

**VIGILANCIA SUPERIOR A LA GESTIÓN PÚBLICA
TERRITORIAL FRENTE A LA GARANTÍA
DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA,
LA ADOLESCENCIA Y LA JUVENTUD**

Derecho a un AMBIENTE SANO

**Abordaje desde la gestión territorial
de las administraciones 2016 - 2019**

**Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos
de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y las Mujeres**



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

ADRIANA HERRERA BELTRÁN

Viceprocuradora General de la Nación

VIRGILIO HERNÁNDEZ CASTELLANOS

Procurador Delegado para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y las Mujeres

Equipo de Políticas Públicas

Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y las Mujeres:

ESPERANZA FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ

Asesora

RITA LILIANA RIVERA AMADO

Asesora

Noviembre de 2020



TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

1. CONTEXTO GENERAL

2. ANÁLISIS DE INDICADORES SITUACIONALES ASOCIADOS AL DERECHO A UN AMBIENTE SANO

2.1 Calidad del agua – Indicador de riesgo de calidad del agua

2.2 Cobertura de acueducto

3. INCLUSIÓN DEL DERECHO A UN AMBIENTE SANO EN EL PLAN DE DESARROLLO

4. ACCIONES ESTRATÉGICAS PARA GARANTIZAR EL DERECHO A UN AMBIENTE SANO

4.1 Gestión ambiental

4.2 Servicio de agua potable

4.3 Nivel de abordaje de acciones para garantizar un ambiente sano

4.3 Existencia del Comité de Desarrollo y Control Social de los servicios públicos domiciliarios

4.4 Principales dificultades para garantizar el derecho a un ambiente sano

5. CONCLUSIONES

6. RECOMENDACIONES

6.1 Recomendaciones del Ministerio Público

6.2 Recomendaciones que hicieron las administraciones 2016-2019 a los nuevos mandatarios territoriales

Lista de tablas:

- Tabla 1. No. de indicadores por derecho
- Tabla 2. Semáforo del comportamiento del indicador Calidad del agua 2015-2018
- Tabla 3. Semáforo del comportamiento del indicador Cobertura de acueducto 2015-2018



- Tabla 4. Inclusión del Derecho a un ambiente sano en los planes de desarrollo 2016-2019, según componentes
- Tabla 5. Acciones estratégicas de gestión ambiental realizadas a nivel territorial durante el período 2016-2019

Lista de gráficas:

- Gráfica 1. Distribución de municipios según indicador de riesgo de calidad del agua 2017
- Gráfica 2. Distribución de municipios según indicador de cobertura de acueducto 2017
- Gráfica 3. Distribución gráfica de las acciones estratégicas de gestión ambiental realizadas a nivel territorial durante el período 2016-2019
- Gráfica 4. Distribución de las acciones estratégicas para garantizar el servicio de agua potable a nivel departamental durante el período 2016-2019
- Gráfica 5. Distribución de las acciones estratégicas para garantizar el servicio de agua potable por parte de los municipios que cuentan con planta de tratamiento, durante el período 2016-2019
- Gráfica 6. Distribución de las acciones estratégicas para garantizar el servicio de agua potable por parte de los municipios que No cuentan con planta de tratamiento, durante el período 2016-2019
- Gráfica 7. Existencia del Comité de Desarrollo y Control Social de los servicios públicos domiciliarios, a nivel territorial
- Gráfica 8. Distribución de las principales dificultades para garantizar el derecho a un ambiente sano, identificadas a nivel territorial durante el período 2016-2019
- Gráfica 9. Distribución de las principales recomendaciones de las administraciones 2016-2019 a los nuevos mandatarios territoriales

Lista de mapas:

- Comportamiento del indicador Calidad del agua 2016-2019
 - Mapa 1. Según departamentos
 - Mapa 2. Según municipios
- Mapa 3. Comportamiento Cobertura acueducto 2016- 2019 (departamentos)
- Mapa 4. Comportamiento Cobertura acueducto 2016- 2019 (municipios)
- Mapa 5. Nivel de abordaje según departamentos
- Mapa 6. Nivel de abordaje según municipios



INTRODUCCIÓN

La Procuraduría General de la Nación a través de la Delegada para la Defensa de los Derechos de la infancia, la Adolescencia, la Familia y las Mujeres, realizó la *Segunda Vigilancia superior a la gestión pública territorial*, cuyo objetivo fue realizar el seguimiento y monitoreo a la situación de los derechos de la infancia, la adolescencia y la juventud, a partir de los resultados de la gestión de las administraciones locales 2016-2019 frente al cumplimiento de las obligaciones asignadas a los departamentos y municipios para garantizarlos.

Esta Vigilancia superior se hace en el marco de la rendición pública de cuentas de los departamentos y municipios, en la que la Estrategia Hechos y Derechos, integrada por el ICBF, la Consejería Presidencial para la Juventud Colombia Joven, la Federación Nacional de Departamentos, Unicef y la Procuraduría, ha jugado un rol fundamental para su impulso, orientación, lineamientos técnicos, priorización de la batería de indicadores situacionales, asistencia técnica y seguimiento; la rendición de cuentas en tres ocasiones -años 2011, 2015 y 2019-, se ha convertido en *“una oportunidad para explicar, argumentar y hacer un balance de avances, dificultades y retos sobre las competencias y compromisos de la administración pública”*¹

La Procuraduría puso al servicio de los departamentos y municipios un aplicativo web para dinamizar el proceso de rendición de cuentas y facilitarles mostrar en detalle y bajo la misma estructura, las acciones desarrolladas, los avances, los logros y las dificultades encontradas para avanzar en la garantía de derechos de la población infantil, adolescente y joven, durante el período de gobierno.

Entre los 14 derechos priorizados está el derecho a un ambiente sano, que incluyó temáticas como la gestión ambiental, el servicio de agua potable y los indicadores de calidad del agua y cobertura de acueducto.

A continuación se presenta (i) un breve contexto normativo sobre el derecho a un ambiente sano; (ii) un análisis de los indicadores asociados a este derecho; (iii) las acciones estratégicas realizadas a nivel local por parte de las administraciones 2016-2019, para garantizarlo; (iv) las conclusiones y, (v) las recomendaciones del Ministerio Público para las nuevas administraciones locales en el marco de la ejecución de acciones, acorde con las políticas públicas que tenga el territorio.

¹. ESTRATEGIA HECHOS Y DERECHOS. *Lineamientos para el proceso de Rendición Públicas de Cuentas Territorial sobre la garantía de los derechos de la Primera Infancia, la Infancia, la Adolescencia y la Juventud.*



Es importante tener en cuenta que, determinar los resultados e impacto de la implementación de acciones emprendidas por los departamentos y municipios para garantizar los derechos fundamentales de la población menor de 29 años, le permite al Estado verificar si sus acciones, políticas, programas, entre otros, han logrado la disminución de las brechas existentes en procura de la garantía efectiva de sus derechos.

1. CONTEXTO GENERAL

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado. Un medio ambiente adecuado se considera una condición previa para la realización de otros derechos humanos, incluidos los derechos a la vida, la alimentación, la salud y un nivel de vida adecuado.

Por tratarse de un derecho fundamental, se encuentra contenido en la Constitución Política así;

- Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.
- Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

En el contexto actual, se tiene que el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, señala lo siguiente:

La necesidad de mejorar la calidad en la prestación de servicios públicos como el de agua y saneamiento es una de las prioridades que incorpora el Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” y propende por un mejoramiento en los niveles de suministro y calidad del agua, como uno de los factores para promover la competitividad y el bienestar de todos.

