y el de progreso demostrado en calidad de vida”, que contiene la evolución del nivel relativo de pobreza.

Reglamentación temporal trae la propia Constitución del artículo 357, en el 45 transitorio, que siguiendo los criterios de la Ley 12 de 1986 dispone que durante el régimen gradual y progresivo de distribución de los recursos en el contenido, no se podrá disminuir las participaciones en el impuesto al valor agregado, IVA, percibidas en 1992.

Sobre los artículos 356 y 357 de la C.P., ha manifestado esta corporación:

Los artículos 356 y 357 perfeccionaron el mecanismo de las transferencias económicas a los entes descentralizados regulados en los incisos segundo y tercero del art. 182 de la constitución derogada. El 356 trata del situado fiscal, es decir de las transferencias que la nación hace a los departamentos para que estos directamente o a través de sus municipios, provean los servicios de educación y de salud. Las transferencias se originan en los ingresos corrientes de la nación, esto es, los ingresos tributarios y los no tributarios (art. 358 C.P.), dentro de los tributarios sobresalen los impuestos de renta y complementarios y el impuesto a las ventas, que de esta manera se redistribuirán. Es de anotar que el art. 356 tiene como aspecto innovador y beneficioso, la introducción de los criterios de esfuerzo fiscal local y de eficiencia administrativa, para la transferencia de fondos (inciso sexto del art. 356).

El art. 357 trata de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación, en un porcentaje que se incrementara hasta alcanzar el 22% como mínimo. También se utilizaran los criterios de eficiencia fiscal y administrativa al lado de otros como el nivel de pobreza, la población y las necesidades básicas insatisfechas.

“Ambos mecanismos constituyen la herramienta fundamental para impulsar la descentralización y alcanzar la autonomía si se tiene en cuenta que en 1990 las transferencias por situado fiscal y por IVA eran iguales al 98% de lo recaudado por las entidades territoriales”<sup>54</sup>. Esto significa que las entidades territoriales antes de las existencias de las normas analizadas, ya dependían de las transferencias para obtener la mitad de sus recursos disponibles.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> MISIÓN PARA LA DESCENTRALIZACIÓN Y LAS FINANZAS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES informe final, op.cit.pag.270).

<sup>55</sup> CORTE CONSTITUCIONAL “en cuanto al Presupuesto General de la Nación” Eduardo Cifuentes Muñoz. Sentencia No. C-478/92 M.P.

Queda clara la distinta naturaleza que otorgo el constituyente a las dos categorías de transferencias, resultando complementaria la participación directa de los municipios en los ingresos corrientes a aquella del situado fiscal; y constituyéndose ambas en valiosos instrumentos de acercamiento de los servicios públicos a las distintas entidades territoriales, encontrando su población respuesta a sus aspiraciones de un mejor bienestar, y las instituciones a la estructura descentralista adoptada en la Constitución Política.

Este es precisamente el marco normativo que apartemente claro, ha dejado muchos vacíos, que llevan a que se presenten la cantidad de irregularidades en el manejo de los recursos públicos en las entidades territoriales. Y fueron precisamente estos altos índices de corrupción, en el manejo del sistema de transferencias, lo que llevó a que en el gobierno del presidente Pastrana, fuera aprobado el proyecto de acto legislativo que redujo el nivel de transferencias hacia las entidades locales, y en donde en la exposición de motivos que el gobierno presentara al Congreso, se ejemplificara este tipo de despropósitos haciendo alusión especialmente a lo que por esa época sucedía en el Departamento del Putumayo.

### **A manera de Epilogo**

El hecho de dar inicio al proceso de reactivación de APC con el propósito de gerenciar el Plan Departamental de Agua, no respondió a una inspiración de un gobierno local interino, sino a una política nacional contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo. Esto explica la temprana confluencia e interacción del MAVDT, min hacienda, planeación nacional, y cooperación internacional entre otros, por ayudar al departamento del Putumayo. A pesar de la situación de la postración organizacional de la empresa, estas instituciones aceptaron la apuesta de reactivarla y fortalecerla, aportando recursos como los comprometidos en los convenios, así como doscientos cincuenta millones adicionales que invirtió el MAVDT, a través de una consultoría cuyo propósito era acompañar a aguas en el proceso de preparación del Plan Departamental, de manera que, quedara en la institución capacidad instalada.

Todos estos esfuerzos se perdieron. A pesar de que dicha consultoría se realizo, la transferencia de tecnologías y conocimiento (Know how), se dilapido, perdiendo el putumayo la oportunidad de empoderamiento institucional. Igual circunstancia aconteció con cooperación internacional que no volvió a financiar actividades a la empresa en virtud de la pérdida de confianza institucional.

Mas grave aun es el hecho de que el consejo de administración de aguas,- independientemente de las irregularidades en el cambio de gerente- permitió

posteriormente, el nuevo cierre de la empresa, perdiéndose así, los avances logrados con las instituciones citadas y con el banco mundial, organismo multilateral que ya había aceptado financiar las obras del plan departamental de agua. Prueba de lo avanzado del proceso, es el memorando del ministerio de hacienda conceptuando favorablemente la viabilidad para que la empresa Aguas del putumayo, sea sujeto de la garantía de la nación, para una operación de crédito público externo.

Las acciones y las omisiones del consejo de administración, denotan el bajo nivel de gerencia publica con el cual se manejo aguas del putumayo, pues el cierre de la empresa, es una consecuencia de la ruptura de los canales institucionales del nivel nacional y de cooperación internacional, incluido el banco mundial, en menoscabo de las comunidades del putumayo.

Hoy los canales argumentan que, están ejecutándose los recursos del sistema general de participación con destinación específica, en obras del sector de agua potable y saneamiento básico. Sin embargo, en realidad lo que se esconde bajo estas iniciativas, no es otra cosa que la ejecución de obras puntuales e inconexas, con las cuales se dispersan y fraccionan los presupuestos, profundizando la crisis de la prestación de los servicios públicos. Estas mismas obras, no obedecen a un proceso de planeación integral que involucre la ingeniería del proyecto, desarrollo institucional, fortalecimiento de la capacidad operativa de las empresas prestadoras de servicios y formación ciudadana para el control social en el manejo adecuado y racional de los mismos. Corresponden más bien a la mejor herramienta para cumplir el compromiso con los electores, - dispersos en los cascos urbanos como las obras-, sino también, y lo que es más grave, cumplir a todo costo, con un gremio que se constituyó, como en el poder financiador de todas las campañas.

