

## **DOCUMENTO PREPARADO POR EL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO.**

### **1).- ANTECEDENTES DEL NEGOCIO FIDUCIARIO:**

#### **Antecedentes de Política**

#### **Antecedentes de la constitución del Patrimonio Autónomo.**

#### **Antecedentes sobre la Operatividad del FIA**

#### **Antecedentes de Política**

El Documento CONPES N° 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

El Plan Nacional de Desarrollo, adoptado por la Ley 1151 de 2007 estableció en su Artículo 118 que los recursos destinados por La Nación, departamentos, distritos, municipios y autoridades ambientales al sector de agua potable y saneamiento básico, podrán ser girados a cuentas conjuntas, negocios fiduciarios y, en general, a cualquier mecanismo de administración de recursos.

La Ley 1176 de 2007 estableció en su Artículo 12 que *“los Departamentos, Distritos y Municipios podrán, con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones con destinación al Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, constituir patrimonios autónomos con el fin de garantizar proyectos de inversión de mediano y largo plazo dirigidos a asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y/o aseo a sus habitantes, en los eventos en los que les corresponda asegurar su prestación.”*

#### **Antecedentes de la constitución del Patrimonio Autónomo.**

#### **Mandato de los departamentos a Findeter.**

La Financiera de Desarrollo Territorial S.A. FINDETER, en virtud del convenio interadministrativo de mandato irrevocable sin representación, suscrito con 21 departamentos, se comprometió a realizar un proceso de Convocatoria Pública y selección de las fiduciarias que conformarán un Consorcio Fiduciario que constituirá el Patrimonio Autónomo FIA, cuyo objeto entre otros sería la administración, garantía y financiación de los planes departamentales para el manejo empresarial de los servicios de agua y saneamiento – PDA.

**Gobernaciones firmantes del Mandato para que FINDETER S.A. adelante el proceso de selección del CONSORCIO DE FIDUCIAS- FIA**

1	Amazonas	12	Nariño
2	Atlántico	13	Norte de Santander
3	Bolívar	14	Putumayo
4	Boyacá	15	Quindío
5	Caldas	16	Risaralda
6	Cauca	17	San Andres
7	Córdoba	18	Santander
8	Cundinamarca	19	Sucre
9	Guaviare	20	Valle del Cauca
10	La Guajira	21	Vichada
11	Magdalena		

Al ser tanto FINDETER como los Departamentos Entidades Públicas a que hace alusión el artículo 2 de la Ley 80 de 1993, es viable la celebración directa de convenios interadministrativos de que trata el literal c) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, en concordancia con el artículo 78 del Decreto 2474 de 2008, siempre y cuando sea en desarrollo de su objeto social.

En desarrollo de dicha autorización, FINDETER adelanto el proceso de selección mediante la **“Recepción de manifestaciones de intención y selección de las Fiduciarias que conformaran un Consorcio, cuyo objeto será la celebración de un Contrato de Fiducia Mercantil Irrevocable, con los representantes legales de los Departamentos, para la constitución del Patrimonio Autónomo FIA (financiamiento de inversiones en agua) el cual tendrá como objeto la financiación, garantía, pagos y administración, de los Planes Departamentales para el manejo empresarial de los servicios de agua y saneamiento - PDA”**.

#### Constitución del Patrimonio Autónomo FIA

Las Fiduciarias seleccionadas fueron: Fiduciaria Bancolombia S.A. Sociedad Fiduciaria, Fiduciaria Bogotá y BBVA Fiduciaria.

#### Antecedentes sobre la Operatividad del FIA

El Decreto 3200 de 2008, reguló el esquema fiduciario para el desarrollo, ejecución y financiamiento de los PDA, el mencionado decreto en su artículo 30 dispuso “El Patrimonio Autónomo que se constituya tendrá como objetivos, entre otros: i) Concentrar en un solo vehículo financiero los recursos de los diferentes Participantes del PDA, ii) Maximizar la utilización de los recursos que transfieran los diferentes Participantes del PDA para la ejecución y desarrollo de los PDA, efectuando, entre otros, inversiones temporales con los recursos existentes en el mismo, iii) Permitir ejecutar los PDA en menores tiempos a los esperados, dando la liquidez necesaria a las obligaciones y compromisos adquiridos en desarrollo de los PDA que se

encuentren en ejecución, iv) Servir de garantía y fuente de pago de las obligaciones financieras que adquiriera el Patrimonio Autónomo a través de créditos con la Banca Nacional o Internacional u otro mecanismo de financiación que se implemente.”