A su vez, en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Colombia se comprometió a desarrollar acciones para alcanzar los Objetivos de Desarrollo



sostenible ODS allí contenidos, que para el caso específico del derecho a un ambiente sano, contempla lo siguiente:

En Colombia, para lograr el acceso universal al agua potable, en el marco del objetivo 6 de los ODS, *garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento básico*, el Gobierno nacional fijó como meta que 47 millones de personas en el país tengan acceso a soluciones adecuadas de agua potable, tres millones más de lo registrado en 2018. En materia de infraestructura de acueducto y alcantarillado en zona rural, en 2022, 8.573.951 personas tendrán acceso a soluciones de agua potable, mientras que 8.516.482 personas tendrán soluciones adecuadas para el manejo de aguas residuales en la zona rural del país.²

2. ANÁLISIS DE INDICADORES SITUACIONALES ASOCIADOS AL DERECHO A UN AMBIENTE SANO

La segunda Vigilancia Superior a la gestión pública territorial de las administraciones territoriales 2016-2019, en el marco de la rendición pública de cuentas, priorizó en conjunto con la Estrategia Hechos y Derechos, un total de 55 indicadores situacionales asociados a 8 derechos, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 1. No. de indicadores por derecho

Derecho	Total indicadores
1. Derecho a la identidad	1
2. Derecho a la salud (Salud infantil - Salud materna)	4
3. Derecho a la educación	10
4. Derecho a la integridad personal	10
5. Derechos de protección integral	13
6. Derecho a la vida	5
7. Derecho a un ambiente sano	2
8. Derechos de la juventud	10
Total	55

A partir de la gestión realizada durante el período de administración, la información disponible para cada indicador y los resultados obtenidos, cada ente territorial (gobernación o alcaldía), debió registrar en el *Nivel 1. Análisis de situación de*

² DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. La Agenda 2030 en Colombia, Tomado de: <https://www.ods.gov.co/es/objetivos/agua-limpia-y-saneamiento>



derechos por indicador, lo siguiente: i) información relativa a datos del indicador 2015-2018; ii) la fuente de información utilizada; iii) el comportamiento del indicador -Mejóro, Desmejoró, Estable, Serie incompleta-; iv) las razones del comportamiento del indicador, v) la inclusión de metas en el plan de desarrollo relacionadas con el indicador y vi) descripción de la meta y cumplimiento a 2018 de la misma.

Con base en los anteriores criterios y teniendo en cuenta que para el derecho a un ambiente sano se solicitó información para los indicadores de calidad del agua y cobertura de acueducto, se presentan en este capítulo los resultados más relevantes entregados por las administraciones territoriales 2016-2019.

2.1 Calidad del agua – Indicador de riesgo de calidad del agua

El derecho humano al agua hace parte del seguimiento a los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y en general de toda la población. Es determinante en la calidad de vida, en la seguridad alimentaria, en los medios de subsistencia y en la oportunidad de educación, especialmente para las familias pobres y rurales. Pese a que Colombia es el sexto país con mayor oferta hídrica en el mundo, el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, calcula que la mitad de los recursos hídricos tienen problemas de calidad. Se estima que la industria, el sector agropecuario y las aguas domésticas generan 9 mil toneladas de materia orgánica contaminante de los acuíferos.³

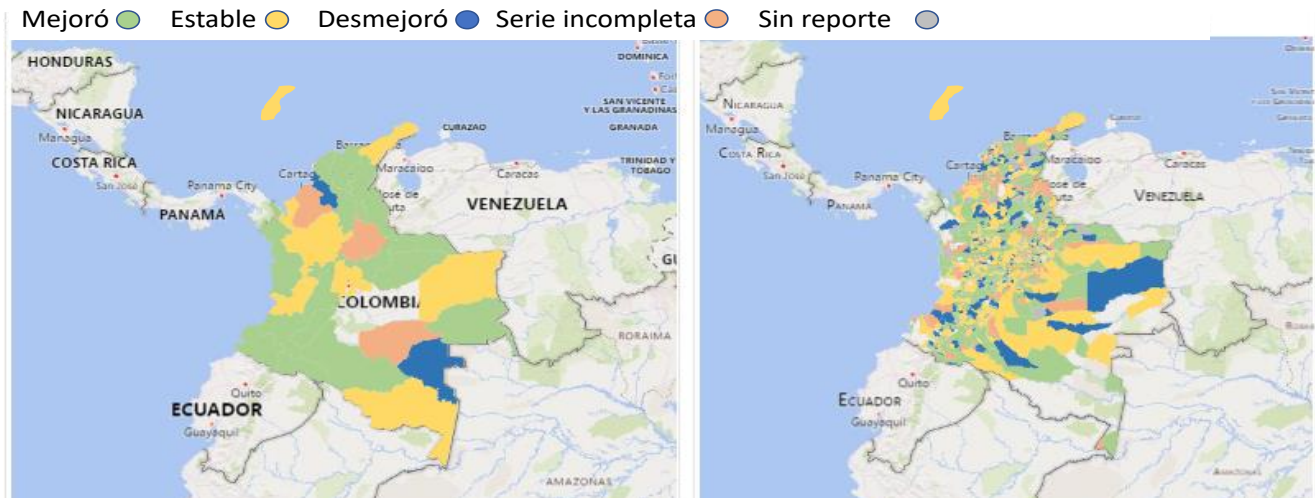
En Colombia, la calidad del agua se analiza a través del IRCA, que es el índice de riesgo de calidad del agua. Según el registro territorial, como se observa en el mapa y la tabla siguientes entre 2015 y 2018 la calidad del agua mejoró en 17 departamentos y en 434 municipios, lo que corresponde tan sólo al 40% del territorio nacional con ese comportamiento, mejoramiento asociado al cambio en el dato del indicador por las acciones realizadas, sin embargo esto no significa que se estén cumpliendo los parámetros señalados por la Resolución 2115 de 2007⁴, dado que se observa que de este grupo, en 9 departamentos, el IRCA estuvo en el año 2018 en niveles entre el 14,1% y 35%, es decir en un nivel de riesgo MEDIO, lo que implica que el agua no es apta para el consumo humano. Aquí llama la atención el caso del departamento del Chocó, que pese a haber señalado mejora en el comportamiento del indicador, reporta un IRCA de 78, que lo ubica en un nivel de riesgo ALTO.

³ RED DE DESARROLLO SOSTENIBLE. Tomado de: <https://rds.org.co/es/novedades/el-50-del-agua-en-colombia-es-de-mala-calidad>

⁴ Resolución 2115 de 2007 "Por medio de la cual se señalan características, instrumentos básicos y frecuencias del sistema de control y vigilancia para la calidad del agua para consumo humano". Ministerios de Salud y Protección Social y de Ambiente, Desarrollo y Territorio.

En los departamentos de Sucre y Vaupés, este indicador desmejoró, al igual que en 122 municipios.

Comportamiento del indicador Calidad del agua 2016-2019
Mapa 1. Según departamentos **Mapa 2. Según municipios**



Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial. Modelo Analítico de Infancia, Adolescencia y Juventud

La distribución del comportamiento del indicador, por departamentos y número de municipios, incluido el Distrito Capital, conforme a lo reportado, fue el siguiente:

Tabla 2. Semáforo del comportamiento del indicador
Calidad del agua 2016-2019

Departamento	DEPARTAMENTOS				No. MUNICIPIOS				
	Mejoró	Desmejoró	Estable	Sin serie	Mejoró	Desmejoró	Estable	Sin serie	Sin reporte
AMAZONAS			1		1			1	
ANTIOQUIA			1		57	15	44	5	4
ARAUCA	1				4	2			1
ATLANTICO	1				5	2	10	6	
BOGOTÁ, D.C							1		
BOLÍVAR	1				12	10	11	6	7
BOYACÁ	1				36	15	40	26	6
CALDAS	1				9	3	11	3	1
CAQUETA	1				7	3	3	2	1
CASANARE	1				6		11	2	
CAUCA	1				18	9	8	5	2
CESAR	1				13	3	6	2	1
CHOCÓ	1				12	2	4	4	8
CÓRDOBA				1	6	1	5	16	2
CUNDINAMARCA			1		47	7	47	11	4
GUAINÍA	1						1		