Con este panorama en el Putumayo no quedaron, ni instituciones ni comunidades beneficiarias. Las estadísticas de morbi-mortalidad registradas en cada hospital del estado, continuaran incrementándose con la afluencia de niños y población vulnerable afectada por las infecciones gastrointestinales y cutáneas. Este impacto es perfectamente medible y cuantificable, pues el PDA, tenía previsto proveer de agua potable a todos los centros urbanos del departamento en un lapso entre 12 y 18 meses.

Por lo anteriormente expuesto, las afecciones generadas a partir de los plazos en que las obras debieron ejecutarse, son imputables a la negligencia, pues el único propósito que oriento el accionar del consejo de administración de aguas, no fue el cambio de gerente, el cual tempranamente lo hicieron, sino, el desbaratar el esquema institucional definido por la política nacional, -que centralizaba las inversiones del sector en una gerencia integral-; para mantener la potestad en cada municipio, y así tener gobernabilidad sobre los recursos y la clientela política.

La interrupción de este periodo de gestión, -motivada por aspectos políticos- ratifica la debilidad institucional de los entes territoriales incluida el departamento y da razón a la desconfianza colectiva predicada por aquellos escépticos de un futuro promisorio para nuestras comunidades.

## CONCLUSIONES

La realización de este trabajo de grado, nos permitió acercarnos a la gerencia APC, la empresa de administración pública cooperativa Aguas del Putumayo, la encargada de ejecutar los lineamientos para la estructuración, financiación y ejecución de los Planes Departamentales de Agua, los cuales se constituían en la estrategia principal del Estado a nivel territorial, para implementar la política sectorial del gobierno Nacional.

De este ejercicio se pueden establecer las siguientes conclusiones:

- Todos los esfuerzos por implementar el Plan Departamental de Agua en el Putumayo se perdieron principalmente porque como lo diría Carlos Matus en una entrevista<sup>56</sup>, Algunas dirigencias políticas como son en este caso los gobiernos de los entes territoriales, creen que basta con la improvisación, la experiencia, el buen sentido, la profesión que adquirió en la universidad para gobernar y se les olvida que la política es un arte y que como todo arte requiere de técnicas.
- Aguas del Putumayo se creó principalmente para solucionar un problema y a su vez un derecho como lo es el de obtener agua apta para el consumo humano. Sin embargo el desconocimiento de gestión pública y el manejo por parte de las empresas cooperativas encargadas de ejecutar recursos públicos hizo que de manera irresponsable se fueran consumiendo los recursos considerados como aportes no reducibles lo cual como su nombre lo indica son aportes que no se pueden tomar para gastos de funcionamiento de la misma, y que además es deber de este tipo de estas cooperativas de administración pública gestionar recursos para su sostenimiento.
- La empresa de administración cooperativa se cerró y se perdieron todos los avances y recursos desde el 2004 hasta el 2011. Perdiendo así la confianza institucional de los que ya habían aceptado financiar las obras del Plan Departamental de Agua. Recursos que fueron desviados a financiación de algunas campañas políticas.
- Parte de la crisis estuvo generada en las limitantes normativas en cuanto a la destinación de los recursos de regalías, Dado que muchos de estos recursos fueron invertidos en gastos de funcionamiento y no en el objeto social de la empresa, que pretendía la satisfacción de necesidades básicas

---

<sup>56</sup> Contenidos Cigob fundación entrevista al Dr. Carlos Matus realizada el 21 de mayo de 1998 por el Dr. Ricardo Dalecsandris para su programa "Dialogando"

insatisfechas de la población del departamento a través de la empresa Aguas del Putumayo.

- Quizás por esto es que Carlos Matus dice “Realmente la política está desenfocada de los problemas de la gente y se dedican a resolver los problemas generados de la política, y no ha solucionar problemas de la gente”.<sup>57</sup>
- Esto agravado por los sistemas administrativos de baja responsabilidad. En donde no existe un sistema de rendición y petición de cuentas. Lo que implica, que en ejercicio público, da lo mismo hacer que no hacer nada a favor de las comunidades., lo que facilita el estancamiento y la mediocridad.
- “La corrupción es un subproducto de la mediocridad. La corrupción no es problema de ética, es el mal diseño de las reglas de juego que plantea la corrupción como un subproducto de la forma de hacer política.”<sup>58</sup> Es por esto que Matus considera la política un arte, arte que no todo el mundo puede hacer.
- Los resultados arrojados por la gestión administrativa de aguas del Putumayo, podría decirse que es el reflejo de muchas de nuestras actuales organizaciones públicas, en donde campea por todos lados el mal gobierno y la corrupción.

---

<sup>57</sup> Ibidem

<sup>58</sup> ENTREVISTA a Carlos Matus. realizada el 21 de mayo de 1998 por el Dr. Ricardo Dealecsandris para su programa “dialogando”

## BIBLIOGRAFIA

BORJA, Jordi. "Participación ¿Para qué?" En: El municipio y la democracia local en Colombia, Revista Foro No1, 1986, p.26-32.

CARDONA OLARTE Alfonso, y HURTADO Germán. Antecedentes sociopolíticos a nivel local y proceso de municipalización en Santander (Cauca) 1988-1994 tesis de postgrado Maestría en estudios políticos. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad humanidades y ciencias humanas Cali, enero de 1998.

CASTILLO, Federico A. Análisis de los procesos de descentralización en América Latina": Balance y perspectivas. Graficas Alhambra. Granada, 2008. p. 4-418.

CASTRO, Gustavo (2006). "El andamiaje para la privatización del agua". Revista Grupo Semillas, N° 28/29. Consultado en julio de 2008 en: <http://www.semillas.org.co/sitrio.shtmlapc>.

CENSAT, Agua Viva. "La privatización de los patrimonios hídricos comunes en Colombia". Revista Grupo semillas, No. 28/29. Consultado julio de 2008 en: <http://www.semillas.org.co/sitio.shtml?apc=d1a1--&x=20154572>.

CONGRESO DE LA REPUBLICA "Por la cual se dicta el estatuto básico de la administración municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales" LEY 11 DE 1986 Bogotá.

CONGRESO DE LA REPUBLICA "Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. Ley 617 de 2000. Art. 3 1986. Bogotá.

CONGRESO DE LA REPUBLICA "Por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones". Ley 756 de 2002. Artículo 13 literal c. Bogotá.

CONGRESO DE LA REPUBLICA "Por la cual se dictan normas sobre la Cesión de Impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado (I. V. A.) Y se reforma el Decreto 232 de 1983" ley 12 de 1986 Bogotá.