#### **Celebración del contrato de fiducia mercantil:**

El esquema de financiación aprobado para los PDA a través del FIA, se desarrolla a través de la celebración de un contrato, donde los fideicomitentes se comprometen a canalizar los recursos de los participantes en los PDA de que trata el artículo 4° del Decreto N° 3200 del 29 de agosto de 2008, transfiriendo al consorcio fiduciario los recursos que conformarán el patrimonio autónomo que se constituye.

La celebración de este contrato deberá ser suscrito por parte de los diferentes Departamentos en calidad de Fideicomitentes Directos.

El Consorcio Fiduciario en su calidad de vocero del Patrimonio Autónomo FIA, administrará los recursos que lo conforman, en los términos y condiciones del contrato de fiducia mercantil irrevocable, celebrado entre éste y los fideicomitentes directos y este con los municipios.

El contrato de fiducia mercantil, preverá la existencia de cuentas abiertas para los Fideicomitentes y subcuentas por origen del recurso, que constituirán los bienes Fideicomitados con las que se realizarán todas las transacciones que deberán ser ejecutadas por el Consorcio Fiduciario y de manera exclusiva al desarrollo de los PDA.

Para el análisis de los informes y estados de cuenta y lograr un canal de comunicación entre las partes intervinientes en el Contrato de Fiducia Mercantil y los Beneficiarios del Fideicomiso, se conformará el Comité del Patrimonio Autónomo, que estaría integrado por: i) un (1) representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional, ii) un (1) representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Apoyo Fiscal, iii) Un (1) representante del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – Viceministerio de Agua y Saneamiento, iv) un (1) representante de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. -FINDETER, v) dos (2) representantes de los prestamistas y vi) el representante legal del Fideicomitente Directo cuyo PDA esté siendo analizado por el comité del patrimonio autónomo, los cuales tendrán voz y voto. Adicionalmente, con voz pero sin voto asistirán el gestor cuyo PDA sea sometido a consideración del comité del patrimonio autónomo y un representante del Consorcio Fiduciario quien ejercerá la secretaría del comité.

## CONTEXTO DE LOS PDA Y DEL SECTOR

### Antecedentes Planes Departamentales de Agua – PDA y la necesidad de Financiación: <sup>1</sup>

De acuerdo con estudio publicado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, desde comienzos de los noventa, se presentó en el país una crisis en el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, por lo cual se planteó como alternativa de solución, un modelo en el que se sanearan los pasivos y se crearan empresas mixtas.

La Constitución Política de 1991 promovió la competencia en el mercado para elevar los estándares de eficiencia de las empresas prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios. De manera complementaria, la Ley 142 de 1994, promovió la implementación de esquemas de prestación del servicio con participación de terceros, facilitando el ingreso a los primeros operadores especializados internacionales.

El 11 de febrero de 1998, se firmó una Enmienda al Proyecto de Desarrollo Municipal con el Banco Mundial, Crédito 3336 - CO, creándose el Programa de Modernización Empresarial -PME-, que tenía por objeto proveer asistencia técnica a los entes descentralizados (municipios y departamentos) en la vinculación del sector privado a la competencia por la prestación de los servicios de Agua Potable y Saneamiento Básico, en por lo menos 5 ciudades intermedias (100.000 a 500.000 habitantes); apoyar la conformación y el fortalecimiento de esquemas regionales para la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, que generaran economías de escala y facilitaran adicionalmente la regulación y el control de las entidades prestadoras del sector.

Así mismo, apoyar técnicamente a los niveles nacional y local de Gobierno, con el objetivo de promover en forma adecuada la política de participación privada y así mismo, mejorara la calidad y cobertura de los servicios a costos de eficiencia, entre otros.

El crédito se llevó a cabo hasta que los recursos se agotaron y con la firma del Crédito 7077 entró una nueva fase del PME con recursos para inversión. Por decisión del Gobierno Nacional el Programa se orientó a la Costa Atlántica del país y se definieron dos tipos de esquema para la vinculación de operadores privados: el contrato de Operación con Inversión y el contrato Constructor Operador.