Departamento	DEPARTAMENTOS				No. MUNICIPIOS				
	Mejoró	Desmejoró	Estable	Sin serie	Mejoró	Desmejoró	Estable	Sin serie	Sin reporte
GUAVIARE				1		1	3		
HUILA	1				14	3	15	1	4
LA GUAJIRA			1		5	2	5	2	1
MAGDALENA	1				12	6	5	3	4
META				1	14	2	7	3	3
NARIÑO	1				28	9	14	5	8
NORTE SANTANDER	1				14	8	9	9	
PUTUMAYO	1				6	2	4	1	
QUINDÍO			1		6	1	2	2	1
RISARALDA			1		6		6	1	1
SAN ANDRÉS y P			1						1
SANTANDER				1	42	5	24	11	5
SUCRE		1			8	1	5	7	5
TOLIMA	1				23	5	13	4	2
VALLE			1		19	4	17		2
VAUPÉS		1			2		1		
VICHADA			1		2	1	1		
Total general	17	2	9	4	434	122	333	138	74

Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial. Cálculos propios

Aquí es importante destacar lo siguiente:

- En 27 municipios de los 122 para los cuales este indicador desmejoró, las razones de ese comportamiento están asociadas al manejo y estado de los acueductos rurales. Se señalan igualmente dificultades con las plantas de tratamiento de agua potable existentes (mantenimiento, no uso, infraestructuras inadecuadas), falta de potabilización, temporadas de lluvias que afectan la calidad del agua, municipios que no cuentan con acueductos rurales o urbanos, sistemas artesanales, entre otras.
- De los 9 departamentos que reportaron un comportamiento ESTABLE del indicador, solamente Quindío y Risaralda, registraron el dato de IRCA menor al 5%, es decir, sin riesgo, lo que indica que tienen agua apta para el consumo humano.
- Las gobernaciones de San Andrés y Providencia, Santander, Meta, Córdoba y Guaviare, no reportaron la información para los cuatro años solicitados; en los tres primeros casos, no hubo ningún dato para este indicador.
- 80 municipios no reportaron ningún dato sobre calidad del agua, sin embargo, nueve de estos mencionaron que había mejorado, uno que había desmejorado (Policarpa en Nariño), y 56 indicaron estabilidad en el indicador, situación que llama la atención, por cuanto no es claro en qué fundamentan el análisis.



- 20 departamentos y 440 municipios señalaron que los datos utilizados para reportar el indicador provienen de la fuente nacional, siendo el SIVICAF⁵ el más citado (58%). Por su parte 10 departamentos y 463 municipios tomaron el dato de fuente local, siendo las secretarías de salud (29%) y las empresas de servicios públicos (22%) las que más se referenciaron. El resto de entidades territoriales indicaron el nombre de alguna fuente, excepto 28 que no reportaron ninguna.
- 26 departamentos establecieron una meta en su plan de desarrollo para este indicador y en 22 de ellos, se había cumplido la misma a diciembre de 2018. A nivel municipal, 881 municipios también incluyeron una meta, la cual se cumplió en 706 de ellos, a la misma fecha de corte. En el 45% de estos territorios, se reporta que la calidad del agua mejoró, lo que sugiere que lo previsto en los planes, conduce a un resultado positivo para garantizar a sus habitantes el consumo de agua potable.
- Aunque en menor grado con respecto a la vigilancia realizada en el año 2015, debe señalarse que subsisten algunas dificultades en lo que se refiere al análisis de la información, por cuanto pese a presentar disminución del dato del indicador entre el año 2018 y el año 2017, se indica por 33 entes territoriales, que este desmejoró; igual situación se evidencia en 129 municipios en que pese a que el indicador aumentó entre un año y otro, se reportó que había mejorado.

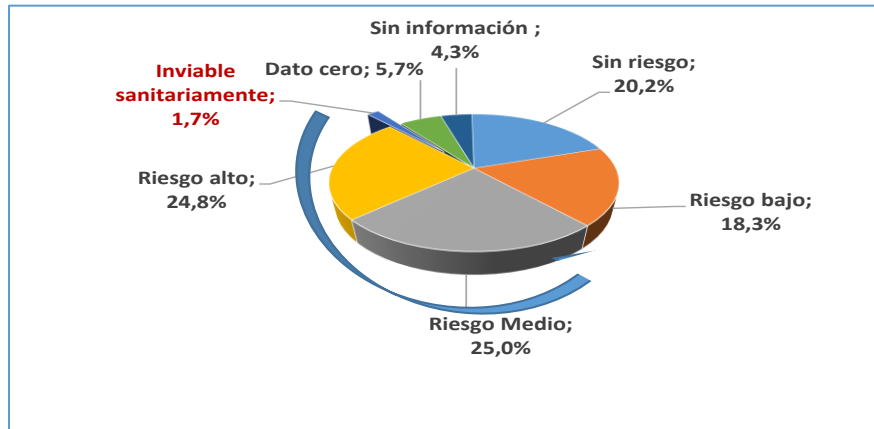
Esto denota debilidades de carácter técnico frente a la interpretación de la variación de los indicadores, por cuanto, conforme a su naturaleza, un resultado de disminución puede indicar que ha mejorado (por ejemplo, tasas de violencia), o como en el caso del indicador de calidad del agua, un resultado de incremento, indica que ha desmejorado, porque esto significa que el riesgo frente al consumo de agua no apta para el consumo humano, ha aumentado.

Con este panorama de la situación en el territorio, es preciso preguntarse ¿en qué nivel de riesgo están sus habitantes, según la medición nacional del IRCA? Esto se puede apreciar en la siguiente gráfica:

⁵ Subsistema de Vigilancia de la Calidad del agua Potable



Gráfica 1. Distribución de municipios según indicador de riesgo de calidad del agua 2017



Fuente de los datos: Sistema Único de Información SUIN, con información del Instituto Nacional de Salud

Se tiene entonces que, según los datos SUIN a 2017, solo en la quinta parte de los municipios (222), el agua era apta para el consumo humano, es decir sin riesgo (índice entre 0 y 5%); en el 48,8% de los municipios, equivalente a 539 municipios, el agua no era apta para consumo humano, con un nivel de riesgo medio y alto y, con riesgo bajo el 18,3% de ellos. En el 1,7% de los municipios, el agua distribuida es inviable sanitariamente.

A partir de la información del indicador IRCA, el suministro de agua no apta para el consumo humano constituye un factor de riesgo y sobre todo, de vulneración de los derechos fundamentales a la vida, la dignidad humana, la salud y el ambiente sano de los habitantes de cerca del 70% de los municipios, esto sin contar, los que aparecen con dato cero o sin información, que en su conjunto suman un 10%.

2.2 Cobertura de acueducto

Este indicador mide el porcentaje de predios residenciales con acceso al servicio de acueducto. Según el registro territorial, como se observa en el mapa, entre 2015 y 2018 la cobertura de acueducto mejoró en 16 departamentos y a nivel municipal, lo fue en 493 municipios.

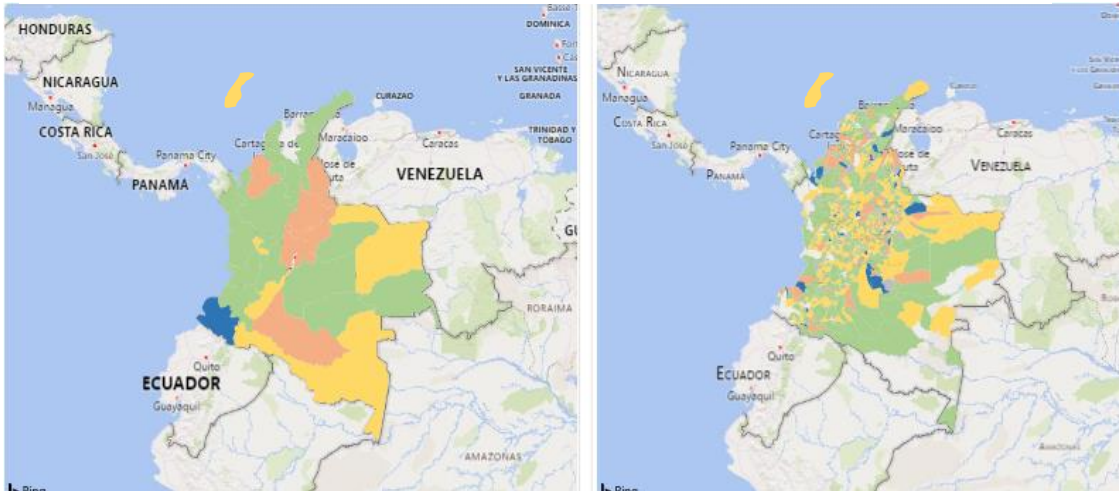


Comportamiento Cobertura acueducto 2016- 2019

Mapa 3. Según departamentos

Mapa 4. Según municipios

Mejoró ● Estable ● Desmejoró ● Serie incompleta ● Sin reporte ●



Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial. Modelo Analítico de Infancia, Adolescencia y Juventud