CONSEJO NACIONAL DE POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL CONPES 3463, (2007). "*Planes Departamentales de Agua y Saneamiento para el manejo empresarial de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo*". Consultado el 3

de julio de 2009 en:  
<http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes/3463.Pdf>

CORTE CONSTITUCIONAL “Servicios públicos domiciliarios y acceso al servicio de acueducto derecho fundamental al agua potable” Sentencia T-055/11. Medellín.

CORTE CONSTITUCIONAL “En cuanto al Presupuesto General de la Nación” Eduardo Cifuentes Muñoz. Sentencia No. C-478/92 M.P.

CONGRESO DE GESTIÓN PÚBLICA Congreso Gobiernos locales: el futuro político de México Gestión y políticas públicas .Consultado el 11 de julio de 2011 en <http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm3/mtema3b.html>.

CONTRALORIA GENERAL DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO. (2009). *Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral modalidad especial empresa de aguas del putumayo APC. Consultado el 27 de diciembre de 2012.* En [http://69.64.43.79/~contralo/wp-content/uploads/empresa\\_de\\_aguas-2007.pdf](http://69.64.43.79/~contralo/wp-content/uploads/empresa_de_aguas-2007.pdf).

DECLARACIÓN CONJUNTA DE LOS MOVIMIENTOS EN DEFENSA DEL AGUA. Tenochtitlan, México (2006). El agua un bien público, patrimonio de los pueblos. Revista Grupo semillas, No. 28/29. Consultado Julio de 2008 En: <http://www.semillas.org.co/sitio.shtml?apc=e1b1--&x=20149253>.

ENTREVISTA a Carlos Matus. Realizada el 21 de mayo de 1998 por el Dr. Ricardo Dealecsandris para su programa “dialogando”.

EL TIEMPO. “DMG alquilo cinco mansiones para reunir a 25 alcaldes y gobernadores”, 21 de diciembre de 2008. Consultado el 10 de abril de 2011, en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3246092>.

EL TIEMPO. “Enrarecido el clima político en el Putumayo”, 13 de septiembre de 2001. Consultado el 10 de abril de 2011, en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-163486>.

ENTREVISTA a Oscar David Gaviria. Realizada el 8 de julio de 2011 ex gerente de la Empresa de Administración Cooperativa Aguas del Putumayo.

FRAGMENTO DE MAS ALLA DE LO ECONOMICO Y LO SOCIAL. Consultado el 11 de julio de 2011 [http://www.fundacioncieso.org.ar/testing-wp/wp-content/uploads/Cooperativas de obras y servicios publicos.pdf](http://www.fundacioncieso.org.ar/testing-wp/wp-content/uploads/Cooperativas_de_obras_y_servicios_publicos.pdf).

GERENCIA TEMPORAL PDA informe final gerencia temporal para apoyar institucionalmente a la gobernación del putumayo, a los municipios y al ministerio MAVDT en la coordinación, formulación y estructuración del plan departamental de agua y saneamiento en el departamento del putumayo. CD consorcio saneamiento integral Bogotá d.C., diciembre de 2008.

HERNANDEZ, Claudia (2007). Monografía político electoral Departamento del Putumayo. Consultado el 28 de agosto de 2011 en: [http://moe.org.co/home/doc/moe\\_mre/CD/PDF/putumayo.pdf](http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/PDF/putumayo.pdf).

LAVERGNE, Bernard. Servicios Públicos Cooperativos. Editorial Intercoop. Buenos Aires 1964. Pág.118.

LEFF, Enrique. La geopolítica de la biodiversidad y el desarrollo sustentable: Economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza. En: Gustavo Adolfo Puyo Tamayo. Mitos y realidades de la globalización. Universidad Nacional. Bogotá. 2003.

MISIÓN PARA LA DESCENTRALIZACIÓN Y LAS FINANZAS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES informe final, op.cit.pag.270).

MUNTRA Enrique, GOMEZ Jorge. *"Política Fiscal"*. 1986 Editorial Universidad Externado de Colombia. P.343.

NEIRA, Enrique. El saber del poder. Introducción a la Ciencia Política. Segunda Edición. 1.986.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA "Por la cual se determinan la naturaleza, características, constitución, regímenes interno, de responsabilidad y sanciones y se dictan medidas para el fomento de las empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas." Decreto número 1482 de 1989 Bogotá julio 7.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA "por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Ley 136 de 1994, art 96 numeral 3.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA "Por la cual se crea el acta de informe de gestión. Ley 951 de 2005 Art 2. Bogotá 2005.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA *"Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 141 de 1994 en lo referente al control y vigilancia de los recursos provenientes de regalías y compensaciones, por la explotación de recursos naturales no renovables"*. Decreto número 620 de 1995 Art 2 parágrafo 1. Bogotá. Abril 17.

ROTH, André. *Políticas públicas Formulación implementación y evaluación*. Ediciones Aurora. Bogotá, 2002. P. 27.

SANTANA, Pedro. “¿Gobierno de Partido o nuevo pacto Frente-nacionalista? En: Democracia y Oposición en la Coyuntura, Revista Foro, 1987, p.15-23.

VANGUARDIA. “ya no va más aguas del Cesar”, Consultado el 21 de noviembre de 2001, en <http://www.vanguardiavalledupar.com/economia/local/31666-ya-no-va-mas-aguas-del-cesar>.

VELASQUEZ, Fabio E. “Crisis Municipal Ciudadana en Colombia”. En: el Municipio y la Democracia Local en Colombia, Revista Foro No1.1986, p.16-25

VELASQUEZ Fabio E. “Gobiernos locales en ciudades intermedias de Colombia, La Gestión Municipal: ¿Para quién?” En: Gobiernos municipales y descentralización en América Latina, Revista Foro, 1990, p.11-19.

VELASQUEZ Fabio E. “Ordenamiento territorial y descentralización: un paso adelante, un paso atrás.” En: Diez años de la constitución de 1991. ¿Orden nuevo, viejo régimen? , Revista Foro, 2001, p.44. Revista foro.

VICEMINISTERIO DE AGUA Y SANEAMIENTO, (2007) *Planes Departamentales de Agua y Saneamiento*. Consultado el 12 de febrero de 2008 en <http://www.minambiente.gov.co/registro/registro.aspx>.

URIBE GARZÓN, Carlos y ROMERO Gustavo. *Administraciones Públicas Cooperativas*. Editorial Fondo Nacional Universitario, Bogotá 199. Pág.97.