### **Desventajas acumuladas en el proceso.**

---

<sup>1</sup> Extractado del estudio de Conveniencia, Oportunidad y Justificación; publicado por FINDETER, para la selección de las fiduciarias que conformarán un Consorcio Fiduciario cuyo objeto será la celebración de un Contrato de Fiducia Mercantil Irrevocable con los Representantes Legales de los Departamentos, para la Constitución del Patrimonio Autónomo FIA (Financiamiento De Inversiones en Agua).

A pesar de las bondades del esquema, este no fue lo suficientemente fuerte para arrojar los resultados esperados, en términos de mejoramiento en materia de cobertura y continuidad de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo.

De acuerdo al Conpes 3463 del 12 de marzo del 2007 a pesar de los avances que se han dado en el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, la estructura de la industria es altamente dispersa y con un gran número de prestadores de los servicios, no se aprovechan economías de escala, y se atomizan los recursos aportados por el Estado y provenientes de otras fuentes con destinación específica para el sector.

El uso disperso de las diferentes fuentes de recursos (tarifas, SGP, regalías, aportes del GNC, corporaciones autónomas regionales), así como la falta de un componente de preinversión integral, que abarque ámbitos geográficos amplios, y la ausencia de planeación y preinversión con visión regional, han limitado la celeridad y eficiencia con que se acometen planes integrales de inversión y procesos de transformación empresarial.

En consecuencia el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, MAVDT advirtió la necesidad de definir un nuevo esquema que redundara en una estructura de la industria más compacta, un mayor aprovechamiento de economías de escala y menor atomización de los recursos invertidos.

Con base en lo anterior se formuló la estrategia de los Planes Departamentales de Agua Potable y Saneamiento Básico que permitirá avanzar con mayor celeridad al cumplimiento de las metas definidas para el sector, en la Visión 2019, es decir, (I) la regionalización de la estructura empresarial en los casos que sea pertinente; (II) la consolidación de una estructura institucional fuerte y eficiente, (III) el uso eficiente de los recursos; (IV) el acceso a crédito; (V) la articulación de planes integrales de inversión, y, (VI) la planeación y estructuración de esquemas de modernización empresarial, reestructuración o fortalecimiento institucional.

### **Fortalezas y oportunidades del FIA**

La idea de este Esquema Financiero Estructurado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional; es que las obras para agua lleguen a los 32 departamentos, utilizando los recursos de manera eficiente y pronta.

Los Planes Departamentales de Agua Potable y Saneamiento Básico encuentran en el FIA la herramienta básica, impulsada por el Gobierno Nacional para acelerar el crecimiento en materia de cobertura en las regiones y mejorar la calidad en la prestación de los servicios, fomentar la productividad y

competitividad de la economía nacional, del crecimiento sostenido y la generación de más empleos.

El FIA, facilita la ejecución de los Planes Departamentales para el manejo empresarial de los servicios de agua y saneamiento, que serán ejecutados por las Entidades Territoriales – E.T. y/o por las Empresas Departamentales de Servicios Públicos – E.S.P. Departamentales- creadas para tal fin.

El FIA tendrá como objetivo principal maximizar los recursos que ingresen al Patrimonio Autónomo, haciendo un uso eficiente de los recursos públicos, y aprovechando las economías de escala en el manejo de estos recursos.

Los mayores beneficiados con la implementación de un Plan Departamental de Agua Potable y Saneamiento Básico serán los municipios y los departamentos, en los ámbitos financiero, institucional y político.

Siendo el Departamento el líder y coordinador del Plan Departamental de Agua y Saneamiento, éste logrará el posicionamiento político y administrativo que le permitirá fortalecerse como entidad territorial, le asegurará alcanzar las metas que se ha propuesto.

Los municipios que participen en los Planes Departamentales tendrán prioridad para acceder a recursos de la Nación y del Departamento, toda vez que harán parte de la política en la que se está enfocando el Gobierno Nacional.

El departamento y los municipios podrán contar con una herramienta de planeación integral a corto, mediano y largo plazo para la optimización de inversiones en infraestructura y en la operación.

El municipio también verá disminuidos sus costos individuales, en virtud del efecto de economías de escala.