La distribución del comportamiento del indicador, por departamentos y número de municipios, incluido el Distrito Capital, conforme a lo reportado, fue el siguiente:

Tabla 3. Semáforo del comportamiento del indicador
Cobertura de acueducto 2016-2019

Departamento	DEPARTAMENTOS					No. MUNICIPIOS				
	Mejoró	Desmejoró	Estable	Sin serie	Sin reporte	Mejoró	Desmejoró	Estable	Sin serie	Sin reporte
AMAZONAS			1			2				
ANTIOQUIA	1					65	4	45	6	5
ARAUCA			1			2	1	3		1
ATLÁNTICO	1					13		5	3	2
BOGOTÁ								1		
BOLÍVAR	1					19	1	15	5	6
BOYACÁ				1		41	4	40	33	5
CALDAS	1					10	1	13	1	2
CAQUETÁ				1		11		2	2	1
CASANARE	1					9		7	2	1
CAUCA	1					21	1	11	5	4
CESAR	1					16	2	4	1	2
CHOCÓ	1					13		8	2	7
CÓRDOBA				1		12	1	1	13	3
CUNDINAMARCA				1		43	1	52	15	5
GUAINÍA	1							1		



Departamento	DEPARTAMENTOS					No. MUNICIPIOS				
	Mejóro	Desmejoró	Estable	Sin serie	Sin reporte	Mejóro	Desmejoró	Estable	Sin serie	Sin reporte
GUAVIARE	1					3		1		
HUILA			1			18		14		5
LA GUAJIRA	1					12		2		1
MAGDALENA					1	19		3	3	5
META	1					11	3	11	2	2
NARIÑO		1				26	4	20	5	9
NORTE SANTANDER				1		12	3	15	4	6
PUTUMAYO			1			6		1	5	1
QUINDÍO	1					4		7	1	
RISARALDA			1			5		7		2
SAN ANDRÉS			1							1
SANTANDER				1		45	1	28	8	5
SUCRE	1					11		4	6	5
TOLIMA	1					24		18	3	2
VALLE	1					17	1	15	3	6
VAUPÉS			1			2		1		
VICHADA					1	1		3		
Total general	16	1	7	6		493	28	359	128	42

Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial
Cálculos propios

Lo que se puede destacar de este indicador, es lo siguiente:

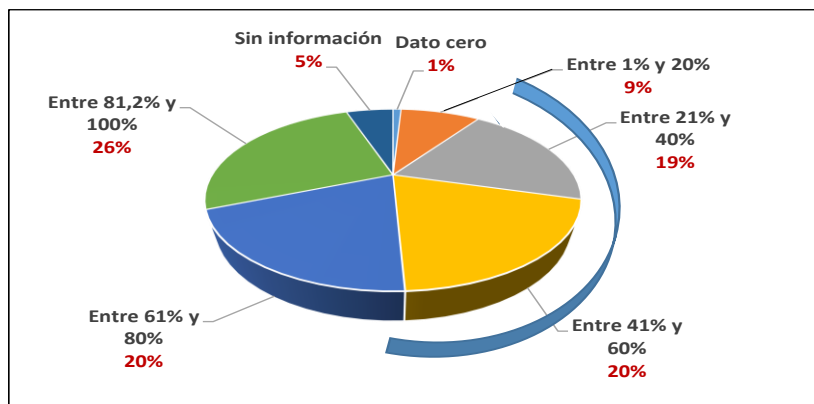
- Solamente en el departamento de Nariño y en 28 municipios se reporta que el indicador desmejoró, entre otras razones, por el aumento de viviendas, temas de certificación, falta de inversión en el sector de agua potable por parte de las administraciones locales (caso Nariño), nivel de cobertura de los acueductos rurales, etc.
- En el departamento de La Guajira, pese a reportar que este indicador mejoró, se indica que la cobertura en el área rural es del 4%, en Putumayo del 20%, en Vichada no hay y en general, cerca del 20% de entes territoriales, manifiestan dificultades con este indicador en sus zonas rurales.
- Se presenta el caso particular del municipio de Zetaquirá en Boyacá, que cuenta con 18 acueductos, de los cuales manifiestan que solamente 4 están legalizados y se les realiza seguimiento; el resto está en proceso de legalización para que forme parte de las estadísticas oficiales. Puede ser esta una situación extensiva a otros municipios, que origina el interrogante sobre el subregistro que pueda existir con respecto al total de acueductos urbanos y rurales que tiene el país, su estado de funcionamiento y demás variables, que puedan afectar significativamente el acceso de la población a este tipo de servicio, más aún, cuando se trata de niños y niñas.



- En 13 departamentos y 477 municipios el porcentaje de cobertura de acueducto registrado, se ubica por encima del 90%; al otro extremo, están dos departamentos (Chocó y Vaupés) y 62 municipios, en los cuales esa cobertura es menor al 50%.
- Se observa que 199 municipios informaron cobertura al 100%, sin embargo, varios de ellos aclaran que esto corresponde al área urbana, lo que implica, que a nivel rural o no se tiene la misma cobertura o no se cuenta con información para tener una mirada global del territorio municipal, lo que invisibiliza la situación que se presenta en esas zonas.
- En el reporte de este indicador, predomina como fuente de información la del nivel local, con un total de 13 departamentos y 605 municipios, datos entregados en su mayoría por las empresas de servicios públicos domiciliarios.
- En 30 departamentos se indicó la inclusión metas para este indicador en el plan de desarrollo, cumpliéndose a 2018 con lo programado por 22 de ellos. Por su parte, 925 municipios también las incluyeron, alcanzado su cumplimiento al mismo corte, en 774.

Ahora bien, al revisar el porcentaje de municipios en cada rango de cobertura, se encontró que en el 48% de los municipios del país (528), el porcentaje de predios con servicios de acueducto es menor al 60%, conforme a la gráfica No. 2 (datos SUIN 2017).

Gráfica 2. Distribución de municipios según indicador de cobertura de acueducto 2017



Fuente: Sistema único de información SUIN, con información de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios



3. INCLUSIÓN DEL DERECHO EN EL PLAN DE DESARROLLO

Teniendo en cuenta que son componentes del plan de desarrollo: el diagnóstico, el programático y el financiero, llama la atención que, de las administraciones territoriales 2016-2019, solo el 62,5% de los departamentos registraron la inclusión del derecho a un ambiente sano en los tres componentes, y en los municipios, solamente lo hicieron el 55,7%. Los datos siguientes muestran de manera específica los componentes del plan que fueron registrados por las entidades territoriales:

Tabla 4. Inclusión del Derecho a un ambiente sano en los planes de desarrollo 2016-2019, según componentes

Inclusión	Departamentos		Municipios	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Tres componentes	20	62,50%	613	55,70%
Dos componentes	0	0,00%	162	14,70%
- Diagnóstico y Programático	0	0,00%	77	7,00%
- Diagnóstico y Financiero	0	0,00%	20	1,80%
- Programático y Financiero	0	0,00%	65	5,90%
Un componente	11	34,40%	258	23,40%
- Solo Diagnóstico	4	12,50%	74	6,70%
- Solo Programático	6	18,80%	162	14,70%
- Solo Financiero	1	3,10%	22	2,00%
Ningún componente	1	3,10%	42	3,80%
Sin información	0	0,00%	26	2,40%
TOTAL	32	100%	1101	100%

Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial

En 11 departamentos y 258 municipios, el derecho a un ambiente sano se incluyó solo en uno de los componentes del plan de desarrollo, mientras que en el Departamento de Guaviare y en 43 municipios no se incluyó en ningún componente.