## **ANEXOS**

### **INFORME DE GESTION OSCAR GAVIRIA**

En este informe se resumen las acciones adelantadas en la empresa de administración cooperativa aguas del putumayo APC con la asignación de Oscar David Gaviria Serna como gerente de la misma entre el 27 de julio de 2007 y el 26 de julio de 2009, periodo truncado según nota del consejo de administración a partir del 22 de abril del año en curso. Las acciones referidas dan cuenta de la reactivación institucional de aguas del putumayo como líder de la gestión departamental en la política sectorial, así como de los recursos conseguidos y compromisos asumidos por la entidad en el marco de su objeto social.

En especial debe subrayarse que Aguas del Putumayo carece de fuentes de ingresos propias, lo cual conmina a la empresa a desarrollar un plan de gestión tendiente a la consecución de los recursos necesarios para su operación, es así como en este periodo se suscriben 3 convenios así: un convenio el GL 02 con el programa ADAM\_ARD GL 174 para el fortalecimiento de la empresa, un segundo convenio interinstitucional con la gobernación del Putumayo orientado a la asistencia técnica para el fortalecimiento a las empresas y organizaciones comunitarias prestadores de servicios públicos en los municipios del departamento, y un tercero de igual relevancia, el convenio interadministrativo para la gerencia integral y coordinación del plan departamental de agua y saneamiento básico del putumayo 2008-2012 suscrito entre el departamento y aguas del putumayo.

Los convenios referidos representan la concreción de gestiones adelantadas tanto en el escenario departamental, nacional como en el marco de la cooperación internacional y los avances en desarrollo de los mismos expresan actividades orientadas hacia las metas establecidas como ruta para el logro de los objetivos convenidos.

La interrupción de este periodo de gestión, -motivada por aspectos políticos- ratifica la debilidad institucional de los entes territoriales incluida el Departamento y da razón a la desconfianza colectiva predicada por aquellos escépticos de un futuro promisorio para nuestras comunidades.

APC fue reactivada por decisión del consejo de administración con el propósito de constituir la en líder de la gestión del sector agua potable y saneamiento básico en el departamento del putumayo. A partir del 27 de julio de 2007, se inicio un procesamiento de reactivación institucional ante las autoridades competentes, en

especial frente al MAVDT, autoridad sectorial. Igualmente la búsqueda de fuentes de financiación de las actividades de la empresa constituyo una prioridad toda vez que la institución no cuenta con fuentes de recursos propios y su operación depende de resultados de gestión.

En el marco de entendimiento suscrito con el MAVDT y con un primer logro del plan de trabajo definido, esta entidad viene impulsando la estructuración del plan departamental de agua y saneamiento básico del Putumayo, como herramienta de planificación sectorial que permita de manera integral mejorar las condiciones de cobertura, calidad y eficiencia en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico.

Consecuentemente, el programa ADAM-ARD y el Departamento del Putumayo suscribieron adicionalmente un memorando de entendimiento el pasado 27 de junio 2007 con el fin de aunar esfuerzos técnicos y financieros que permitan llevar a cabo la gerencia técnica del PDA y desarrollar actividades del componente de servicios públicos en los municipios ADAM del departamento del putumayo a través de la empresa de administración pública cooperativa "APC", priorizando y focalizando la atención en la zona rural de los municipios. Los objetivos específicos se enfocan a fortalecer integralmente las empresas y organizaciones comunitarias rurales prestadoras de los servicios públicos de agua y/o saneamiento básico.

# INFORME DE GESTION JULIO 2007 A ABRIL 23 DE 2008

Foto No 1

INFORME DE GESTIÓN - JULIO 2007- ABRIL 2008.			
DEL PLAN DEPARTAMENTAL DE AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO.			
1	ACCION	INDICADOR	PRODUCTOS Y AVANCES
1.1	Asistir a la Gobernación y los municipios en la definición, asesoría, gestión y legalización del esquema institucional para la gerencia integral del Plan, definiendo e identificando el rol de Aguas del Putumayo.	Esquema definido y Aguas del Putumayo Reactivada.	Aguas del Putumayo Reactivada. Gerencia Integral del Plan contratado con Aguas del Putumayo APC.
1.2	Apoyar la gestión y trámite a la Gobernación para gestionar la Ordenanza de la Asamblea Departamental, para participar del PDA, y comprometer vigencias futuras.	Ordenanza Aprobada.	Una Ordenanza Aprobada.
1.3	Apoyar la gestión y trámite de los Acuerdos de Concejo Municipal facultando al Alcalde para participar en PDA y comprometer vigencias futuras.	Sustentación ante Concejos. Acuerdos aprobados	A 31 de Diciembre 2007: 9 Acuerdos aprobados incluye 4 fuera de norma, 1 Objetado, 3 No Aprobados. 8 Febrero 2008 Nuevo Plazo. Acuerdos sancionados ? Santiago, Colón, San Fco, Pto. Caicedo, Leguizamo.
1.4	Gestionar y hacer seguimiento al Convenio a suscribirse entre el Departamento y el MAVDT en el marco del Plan Dpto. de Agua	Convenio Suscrito	Apoyo MAVDT. Diagnóstico contratado, Gerencia de apoyo contratada
1.5	Ejecutar un plan de socialización del PDA del Putumayo.	Gobiernos informados. Concejos Informados.	13 Alcaldes y 13 Concejos informados respecto a los alcances del PDA
1.6	Sistematización del proceso, que sirva de insumo para la Gobernación y Aguas de Putumayo	Construcción de Base de Datos. Formatos de recolección de información, Registro de mpios, empresas y Participantes	Formatos diseñados. Base de datos en estructuración. Registros de asistencia. Actas suscritas, Sistema de Información SIMA
1.7	Formular un Plan de Fortalecimiento Institucional de Aguas del Putumayo.	Plan Formulado. Plan Aprobado	En proceso de Formulación.
1.8	Adelantar un Inventario Sanitario Rural	Un Inventario Sanitario Rural Ejecutado	Fichas de información diseñadas. Plan de acción en marcha. Se ejecutó prueba Piloto en Santiago con 12 veredas. En la Hormiga se aplico con 6 veredas
1.9	Gestionar las acciones correspondientes a las operaciones de crédito con la banca multilateral para la financiación del "PDA", y la contratación del encargo fiduciario.	Financiación del PDA aprobada. Encargo Fiduciario suscrito. Evaluación de Riesgo Contratada.	Capacitación con Banco Mundial. Invitación y 1ª gira de Misión del BM a Putumayo realizada. Reuniones de seguimiento. Reunión con BID. Evaluación de Riesgo Contratada. Reuniones con MHCP - DNP.
1.10	Plan de Choque	Nº de Proyectos recepcionados	Identificación de proyectos por municipio. Actas de compromiso por cada municipio. Proyecto recepcionado (diseños y estudios técnicos para optimización Planta de Potabilización de Puerto Asis) 1

Foto tomada a informe de gestión de Oscar Gaviria.

**RESUMEN DE SITUACION ENCONTRADA EN AGUAS DEL PUTUMAYO APC.  
A OCTUBRE DE 2007:**

**Foto No 2**

<b>ESTADO ANTERIOR</b>	<b>ACCIONES</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
Empresa registrada ante Cámara de Comercio y DIAN.	Se registró nuevo representante legal ante Cámara de Comercio, y DIAN.	
No existen Estados Financieros.	Se solicitaron formalmente los Estados Financieros. No se recibió respuesta.	Corresponde al Consejo de Administración solicitarlos nuevamente.
No existen Libros Contables.	Se registraron Libros Contables.	Agotada la búsqueda de la información, sin la documentación, se hará anotación e iniciará asiento en libros desde octubre de 2007.
No existe Revisor Fiscal	Realizar convocatoria.	
Extractos bancarios incompletos	Se completaron y se inició la depuración de la información contable.	
Comprobantes de egreso incompletos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recursos ARD. Comprobantes incompletos.</li> <li>• Recursos propios. Comprobantes inexistentes.</li> </ul>	Los recursos propios ejecutados corresponden a los aportes sociales No reducibles.

Foto tomada al informe de gestión de Oscar Gaviria.

Situación descrita que fue informada a la contraloría Departamental del Putumayo por Oscar Gaviria

Foto No 3

	ESTADO ANTERIOR	ACCIONES	OBSERVACIONES
TRIBUTARIO	Pagos de Retención en la Fuente efectuados hasta Julio de 2006	Deuda a la DIAN \$ 3.315.000 por sanción.	El Consejo debe autorizar el pago de los mismos.
	Las declaraciones de Renta no se presentaron en ningún periodo (Años 2004, 2005, 2006).	Se preparan Declaraciones sobre ingresos.	Recursos de donación: exentos.
ACREEDORES	Salarios y Honorarios \$44.300.000.	No existe documentación soporte.	
	Crédito Empresa de Energía \$10.142.550	Según extractos bancarios no se registra ingreso por ese valor.	Existe Registro de Crédito firmado por el anterior Gerente de Aguas y el Gerente de la Empresa de Energía.
	Facturas de Comcel. \$ 1.752.028	Solicitud de Estado de Cuenta.	Plan de 8 líneas. 4 Corresponden a personas ajenas a la empresa. (Carlos Paredes, Ana Karime Paredes, Jairo Médicis, Roberto Liñeiro.)
	Facturas Telefónica Telecom	Aguas del Putumayo APC llegó a un acuerdo de pago para frenar proceso de cobro jurídico.	El acuerdo vence segunda semana de Enero de 2008.

Foto tomada al informe de gestión de Oscar Gaviria.

## ACTIVIDADES ADELANTADAS

- Se asistió a la gobernación y los municipios que hacen parte del PDA en la definición, asesoría, gestión y legalización del esquema institucional en el departamento para la gerencia integral del plan, definiendo e identificando el rol de aguas del putumayo en este esquema y dentro de este proceso.
- Se reanudaron las actividades institucionales de aguas del putumayo: se estableció un sede institucional, se conformo un equipo de profesionales el cual se capacito, se diseño e incorporo una nueva imagen corporativa asi como una página web para difundir las acciones de APC y dar cabida a todas las empresas de servicios públicos del departamento.
- Se asistió al anterior gobierno departamental y gobiernos municipales en el proceso de formalización del esquema institucional para la gerencia integral

del plan; como producto de este ejercicio se suscribió un convenio interadministrativo para la gerencia integral del PDA 2008-2012 entre el departamento del putumayo y APC (convenio 101 del 19 de diciembre de 2007)

- Se formulo una agenda de socialización del PDA a nivel del gobierno departamental, gobiernos municipales, concejos municipales y comunidad, orientado a informar y articular a los nuevos gobiernos al proceso del plan.

a. Enero 2 de 2008. DESPACHO DEL GOBERNADOR.

Exposición al gobernador y al equipo de Trabajo.

- Antecedentes del PDA.
- Decisión de la administración anterior y alcaldes de reactivar Aguas del Putumayo APC.
- Suscripción de Convenio de Donación, con ADAM – ARD – por valor de \$333.363.790 como apoyo a la consolidación de Aguas del Putumayo que permita la asistencia técnica para adelantar la Gerencia del PDA y el fortalecimiento de las entidades comunitarias prestadoras de los Servicios Públicos.
- Convenio interadministrativo N° 089 del 17 de Diciembre de 2007, Celebrado con la Gobernación del Putumayo, cuyo objeto es asistencia técnica para el fortalecimiento a las empresas y organizaciones comunitarias prestadoras de los servicios públicos en los municipios del Departamento del Putumayo por un valor \$300.000.000.
- Se informo de la agenda de trabajo con el MAVDT, así como las reuniones de trabajo y compromisos para la vinculación del Banco Mundial a la financiación del PDA.
- Y finalmente de los avances con el DNP, y el MH y CP.

b. Enero 8 del 2008. AUDITORIO COMFAMILIAR MOCOA.

Exposición al Gobernador, representante a la cámara, secretarios de despacho departamental, alcaldes municipales, secretarios de despacho municipal, líderes comunitarios.

- Exposición de la política sectorial de agua potable y saneamiento básico
- Objetivos y alcances del PDA.
- Esquema organizacional y etapas del plan.
- Avances para la financiación del Banco Mundial.
- Plan de choque propósitos y plazos.
- Convenio gobernación MAVDT, diagnostico sanitario urbano.
- Municipios que a través de ACUERDOS estas incorporados al PDA.
- Conformación por parte del gobernador de una comisión de expertos para ser seguimiento al diagnostico sanitario urbano.
- Concertación de una agenda de trabajo a desarrollar en el Departamento del Putumayo para la difusión y socialización del Plan con los nuevos consejos municipales, la cual se desarrollo así:

En cada reunión se hizo la presentación del PDA, dando a conocer el objetivo del Plan, los beneficios del Departamento y los municipios; se explico el alcance del comité directivo y sus funciones, la financiación del Plan y sus Fuentes, así como las diferentes fases del Plan (Diagnostico, estructuración e implementación).

- Reunión con comisión de expertos convocados por el Gobernador, en la que se trato el tema del diagnostico sanitario urbano. Se obtuvieron las siguientes conclusiones:
  - a. Las secretaria de planeación departamental asumió el compromiso de liderar el proceso de validación del diagnostico (no se conoce los resultados de dicha validación).
  - b. APC, se comprometió entregar a los secretarios de planeación y a los Gerentes de las empresas las guías municipales para evaluar el estado de los sistemas acueductos, alcantarillados y aseo municipales. (Entregadas vía mail y en las visitas realizadas a cada uno de los Municipios).
- Reunión con secretarios de Planeación Municipal, Gerentes de empresas de servicios públicos.
  - a. Se expuso los alcances del inventario sanitario rural.
  - b. APC se comprometió a entregar los formatos correspondientes al inventario. (Formatos Entregadas vía mail y en las visitas realizadas a cada uno de los Municipios).
  - c. Se concertó un cronograma de reuniones en cada uno de los municipios, con el propósito de poner en marcha el inventario sanitario rural y el proceso de fortalecimiento de las empresas.
- Se gestiono e hizo seguimiento al convenio suscrito entre el Departamento y el MAVDT, en el marco del PDA, el cual a su vez posibilito como apoyo al Departamento la puesta en marcha del proyecto PNUD COL/01/029.

## **ANEXO B**

INFORME DE GESTION DE JAIME DE JESUS PORTILLA  
Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial Departamento del  
Putumayo

Gerencia temporal para apoyar institucionalmente a la gobernación del putumayo,  
a los municipios y al ministerio MAVDT en la coordinación, formulación y  
estructuración del plan departamental de agua y saneamiento en el departamento  
del putumayo. Consorcio saneamiento integral

Gerencia temporal PDA

Bogotá D.C, Diciembre de 2008

## APOYO A LA COORDINACIÓN, FORMULACIÓN Y ESTRUCTURACIÓN DEL PLAN DEPARTAMENTAL DE AGUA Y SANEAMIENTO EN EL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO

### 1. Antecedentes

Los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento para el Manejo Empresarial de estos servicios, son la estrategia del Estado para acelerar el crecimiento de las coberturas y mejorar la calidad de los servicios, al facilitar el cumplimiento de los siguientes lineamientos de política: (i) efectiva coordinación interinstitucional al interior de cada nivel y entre diferentes niveles de gobierno, (ii) acelerar el proceso de modernización empresarial del sector en todo el territorio nacional, (iii) aprovechar economías de escala mediante la estructuración de esquemas regionales de prestación, (iv) articular las diferentes fuentes de recursos y facilitar el acceso del sector a crédito; (v) ejercer un mejor control sobre los recursos y el cumplimiento de la regulación, y (vi) contar con planes de inversión integrales con perspectiva regional, de corto, mediano y largo plazo.

El documento CONPES 3463 del 12 de marzo de 2007 establece los lineamientos para la estructuración, la financiación y la ejecución de los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento para el Manejo Empresarial de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, los cuales se constituyen en la estrategia principal para implementar la política sectorial del Gobierno Nacional teniendo en cuenta los lineamientos de política que se definieron en el documento Conpes 3383 “Plan de Desarrollo del Sector de Acueducto y Alcantarillado”.

De igual forma el decreto 3200 del 29 de agosto de 2008 dicta las normas sobre Planes Departamentales PDAs para el Manejo Empresarial de los servicios de Agua y Saneamiento, definiendo las fases para su implementación y las estructuras operativas de los mismos.

La circular 5000-2-115372 expedida el 26 de septiembre de 2008, por el Viceministerio de Agua y Saneamiento, establece los montos mínimos de las vigencias futuras que deben comprometer los Municipios de los recursos de SPG, como también los años a comprometer.

La implementación del Plan Departamental de Agua y Saneamiento la liderará como Gestor la Gobernación con el apoyo de una Gerencia Asesora de carácter definitivo, la cual entre otras actividades, deberá ajustar, especificar y ejecutar el plan de choque de inversiones definido en la Fase de diagnóstico, estructurar esquemas regionales para la vinculación de operadores especializados, apoyar la

renegociación de contratos existentes ajustando las metas de acuerdo con los recursos adicionales aportados, el seguimiento a los contratos y el manejo financiero del Plan, entre otros.

El objetivo del Plan departamental de agua y saneamiento propuesto es mejorar las condiciones de cobertura, calidad y eficiencia de la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en los municipios del Departamento vinculados al plan departamental de agua y saneamiento.

Como objetivo general para el desarrollo de las actividades de la Gerencia Temporal se considera el de APOYAR INSTITUCIONALMENTE A LA GOBERNACIÓN DEL PUTUMAYO, A LOS MUNICIPIOS Y AL MINISTERIO EN LA COORDINACIÓN, FORMULACIÓN Y ESTRUCTURACIÓN DEL PLAN DEPARTAMENTAL DE AGUA Y SANEAMIENTO EN EL DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO, para garantizar la coordinación y realización de las acciones necesarias para estructurar e implementar el PDA.

## **2. Actividades informe final PDA Putumayo**

**2.1** Estado de avance del Plan Departamental de Agua y Saneamiento; relación de ordenanzas y acuerdos municipales adoptados relacionados con la estructuración e implementación del PDA.

Las buena coordinación con el Departamento, los Municipios, Entidades prestadoras de servicios públicos y la comunidad, ha sido una constante durante el desarrollo de las actividades de la Gerencia Temporal para mantener unas excelentes relaciones con los diferentes actores involucrados en el desarrollo del PDA, con el fin de obtener la mayor colaboración y entrega oportuna de la información existente para identificar y plantear las soluciones de mayor impacto y conveniencia en el fortalecimiento de la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.

El Departamento del Putumayo adopta el PDA y cuenta con doce (12) municipios vinculados al mismo con acuerdos tramitados en el 2008 y compromisos de recursos del Sistema General de Participaciones –SGP con el fin de garantizar el mejoramiento de los servicios de agua potable y saneamiento con calidad y eficiencia a la luz de los lineamientos establecidos en la Ley 142 de 1994, Ley 1150 de 2007, Ley 1176 de 2007, decreto 3200 de 2008, la circular 5000-2-1153 y normatividad reglamentaria.

**Tabla 1. Población censada del Departamento**

Código Departamento	Nombre Departamento	Código Municipio	Nombre de municipio o corregimiento departamental	Población Conciliada Proyección 2008		
				Población Cabecera	Población Resto	Población Total
86	Putumayo	86001	Mocoa	28.331	9.244	38.219
86	Putumayo	86219	Colón	3.046	2.206	5.285
86	Putumayo	86320	Orito	19.179	27.015	47.069
86	Putumayo	86568	Puerto Asís	29.217	27.838	57.493
86	Putumayo	86569	Puerto Caicedo	4.511	9.710	14.249
86	Putumayo	86571	Puerto Guzmán	4.009	18.922	23.021
86	Putumayo	86573	Puerto Leguizamo	7.662	8.185	15.787
86	Putumayo	86749	Sibundoy	9.506	3.958	13.526
86	Putumayo	86755	San Francisco	3.863	3.027	6.917
86	Putumayo	86757	San Miguel	5.039	18.074	23.563
86	Putumayo	86760	Santiago	3.483	5.970	9.556
86	Putumayo	86865	Valle del Guamuez	18.010	28.592	47.166
86	Putumayo	86885	Villagarzón	9.674	11.119	20.830

Fuente: DANE. COLOMBIA. PROYECCIONES DE POBLACIÓN MUNICIPALES POR ÁREA 2005 - 2009

La Gerencia Temporal ha colaborado con el MAVDT en la revisión y modelo de ordenanzas y acuerdos para la vinculación al PDA en el Departamento del Putumayo.

A fecha de 22 de Diciembre de 2008 se cuenta con Nueve (09) municipios vinculados al PDA con acuerdos de un total de Trece (13). En el anexo 1 se incorporan copia de los acuerdos sancionados por los municipios y la ordenanza tramitada por la Asamblea Departamental del Putumayo para su vinculación y compromisos de recursos del SGP al Plan Departamental.

La Gerencia Temporal realizó un análisis técnico jurídico sobre Nueve (09) acuerdos que han sido entregados en el marco del PDA, realizando algunas sugerencias en cuanto a la generalidad del encabezado, parte motiva y parte resolutive de los mismos que se presentan seguidamente.

Además, la Gerencia Temporal trabajó en los modelos de acuerdo del MAVDT acondicionados a las circunstancias particulares de cada municipio para la vinculación al PDA, modelo de acuerdo de estatuto orgánico del presupuesto y modelo de acuerdo para incorporar vigencias futuras excepcionales en el estatuto orgánico del presupuesto los cuales fueron entregados a cada uno de los municipios del departamento del Putumayo para ser tomados como referencia.

**Tabla 2. Relación de acuerdos municipales recursos del SGP**

No.	Departamento/Municipio	Fecha de Expedición Ordenanza o Acuerdo	Recursos Comprometidos				Vigencia Ordenanza /Acuerdo	Observaciones
			SGP		Regalías			
			Monto	Tiempo	Monto	Tiempo		
	Putumayo	Ordenanza No 561 del 30 de Octubre de 2008	100%	15 años	54.019.000 millones de pesos	10 años	Hasta el 30 de Octubre de 2009.	Cumple con lo estipulado en el Copes 3463 de 2007.
1	Santiago	Acuerdo No. 023 del 7 de Diciembre de 2008	Los primeros seis (6) años 20% y los nueve (9) años restantes el 60 %	15 años			No establece termino	Cumple con lo estipulado en el Copes 3463 de 2007 y en la Circular No. 5000-2-115372 del 9/2008.
2	Villagarzon	Acuerdo No. 017 del 20 de Diciembre de 2008	60%	9 años			Hasta el 20 de Diciembre de 2009.	Cumple con lo estipulado en el Copes 3463 de 2007 y en la Circular No. 5000-2-115372 del 9/2008.
3	Sibundoy	Acuerdo No. 026 de Noviembre de 2008	Los primeros tres (3) años 39% y los doce (12) años restantes el 60 %	15 años			Hasta noviembre de 2009	Cumple con lo estipulado en el Copes 3463 de 2007 y en la Circular No. 5000-2-115372 del 9/2008.
4	Mocoa	Acuerdo No 019 del 30 de Agosto del 2008	60%	10 años	20% del 75% del Total	10 años	Hasta el 30 de Agosto del 2009.	Cumple con lo estipulado en el Copes 3463 de 2007 y en la Circular No. 5000-2-115372 del 9/2008.
5	Puerto Guzmán	Acuerdo No 019 del 31 de Agosto del 2008.	60%	11 años			Hasta el 31 de Agosto del 2009.	Cumple con lo estipulado en el Copes 3463 de 2007 y en la Circular No. 5000-2-115372 del 9/2008.
6	Puerto Leguizamo	Acuerdo No 018 del 18 de Octubre del 2008.	60%				Hasta el 31 de Diciembre del 2008.	Cumple con lo estipulado en el Copes 3463 de 2007. No establece termino alguno del compromiso asumido.
7	San Miguel	Acuerdo 021 del 5 de Septiembre de 2008.	60%	3 años	15%	3 años	Hasta el 01 de Febrero del 2009.	Cumple con lo estipulado en el Copes 3463 de 2007, pero no cumple con el tiempo establecido en la Circular No. 5000-2-115372 del 9/2008
8	Colón	Acuerdo No 021 del 9 de Septiembre del 2008.	60%	15 años			Hasta el 9 de Septiembre del 2009.	Cumple con lo estipulado en el Copes 3463 de 2007 y en la Circular No. 5000-2-115372 del 9/2008.
9	Valle del Guamez	Acuerdo No 019 del 30 de noviembre del 2008.	60%	15 años			Hasta el 31 de diciembre 2009.	Cumple con lo estipulado en el Copes 3463 de 2007 y en la Circular No. 5000-2-115372 del 9/2008.
10	Puerto Caicedo	Acuerdo No 030 del 24 de Septiembre del 2008.	60%	3 años	30% 20%	2 años 1 año	Hasta el 24 de Marzo del 2010.	Cumple con lo estipulado en el Copes 3463 de 2007, pero cumple con el tiempo establecido en la Circular No. 5000-2-115372 del 9/2008
11	San Francisco	Acuerdo No 016 del 17 de Octubre del 2008.	60%	11 años			Hasta el 17 de Octubre de 2009.	Cumple con lo estipulado en el Copes 3463 de 2007, y en la Circular No. 5000-2-115372 del 9/2008
12	Puerto Asis	Acuerdo No 022 del 12 de Noviembre del 2008. Acuerdo No 027 del 1 de Diciembre del 2008.	El primer año 40% y el resto 60%	11 años	30%	11 años	Hasta el 31 de Diciembre de 2009. Hasta el 31 de Diciembre de 2009.	Cumple con lo estipulado en el Copes 3463 de 2007, y en la Circular No. 5000-2-115372 del 9/2008

Fuente. Consorcio Saneamiento Integral – CSI

### 2.1.1 Estado actual de los acuerdos a través de los cuales se autorizó el compromiso de vigencias futuras en el Departamento del Putumayo.

Con el ánimo de llevar a cabo la correcta y eficiente implementación del PDA Putumayo y la vinculación al mismo por parte de los municipios; la Gerencia Temporal Consorcio Saneamiento Integral y Aguas del Putumayo APC realizaron un análisis jurídico de los documentos necesarios para la vinculación de los diferentes municipios al PDA, encontrando conveniente reiterar que la expedición de los acuerdos a través del cual se autorizara a los municipios para comprometer vigencias futuras excepcionales deberían estar precedidos por los siguientes pasos:

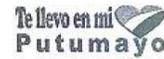
En primer lugar debe verificarse que el Estatuto Orgánico de Presupuesto del municipio contemple el compromiso de vigencias futuras excepcionales las cuales no pueden ser confundidas con las vigencias futuras ordinarias ya que las dos son sustancialmente diferentes (la excepcionalidad de las vigencias futuras esta dada por exceder el periodo de gobierno del mandatario y por no requerir apropiación presupuestal alguna en año en que se concede la autorización). Por tanto si lo dispuesto en el EOP son vigencias futuras ordinarias es necesario expedir un acuerdo a través del cual se incorporen o se incluyan las vigencias futuras excepcionales al Estatuto Presupuestal del municipio.

El segundo paso y una vez en firme el acuerdo que incorpora las vigencias futuras excepcionales en el EOP, es el concepto previo y favorable por parte del Confis para autorizar el compromiso de vigencias futuras excepcionales y,

El tercer paso lo constituye la expedición del acuerdo que autorice el compromiso de vigencias futuras excepcionales de los recursos del sistema general de participaciones SGP, el cual debe contemplar una motivación clara y suficiente de la autorización que allí se otorgue y de la ejecución de los demás compromisos que de ello se derive.

Por último se indicó a través de diferentes comunicaciones que para el compromiso de vigencias futuras excepcionales a partir de 2009, se deberían determinar los porcentajes y montos comprometidos en cada vigencia, atendiendo lo preceptuado por el MAVDT.

ANEXO C: Ordenanza 619 del 2 de febrero del 2011 Mocoa-Putumayo por la cual se ordena la LIQUIDACION DE LA EMPRESA DE AGUAS DEL PUTUMAYO



Mocoa, 9 de febrero de 2011

El día 3 de febrero de 2011, se recibió la Ordenanza 619 de febrero 2 de 2011, "Por medio del cual se conceden facultades al Gobernador del Putumayo para suprimir y/o liquidar el Instituto de Cultura y Turismo Departamental del Putumayo y la Empresa Aguas del Putumayo; y modificar la estructura administrativa de la Secretaría de Educación Departamental, haciéndola extensiva al INSTITUTO DE DEPORTES, LA EDUCACION FISICA Y RECREACION DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"

Sancionase y Publíquese la Ordenanza 619 de febrero 2 de 2011, por ser Constitucional, Legal y Conveniente en todas y cada una de sus partes.



JULIO BYRON VIVEROS CHAVES  
Gobernador Departamento del Putumayo

PUBLICACIÓN

Para dar cumplimiento a la Ley 57 de 1985 y el Código de Régimen Departamental, por la cual se ordena la publicación de los actos y documentos oficiales, se publica en la Gaceta Departamental la Ordenanza 619 de febrero 2 de 2011.



JULIO BYRON VIVEROS CHAVES  
Gobernador Departamento del Putumayo



Revisó: José Luis Carabali, Gerente INDEPORTES Putumayo  
Elaboró: Cecilia Z., Técnico O.

Palacio Departamental – Calle 8 No. 7-40, Mocoa Conmutador 098 - 4295473/494, Ext. 140 Fax: 4295196



Jed  
201

---

**ORDENANZA No. 619**  
**(Febrero 2 de 2011)**

Por medio del cual se conceden facultades al Gobernador del Putumayo para suprimir y/o liquidar el Instituto de Cultura y Turismo Departamental del Putumayo y la Empresa Aguas del Putumayo; y modificar la estructura administrativa de la Secretaría de Educación Departamental, haciéndola extensiva al INSTITUTO DE DEPORTES, LA EDUCACIÓN FÍSICA Y RECREACIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO.

**LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL PUTUMAYO**

En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 300 de la Constitución Política de Colombia, reformado en el Acto Legislativo No. 001 de 1996, y demás disposiciones concordantes,

**ORDENA**

**ARTÍCULO 1º.-** Autorízase al Gobernador del Departamento del Putumayo por el término de seis (6) meses, para suprimir y/o liquidar el Instituto de Cultura y Turismo Departamental del Putumayo y la Empresa Aguas del Putumayo.

**ARTÍCULO 2º.-** Autorízase al Gobernador del Departamento del Putumayo por el término de seis (6) meses, para modificar la estructura administrativa de la Secretaría de Educación Departamental, con el objetivo de asignar las funciones de gestión cultural al INSTITUTO DE DEPORTES, LA EDUCACIÓN FÍSICA Y RECREACIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO.

**ARTÍCULO 3º.-** Modifícase la denominación del INSTITUTO DE DEPORTES, LA EDUCACIÓN FÍSICA Y RECREACIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO por la de INSTITUTO DE CULTURA, DEPORTES, LA EDUCACIÓN FÍSICA Y RECREACIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO.

**ARTÍCULO 4º.-** Con el fin de atender las responsabilidades en gestión cultural señaladas en el Artículo anterior, se autoriza la creación en el INSTITUTO DE CULTURA, DEPORTES, LA EDUCACIÓN FÍSICA Y RECREACIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO, de los siguientes cargos:

1. Secretaría de Dirección.
2. Promotor de Cultura.



REPUBLICA DE COLOMBIA  
DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO  
*Asamblea Departamental*



**PARÁGRAFO 1º:** La creación de los cargos señalados en este artículo, deberá sujetarse a la denominación, grado y codificación vigentes para el ejercicio de la función pública.

**PARÁGRAFO 2º:** La creación de los cargos autorizados en el presente artículo, no podrá crear nuevas erogaciones del presupuesto aprobado para la vigencia 2011.

**ARTÍCULO 5º.-** La presente ordenanza rige a partir de la fecha de su sanción y publicación.

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Mocoa, a los dos (2) días del mes de Febrero de 2011.

  
**PAULO LUNA LINARES**  
Presidente Asamblea Departamental

  
**EMILIO ERNESTO ORTEGA**  
Secretario General