Por otra parte las inversiones que se requieren hacer durante el primer cuatrenio exigen que en la mayoría de los casos, se Puedan obtener los recursos y poder anticipar de esa manera la ejecución de sus planes.

La optimización de inversiones y el apalancamiento con recursos del FIA permitirá a los municipios liberar recursos propios, los cuales pueden ser invertidos en proyectos de alto impacto social, complementarios a los servicios de acueducto y saneamiento básico.

Concertación de mecanismos de seguimiento por parte del MAVDT, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Findeter.

Por ser un patrimonio autónomo, los recursos que en un momento determinado estén ociosos serán colocados de la

mejor manera de forma que hagan más eficiente el fondeo y aplicación de recursos, en el Ente Territorial dueño del mismo.

**Las tasas finales al ente territorial serán**

<b>PLAZO</b>	<b>TASA FINAL ENTIDAD TERRITORIAL</b>	
0 - 5 AÑOS	<b>DTF</b>	<b>3.25</b>
5.1 - 7 AÑOS	<b>DTF</b>	<b>3.75</b>
7.1 - 10 AÑOS	<b>DTF</b>	<b>4.25</b>
10.1 - 12 AÑOS	<b>DTF</b>	<b>4.75</b>
12.1 - 15 AÑOS	<b>DTF</b>	<b>5.25</b>

**Durante la ejecución del contrato de Fiducia Mercantil Irrevocable el Consorcio FIA se compromete entre otras a:**

- 1) Administrar los recursos del Patrimonio Autónomo FIA, de manera independiente de sus recursos propios y de los otros negocios fiduciarios, llevando una contabilidad separada de los recursos administrados por el contrato de la contabilidad de la del Consorcio Fiduciario, de sus consorciadas y de los otros negocios fiduciarios de tal manera que se pueda verificar en cualquier momento su situación.
- 2) Girar directamente el valor total del pago a los terceros mediante abono en cuenta corriente o ahorros en el establecimiento financiero que informe el Ordenador de Gasto correspondiente, de acuerdo con la información reportada por él al Consorcio Fiduciario, en los términos del contrato.
- 3) Verificar que las liquidaciones efectuadas por el Ordenador de Gasto contengan todas las formalidades respecto a las deducciones y retenciones de ley.
- 4) Entregar oportunamente los informes que sean solicitados por las entidades de control ya sea del orden Municipal, Departamental o Nacional que se relacionen con el objeto del Contrato. Así mismo, rendir los informes requeridos con ocasión de la supervisión que ejerza el Gestor de cada PDA.
- 5) Abstenerse de efectuar pagos cuya destinación no se enmarque dentro del objeto del contrato.

Presentar mensualmente al Gestor de cada PDA dentro de los quince (15) primeros días hábiles de cada mes y al Comité del Patrimonio Autónomo previa a las citaciones del Comité del Patrimonio Autónomo, en medio magnético y documentos

impresos, un informe en el cual se determine los ingresos recibidos en las cuentas respectivas del Patrimonio Autónomo FIA y para cada PDA, los pagos efectuados con los mismos, el seguimiento de ingresos y gastos efectuados con cargo a los recursos de cada cuenta, así como la información necesaria para el cierre contable mensual del Gestor correspondiente.

6) Permitir y facilitar la práctica de auditorías por parte del Fideicomitente y/o Gestor de cada PDA, de la Nación -Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y de los organismos de control y vigilancia, conforme a la Ley.

7) Mantener la liquidez necesaria para asegurar el cumplimiento de las obligaciones de pago previstas en el contrato, y adoptar las medidas necesarias para controlar de manera eficiente y oportuna la disponibilidad de recursos.

8) Informar periódicamente al Ordenador de Gasto de cada PDA respecto de las deducciones tributarias que han sido pagadas por el Patrimonio Autónomo FIA en nombre del Gestor de cada PDA.

9) Brindar asesoría jurídica al Fideicomitente y/o Gestor de cada PDA relacionada con el objeto del contrato.

10) Presentar una rendición final de cuentas, al Fideicomitente correspondiente, al Gestor de cada PDA y al Comité del Patrimonio Autónomo, dentro de los cuatro (4) meses siguientes al vencimiento del término del contrato, a la terminación anticipada del Contrato o al retiro o remoción del Consorcio Fiduciario.