4. ACCIONES ESTRATÉGICAS PARA GARANTIZAR EL DERECHO A UN AMBIENTE SANO

Entre las acciones estratégicas para garantizar el derecho a un ambiente sano, la Vigilancia superior indagó por aquellas relacionadas con la gestión ambiental y el servicio de agua potable.

4.1 Gestión ambiental

La gestión ambiental es un proceso que está orientado a resolver, mitigar y/o prevenir los problemas de carácter ambiental, con el propósito de lograr un



desarrollo sostenible, entendido éste como aquel que le permite al hombre el desenvolvimiento de sus potencialidades y su patrimonio biofísico y cultural y, garantizando su permanencia en el tiempo y en el espacio.⁶

El Aplicativo ofreció un conjunto de 13 acciones estratégicas en el marco de la gestión ambiental. Los procesos de sensibilización y capacitación en el tema ambiental, relacionados con la conservación del medio ambiente, la biodiversidad y el ahorro de agua, tuvieron una frecuencia de registro promedio del 90% en departamentos y municipios, frente a lo cual se puede señalar la importancia que el territorio le asigna a la construcción de una cultura ambiental y de responsabilidad con el medio ambiente.

Tabla 5. Acciones estratégicas de gestión ambiental realizadas a nivel territorial durante el periodo 2016-2019I

Acciones estratégicas	Deptos.	Mpios.
Procesos de sensibilización/capacitación sobre la conservación del medio ambiente y la biodiversidad	84,4%	90,6%
Programas de sensibilización para el uso eficiente y el ahorro de agua	93,8%	90,5%
Acciones/proyectos para la protección y manejo ambiental de los recursos hídricos	81,3%	84,2%
Diseño, desarrollo, promoción y financiamiento de obras y proyectos para el saneamiento básico	87,5%	83,4%
Acciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables	56,3%	81,3%
Acciones para reducir los niveles de riesgo y amenaza ocasionados por fenómenos naturales y antrópicos	62,5%	78,0%
Procesos formativos para el fortalecimiento de los Proyectos Ambientales Escolares (PRAE)	75,0%	74,8%
Diseño, desarrollo, promoción o financiamiento de obras y proyectos de reforestación	56,3%	74,8%
Acciones/proyectos para la conservación de áreas protegidas	56,3%	70,4%
Diseño, desarrollo, promoción y financiamiento de obras y proyectos de regulación de cauces y corrientes de agua para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas hidrográficas	37,5%	56,7%
Descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimiento del municipio o por otras descargas domésticas o industriales	37,5%	54,7%
Acciones/proyectos para la sostenibilidad ambiental de los sectores industrial y minero	28,1%	27,7%
Acciones/proyectos de gestión ambiental con las comunidades indígenas	40,6%	17,8%

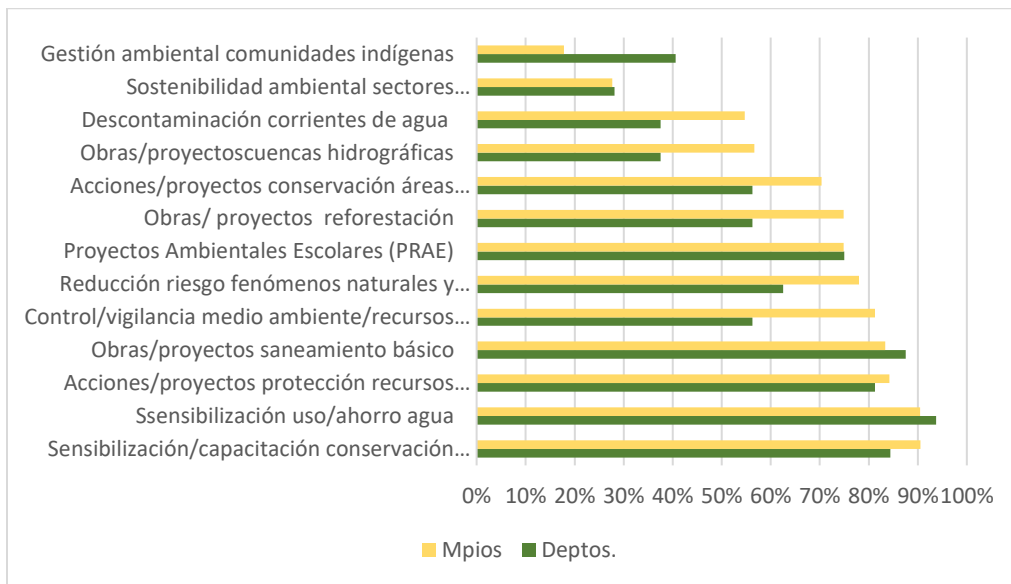
Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial

⁶ RED DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE COLOMBIA. Tomado de: https://rds.org.co/apc-aa-files/ba03645a7c069b5ed406f13122a61c07/gestion_ambiental.pdf



A su vez, las acciones relacionadas con proyectos de reforestación y la conservación de áreas protegidas, fueron realizadas por el 56,3% de los departamentos y el 74,8% de los municipios. La distribución gráfica de las acciones se presenta a continuación:

Gráfica 3. Distribución gráfica de las acciones estratégicas de gestión ambiental realizadas a nivel territorial durante el período 2016-2019I



Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial

Las acciones de menor frecuencia estuvieron relacionadas en el nivel departamental con el manejo y aprovechamiento de cuencas hidrográficas, descontaminación de corrientes y sostenibilidad ambiental de los sectores industrial y minero (34,4 en promedio) y, a nivel municipal, lo fueron las acciones/proyectos de gestión ambiental con las comunidades indígenas, con un 17,8%.

4.2 Servicio de agua potable

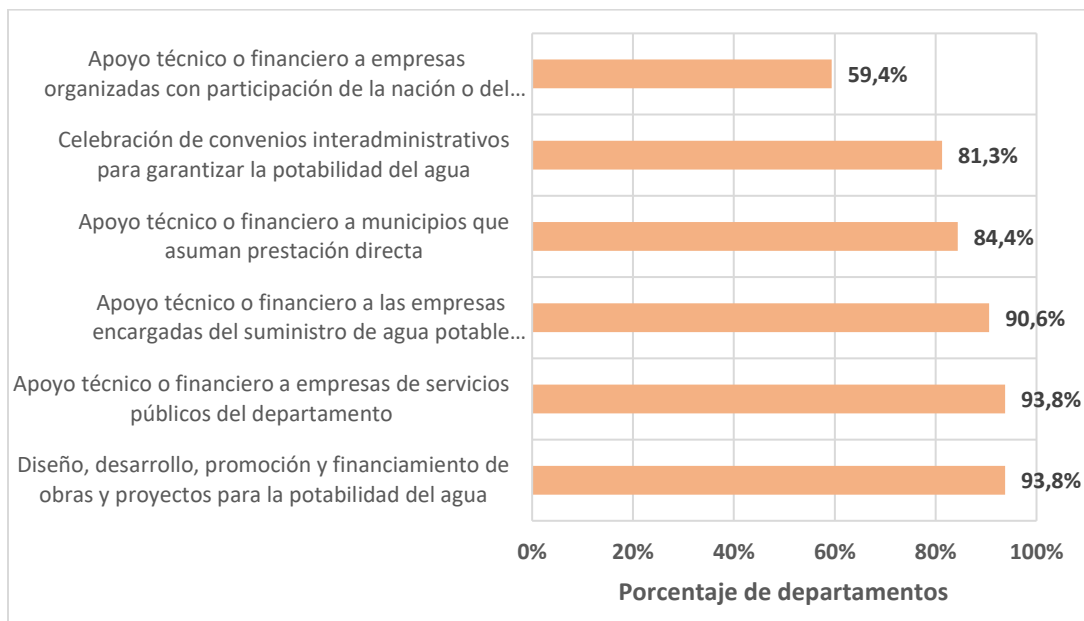
“El agua se considera como un derecho fundamental y, se define, de acuerdo con lo establecido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como “el derecho de todos de disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal o doméstico”. El agua se erige como una necesidad básica, al ser un elemento indisoluble para la existencia del ser humano. El agua en el ordenamiento jurídico colombiano tiene una doble connotación pues se erige como un derecho fundamental y como un servicio público. En tal sentido, todas las personas deben poder acceder al servicio de acueducto en condiciones de cantidad y calidad suficiente y al Estado le corresponde organizar, dirigir, reglamentar y



garantizar su prestación de conformidad con los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad⁷.

Como se aprecia en la siguiente gráfica, el porcentaje de departamentos que registraron acciones estratégicas para garantizar el servicio de agua potable desde el nivel departamental, relacionadas con la potabilidad del agua, apoyo a la prestación del servicio que asumen los municipios y apoyo a empresas de servicios públicos del departamento, oscila entre el 81,3% y el 93,8%, indicio de que hay una gestión importante para garantizar este servicio, pero que a la luz de los resultados de los indicadores de calidad del agua y cobertura de acueducto, no han sido suficientes, y no han generado los impactos que se esperarían, acorde con las necesidades regionales o locales.

Gráfica 4. Distribución de las acciones estratégicas para garantizar el servicio de agua potable a nivel departamental durante el período 2016-2019



Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial

Como se observa, la acción estratégica con la frecuencia más baja fue la de apoyo técnico o financiero a empresas organizadas con participación de la nación o del departamento, con un registro del 59,4% por parte de los departamentos.

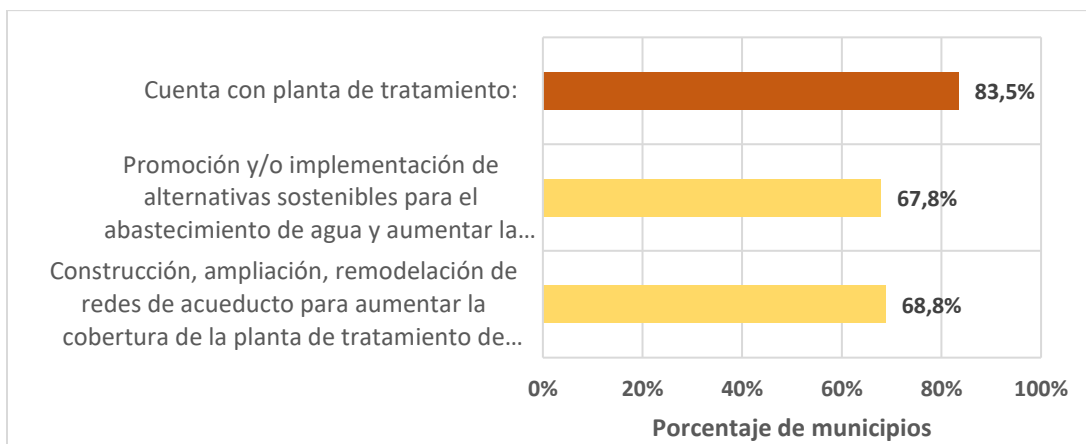
⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-740 de 2011. Tomado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/T-740-11.htm>



Ahora bien, el análisis de las acciones para garantizar el servicio de agua de potable desde el nivel municipal, se hace de manera diferenciada a partir de la información de los municipios que tienen planta de tratamiento y los que no. Las plantas de tratamiento residual son uno de los diferentes sistemas de tratamiento de saneamiento del agua y el más utilizado en Colombia.

El 83,5%, de los municipios, es decir 939, informaron tener planta de tratamiento y el 11,5%, 127, informaron no tenerla. En promedio, solo el 68% de los municipios que informaron tener planta de tratamiento, realizaron acciones para el abastecimiento de agua y aumento de la cobertura de la planta de tratamiento, así como obras en las redes de acueducto para aumentar la cobertura de la planta por encima del 95%, como se ilustra en la siguiente gráfica:

Gráfica 5. Distribución de las acciones estratégicas para garantizar el servicio de agua potable por parte de los municipios que cuentan con planta de tratamiento, durante el período 2016-2019

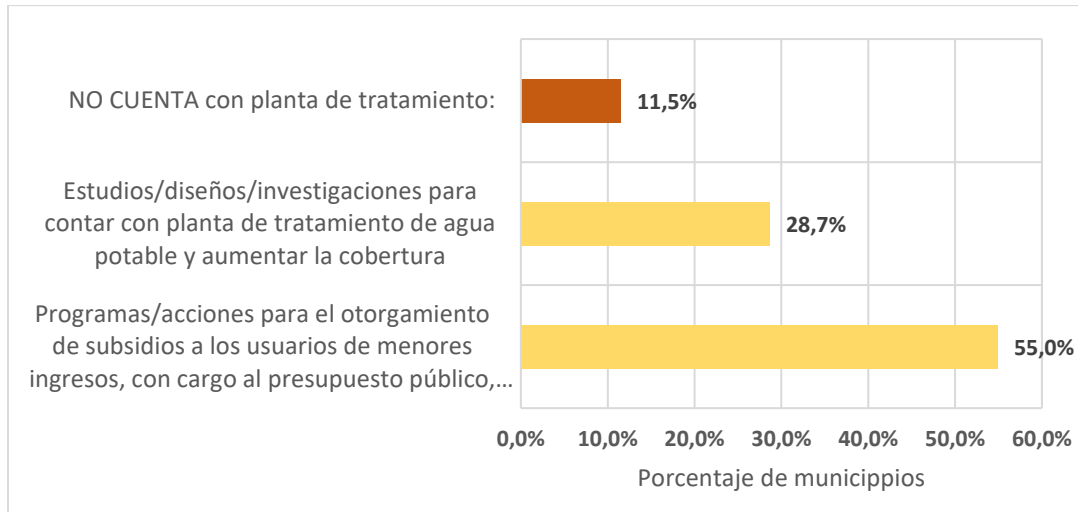


Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial

Los municipios que informaron no tener planta de tratamiento fueron 127, es decir el 11,5% del total; sin embargo, las acciones asociadas a este grupo de municipios, fueron registradas por un porcentaje mayor, teniendo como resultado que un 28,7% de municipios registró haber realizado estudios o diseños para contar con planta de tratamiento, como se puede apreciar en la siguiente gráfica:



Gráfica 6. Distribución de las acciones estratégicas para garantizar el servicio de agua potable por parte de los municipios que No cuentan con planta de tratamiento, durante el período 2016-2019



Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial

En cuanto a las acciones relacionadas con el otorgamiento de subsidios a los usuarios de menores ingresos, fueron registradas por el 55% de los municipios. El fin primordial del subsidio es que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas,⁸, lo cual no se evidenció en el 45% de los municipios.

4.3 Nivel de abordaje de acciones para garantizar un ambiente sano

Sobre la base del valor esperado de las acciones realizadas, considerando la lista de alternativas que ofreció el aplicativo web de la Vigilancia superior, la Procuraduría General de la Nación diseñó un indicador para estimar el nivel de abordaje de cada derecho o temática en la gestión territorial de las administraciones 2016-2019. Los rangos posibles son los siguientes:

Entre 0 y 25%	Entre 25.1% y 50%	Entre 50.1% y 75%	Entre 75.1% y 100%
Muy bajo	Bajo	Medio	Alto

Fuente: Procuraduría General de la Nación. Diseño propio.

⁸ Ley 142 de 1994 artículo 14, numeral 29.

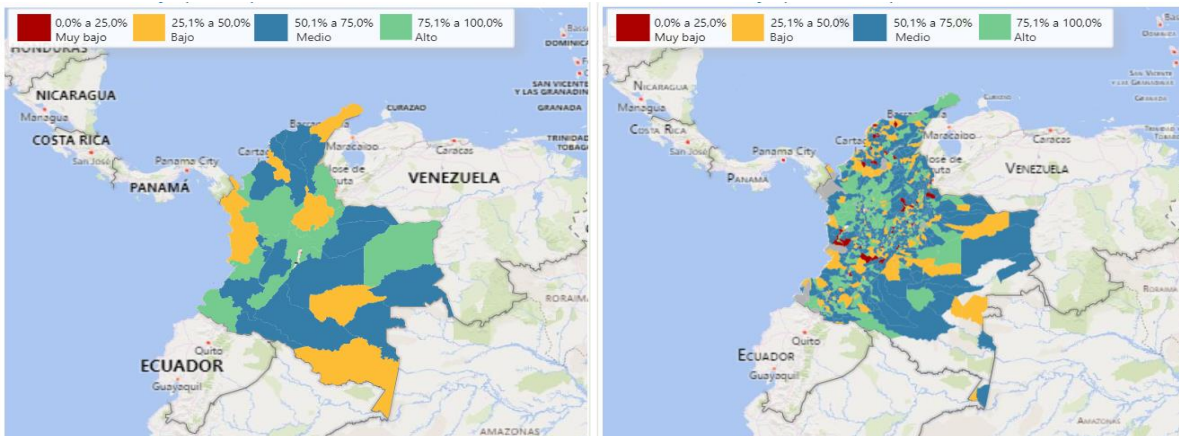


Los resultados gráficos sobre el abordaje de acciones para garantizar el derecho a un ambiente sano, se presentan a continuación, con el respectivo mapa departamental y municipal.

Nivel de abordaje

Mapa 5. Según departamentos

Mapa 6. Según municipios



Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial. Modelo Analítico de Infancia, Adolescencia y Juventud

Con un nivel de abordaje alto se ubicaron 9 departamentos (28.1%), 18 en nivel medio (53.3%) y los restantes 6 departamentos en nivel bajo (18.8%).

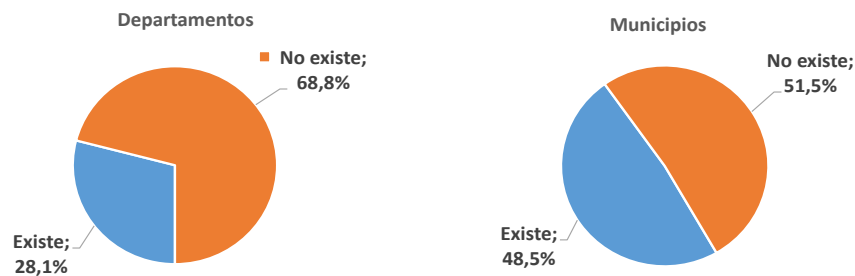
4.4 Existencia del Comité de Desarrollo y Control Social de los servicios públicos domiciliarios

La Ley 142 de 1994 establece el control social para los servicios públicos domiciliarios, a través de los Comités de Desarrollo y Control Social, como mecanismo de participación ciudadana, con los cuales se busca contribuir a una mayor eficiencia y eficacia en las empresas prestadoras y, en últimas, a ampliar su cobertura y mejorar su calidad, en cumplimiento de la finalidad social del Estado.

Según el registro en el aplicativo web de la Vigilancia Superior, el mencionado comité existe en 9 departamentos y 534 municipios, equivalente a 28,1% y 48,5% respectivamente, como se ilustra a continuación:



Gráfica 7. Existencia del Comité de Desarrollo y Control Social de los servicios públicos domiciliarios, a nivel territorial



Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial

En los municipios donde no existe el comité, es decir 567, se limita la posibilidad a la ciudadanía de contribuir para incrementar la cobertura y la calidad de los servicios públicos domiciliarios.

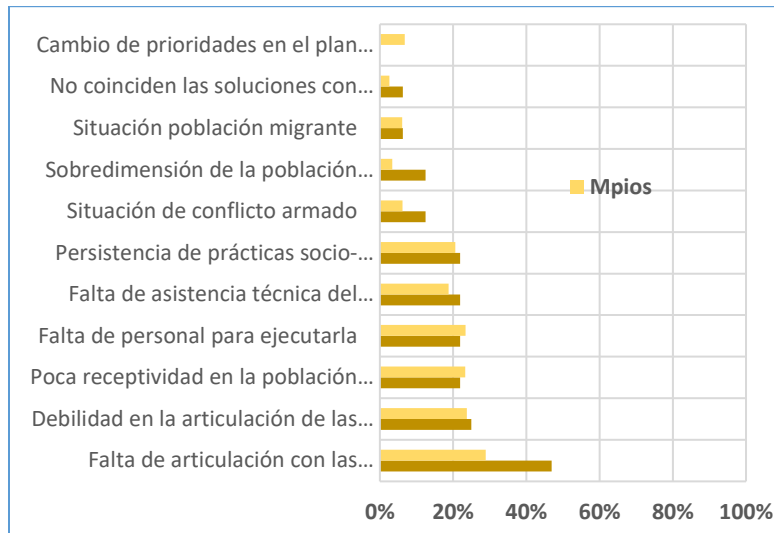
4.5 Principales dificultades para garantizar el derecho a un ambiente sano

Las siguientes fueron las 12 alternativas que ofreció el aplicativo para indicar las dificultades que tuvieron las entidades territoriales para garantizar el derecho a un ambiente sano. Como lo indica la gráfica siguiente, las dificultades de mayor frecuencia fueron las relacionadas con la debilidad en la articulación institucional e interinstitucional.

Para los nuevos mandatarios, uno de los retos radica en reconocer que, si bien la gestión pública es fundamental para regular y controlar el uso de los recursos naturales y las funciones ambientales y así garantizar la sostenibilidad ambiental y la calidad de vida, la efectiva articulación interinstitucional es uno de los mecanismos para viabilizar las políticas.



Gráfica 8. Distribución de las principales dificultades para garantizar el derecho a un ambiente sano, identificadas a nivel territorial durante el período 2016-2019



Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial

Vale la pena destacar que de la mención de otras dificultades que reportaron 169 municipios, el 91% están relacionadas con los recursos insuficientes para ejecutar las políticas relacionadas con el ambiente sano. Llamen la atención otras dificultades como la falta de inventarios y legalización de los sistemas de acueducto, la carencia de una política que le permita a la población rural acceder a los servicios domiciliarios de calidad y la falta de cultura ciudadana en el manejo de residuos sólidos.

5 CONCLUSIONES

Con base en el análisis de las acciones estratégicas realizadas por las administraciones territoriales 2016-2019 para garantizar un ambiente sano, y de los indicadores asociados al mismo, la Procuraduría concluye lo siguiente:

- Persisten las brechas de equidad en cuanto a condiciones de dignidad e igualdad de oportunidades en el acceso a servicios públicos esenciales: a partir de la información del indicador IRCA, el suministro de agua no apta para el consumo humano constituye un factor de riesgo y sobre todo, de vulneración de los derechos fundamentales a la vida, la dignidad humana, la salud y el ambiente sano de los habitantes de cerca del 70% de los municipios; sumado a lo anterior, en el 48% de los municipios del país, el porcentaje de predios con servicios de acueducto es menor al 60%.



- Hay condiciones asociadas a la disponibilidad, estado y mantenimiento de la infraestructura destinada a la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado a la población, reportada por las entidades territoriales en la vigilancia, que afectan los resultados de los dos indicadores priorizados para determinar el estado de garantía del derecho a un ambiente sano, especialmente en el área rural. Es importante tener en cuenta que si bien, por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, se lleva un registro de los sistemas de potabilización del agua⁹ con los que se cuenta en el país, en este no se captura información sobre su estado de operación ni de la eficiencia con la que se presta el mismo, lo que demanda acciones en el nivel territorial para conocer su situación real.
- Solo 534 municipios y 9 departamentos registraron la existencia del Comité de Control Social de los servicios públicos domiciliarios, es decir en 567 municipios, se encuentra limitada la posibilidad de contribuir para incrementar la cobertura y la calidad de los servicios públicos domiciliarios.
- De las administraciones territoriales 2016-2019, solo el 62,5% de los departamentos y el 55,7% de los municipios, registraron la inclusión del derecho a un ambiente sano en los tres componentes del plan de desarrollo, es decir, diagnóstico, programático y financiero, lo que indica por un lado, la debilidad en la planeación territorial y por otro, la falta de recursos presupuestales para ejecutar acciones estratégicas.
- En el ámbito de la gestión ambiental, las entidades territoriales centraron su atención en los procesos de sensibilización y capacitación en el tema ambiental, relacionados con la conservación del medio ambiente, la biodiversidad y el ahorro de agua, siendo esto un indicativo de la importancia que los territorios le, asignan a la construcción de una cultura ambiental y responsabilidad con el medio ambiente.
- Se puede señalar que las administraciones territoriales 2016-2019 realizaron una gestión importante para garantizar el servicio de agua potable y así se advierte cuando incluyeron metas en sus planes de desarrollo y las cumplieron, sin embargo, de manera general, según los resultados de los indicadores de calidad agua y cobertura de acueducto, no han sido

⁹ Estudio sectorial de los servicios públicos domiciliarios de Acueducto y Alcantarillado 2018. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Tomado de https://www.superservicios.gov.co/sites/default/archivos/Publicaciones/Publicaciones/2020/Ene/informe_sectorial_aa_2018-20-12-2019.pdf



suficientes, y no han generado los impactos que se esperarían, acorde con las necesidades regionales o locales.

- La principal dificultad que tuvieron las entidades territoriales durante el período 2016-2019 para garantizar el derecho a un ambiente sano, fue la debilidad en la articulación institucional e interinstitucional.

6 RECOMENDACIONES

6.1 Recomendaciones del Ministerio Público

Las recomendaciones que hace el Ministerio Público para que se tengan en cuenta en la ejecución de los planes de desarrollo territorial 2020-2023, son las siguientes:

- Revisar y/o ajustar el presupuesto y las fuentes de financiación necesarias para garantizar que las acciones orientadas a la consecución de los objetivos y metas en relación con el ambiente sano, tengan recursos suficientes para su ejecución.
- Buscar alternativas para asegurar la prestación eficiente y óptima de los servicios de agua potable y saneamiento básico, que coadyuven a reducir la morbilidad y mortalidad originadas por enfermedades producidas por consumo de agua no apta para el consumo humano.
- Elaborar, actualizar y/o implementar los planes maestros de acueducto y alcantarillado, que posibiliten cumplir con la cobertura universal de estos servicios en cada territorio.
- Concretar con el Ministerio Vivienda, Ciudad y Territorio las acciones previstas para el diseño y promoción de programas especiales de agua potable y saneamiento básico para el sector rural.
- Hacer la difusión suficiente para que en aquellos municipios en los que no se cuenta con el Comité de Desarrollo y Control Social de los servicios públicos domiciliarios, estos se conformen por parte de los usuarios, suscriptores o suscriptores potenciales, para que se pueda cumplir a cabalidad con el objetivo de la vigilancia que este ejerce sobre los entes prestadores, lo que contribuye a generar una cultura de la participación en el sector, con la cual, las empresas prestadoras pueden alcanzar prácticas administrativas más eficientes, eficaces, económicas y ágiles.



- Fortalecer la articulación interinstitucional, teniendo en cuenta que es uno de los mecanismos para viabilizar las políticas para garantizar la sostenibilidad ambiental y la calidad de vida de la población.
- Dar continuidad a las acciones estratégicas orientadas a fomentar y promover una cultura ambiental para lograr un desarrollo sostenible de las presentes y futuras generaciones.
- Articular todas las acciones relacionadas con la protección del medio ambiente para enfrentar la pandemia del COVID-19, que ha puesto de manifiesto la importancia vital de generar procesos para asegurar a la ciudadanía el saneamiento, la higiene y un acceso adecuado a agua limpia para prevenir y contener su propagación.
- Fortalecer la capacidad técnica y de gestión ambiental territorial para mejorar continuamente el desempeño municipal en los procesos de diagnóstico, planeación, seguimiento y evaluación de los asuntos ambientales locales.
- Hacer seguimiento a las acciones y metas formuladas por el territorio en el marco del objetivo 6 de los ODS, *garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento básico*.
- Diseñar, implementar y supervisar, estrategias tendientes a mejorar la calidad del agua que consumen los niños, niñas y adolescentes, en especial aquellos que se encuentran en las zonas rurales.
- Revisar en el aplicativo web de la Vigilancia superior (www.vigilanciasuperiorprocuraduria.org), la gestión en materia de gestión ambiental y servicio de agua potable, realizada por las pasadas administraciones, e identificar programas y servicios faltantes para incorporarlos dentro de la gestión prevista durante el actual período de administración.

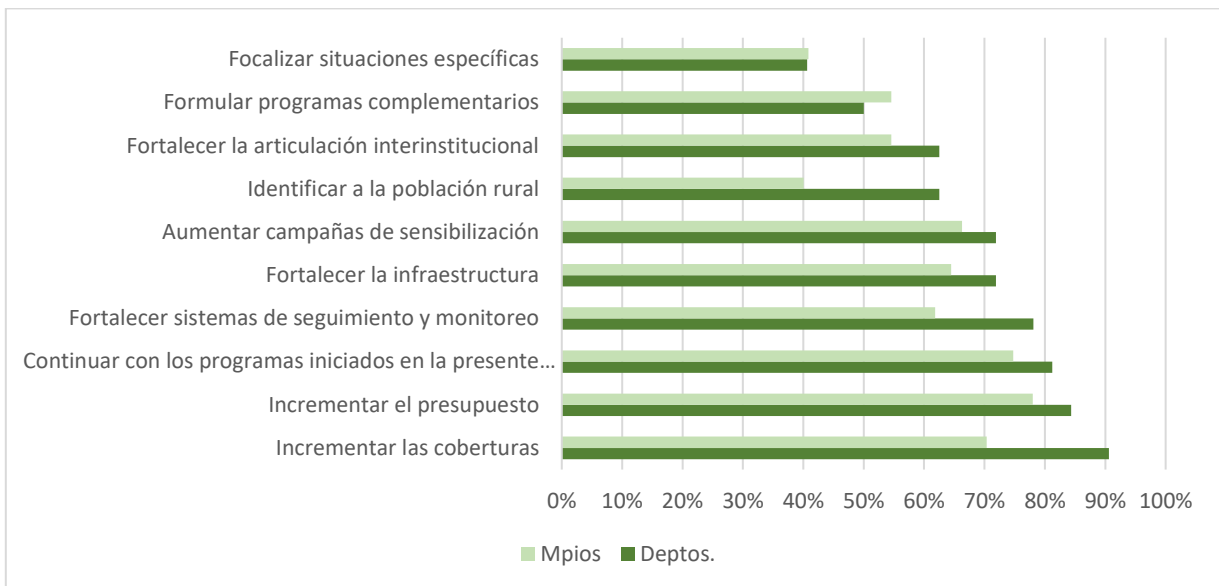
6.2 Recomendaciones que hicieron las administraciones 2016-2019 a los nuevos mandatarios territoriales

Entre las recomendaciones que los gobernantes salientes le hicieron a los nuevos mandatarios, la de mayor frecuencia -con el 90,6% para los departamentos y el 70,4% para los municipios-, es la de incrementar las coberturas, lo cual es consecuente con la información del indicador de cobertura de acueducto, que en 2017 mostraba que en el 48% de los municipios del país, el porcentaje de predios



con servicios de acueducto era menor al 60%. Le siguen, incrementar el presupuesto, dar continuidad a los proyectos iniciados y fortalecer los mecanismos de seguimiento. Las demás recomendaciones se presentan a continuación, con sus correspondientes porcentajes de respuesta:

Gráfica 9. Distribución de las principales recomendaciones de las administraciones 2016-2019 a los nuevos mandatarios territoriales



Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial