

POLÍTICA PÚBLICA
ECOSISTEMAS DEL
AGUA
2024

CONTRALORÍA
GENERAL DE ANTIOQUIA



CONTRALORÍA

GENERAL DE ANTIOQUIA

Informe de la evaluación a la Política Pública:

“ECOSISTEMAS ESTRATEGICOS DEL AGUA”

Ordenanza N°19 del 24 de septiembre de 2015

Ejecutor de la política publica:
Secretaría de Ambiente y Sostenibilidad

Vigencia evaluada: 2024

Comisión evaluadora:

Jefe de área: Natalia Trujillo González
Supervisor: Alejandro Palacio Sánchez
Evaluator: Marcela Castañeda Herrera

Antecedentes de la Política Pública

La formulación de la Política Pública para la adquisición, preservación y administración de los ecosistemas estratégicos del agua en Antioquia respondió a una serie de hechos normativos, ambientales e institucionales que evidenciaron la necesidad de una acción articulada para la conservación del recurso hídrico en el departamento.

El artículo 111 de la Ley 99 de 1993 estableció la obligación a los entes territoriales invertir al menos el 1% de sus ingresos corrientes en la adquisición y mantenimiento de áreas estratégicas para la conservación del recurso hídrico. La implementación de esta obligación, logrando que su recaudo y destinación se hicieran de manera efectiva y con eficiencia; requería una política pública que definiera criterios técnicos, prioridades de inversión y mecanismos de coordinación institucional.

A nivel territorial, Antioquia enfrentaba crecientes presiones sobre sus ecosistemas hídricos, como bosques altoandinos, nacimientos, humedales y zonas de recarga, debido a la deforestación, el cambio en el uso del suelo, la expansión urbana y prácticas productivas no sostenibles. Estas condiciones afectaban la disponibilidad y calidad del agua, así como la sostenibilidad de los sistemas ecológicos y sociales dependientes del recurso.

Observaciones:

1. El sujeto de control No realiza la rendición de:

- El certificado de la Secretaría de Hacienda que soporta el elemento presupuestal no fue rendido por indicador de producto como fue solicitado por parte de la Contraloría General de Antioquia.

2. La efectividad arroja como resultado 0%; teniendo en cuenta que se rinde el indicador con tendencia a incrementar, pero se reporta una línea base de 45.929,9 y una ejecución para el 2024 de 36.143,7; lo que muestra una disminución, contrario a la tendencia del indicador.

3. Para la vigencia 2024 se reportan 3 intervenciones por parte del sujeto de control: Compensación con esquemas de pago por servicios ambientales, intervención predios públicos mediante reforestación y mantenimiento, Áreas protegidas (Guardacuencas-Cercanos); impactando 100 municipios del Departamento; la distribución muestra una cobertura amplia con relación al territorio antioqueño; sin embargo, no da cuenta de la cobertura del 100% rendida en el ítem 3.1 Población.

4. En la población beneficiada se rinden 4.287.386 (Población de Antioquia, excepto Medellín) sin embargo este dato no es concordante con lo reportado en el componente territorial, donde se rinden intervenciones en solo 110 municipios, y 86.100 Hectáreas.

5. La Política no cuenta con un órgano consultivo o asesor, adicionalmente no cuenta con instancias de coordinación conformadas.

A continuación, se enlistan los principales resultados del proceso evaluativo

Criterio evaluado	Resultado
Integralidad de la adopción desde la ejecución	96%
Focalización de la población beneficiada	100%
Pertinencia y utilidad de la política	94%
Cobertura poblacional neta	100%
Eficacia acumulada promedio	22,7%
Eficiencia acumulada promedio	4,3%
Efectividad acumulada promedio	0,00%
Ejecución financiera acumulada	60,9%

1. COMPONENTE DE PREPARACIÓN

1-1. Identificación la política pública

Nombre de la política	Ecosistemas del Agua
Ordenanza que la rige	Ord_19_24_septiembre_2015

1-2. Sectores y programas que desarrolla la política Pública

Sector	Programa
Sector 32 Ambiente y desarrollo sostenible	Gestión integral del recurso hídrico
Sector 32 Ambiente y desarrollo sostenible	Conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos

1-3. Cursos de acción de la política pública

Enfoques	Principios	Líneas / Componente
Ecosistémico territorial	Sostenibilidad	Cofinanciación para la adquisición de predios.
Compromiso intergeneracional	Equidad	Mantenimiento de predios, pago por servicios ambientales, vigilancia y control.
	Compromiso	
	Intergeneracional	
	Integralidad	
	Adaptabilidad	

1-4. Factores determinados por la política

Tipo	Descripción
Entrega de dinero	El PSA es un incentivo económico, ya sea en dinero o especie, que se otorga a propietarios, poseedores u ocupantes de buena fe de predios en áreas y ecosistemas estratégicos asociados al recurso hídrico para promover su conservación y preservación
Obras	Mantenimiento de predios públicos abastecedores de acueductos a través de actividades de reforestación
Obras	Adquisición de bienes inmuebles para la conservación del recurso hídrico.
Entrega en especie	Disposición de un personal guarda cuencas para la vigilancia y control de predios públicos abastecedores

1-5. Clasificación de la política

Criterio	Tipo de política
Tipo de intervención	Promocional
Naturaleza de la Política Publica	Políticas facilitadoras
Funcionalidad	Política distributiva
Elaboración	Participativa
Planificación	De reacción
Grado de Innovación	Con grado de innovación

1-6. Evaluación de los elementos de la ordenanza

Elemento	Ejecutor
Refiere anexos o estudios específicos previos a la adopción	Sí
Incluye proceso de participación previos a la formulación	Sí
Define conceptos básicos	Sí
Define un órgano responsable de la ejecución	Sí
Define los actores de la política	Sí
Define un órgano consultivo y asesor	NO
Define instrumentos específicos	Sí
Define mecanismos de transversalidad para la ejecución	Sí
Define enfoques	Sí
Define principios	Sí
Define ODS	Sí
Determina financiación pública	Sí
Define mecanismo para la rendición de cuentas	Sí
Define el mecanismo para la participación ciudadana	Sí
Define mecanismos de divulgación de la política	Sí
Define ámbito de aplicación	Sí
Define objetivo general	Sí
Define objetivos específicos	Sí
Establece cursos de acción: ejes, estrategias o líneas	Sí
Define periodicidad o contenidos mínimos de evaluación	Sí
Define indicadores de evaluación	Sí

Resultado ejecutor: **96%**

De las conclusiones, se resalta:

- El certificado de la Secretaría de Hacienda que soporta el elemento presupuestal no fue rendido por indicador de producto como fue solicitado por parte de la Contraloría General.
- En cuanto a los factores determinados por la política, se clasifican por parte del sujeto de control en entrega de dinero, obras y entrega en especie; mencionando entregas de incentivos económicos, mantenimiento de predios, adquisición de bienes inmuebles y personal para la vigilancia y control de predios públicos abastecedores.
- La Política se determina como una política asistencial, facilitadora, participativa y distributiva; presenta grado de innovación al plantear en su artículo sexto el desarrollo de un sistema de información, que se articule con otros existentes.
- El análisis de los elementos de la ordenanza arroja una calificación de 96%.

2. COMPONENTE DE FORMULACIÓN

2-1. Definición y evolución de los problemas sociales

Óptica	Problema público	Causas
Ordenanza	Desde la óptica de la Ordenanza, se realiza un decálogo de buenas intenciones para la entidad territorial, pero nunca se establece un problema público. Implícitamente se identifica que el problema está asociada a la oferta, disponibilidad y calidad del recurso hídrico en el territorio Agua como un bien esencial para la vida en todas sus formas, necesidad de realizar esfuerzos para garantizar su conservación, así como el suministro a toda la población	Desde la óptica de la Ordenanza, El problema no establece relaciones de causalidad porque no diferencia entre causas (para intervenir) y efectos (para solucionar).
PD* 2020-2023 (anterior)	Desde el Plan de Desarrollo 2020-2023, se definió el siguiente problema: "La denominada crisis del déficit de agua, es una de las mayores preocupaciones del planeta, se expresa de diversas formas en los distintos contextos; puede presentarse escasez del recurso por sequías, inundaciones y deslizamientos a causa del exceso de agua y altas precipitaciones, deterioro de la oferta hídrica disponible, contaminación de fuentes de agua superficial y subterránea, alteraciones de las fuentes hídricas por los efectos del cambio climático y conflictos por el uso del agua entre sectores o entre usuarios"	Desde la óptica del Plan de Desarrollo 2020-2023, se tienen definidas las siguientes causas: CAUSAS DIRECTAS: Deforestación por la expansión de la frontera agrícola y pecuaria y para actividades de minería; Falta de compromiso y voluntad de las administraciones municipales y de las corporaciones autónomas CAUSAS INDIRECTAS: Alta presión sobre la tierra, conurbación de las partes altas de las cuencas y desplazamiento; Deterioro de la calidad de vida de la población
PD* 2024-2027 (vigente)	Desde la óptica del Plan de Desarrollo 2024-2027, se define el siguiente problema: Deterioro de la calidad del agua superficial en las cuencas hidrográficas estratégicas de Antioquia	CAUSAS DIRECTAS: Desequilibrio entre oferta y demanda hídrica. Alta intervención humana (deforestación) CAUSAS INDIRECTAS: Alta participación de Antioquia en la demanda hídrica nacional, condiciones de estrés hídrico en épocas secas

*PD: Plan de desarrollo

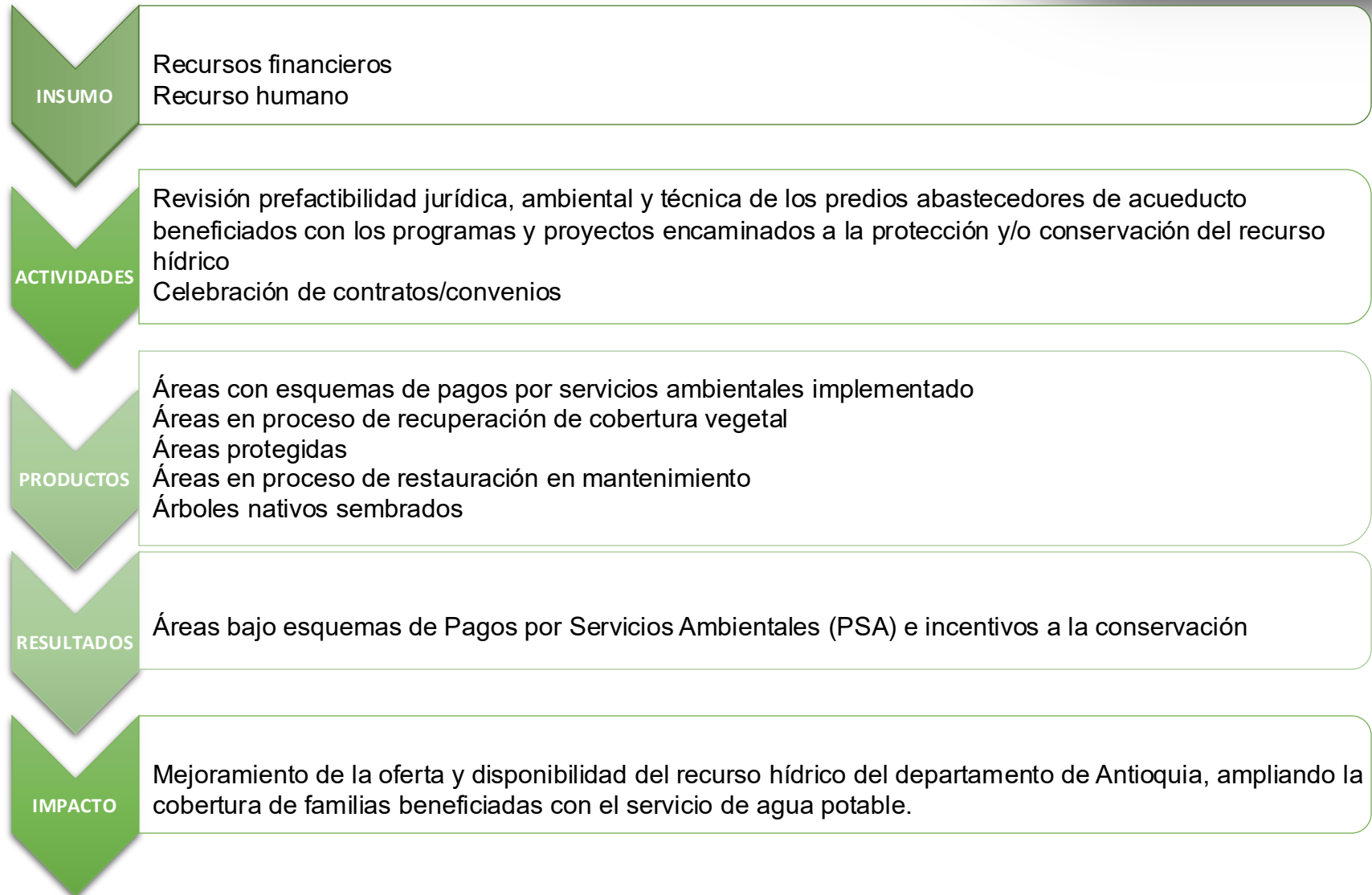
2-2. Normas relacionadas con la política

Tipo de norma	Nombre norma
Artículo constitucional	Artículo 80
Ley	Ley 99 de 1993
Ley	Ley 1450 de 2011
Ley	Ley 2320 de 2023
Decreto	Decreto 953 de 2013
Decreto	Decreto 1076 de 2015
Decreto	Decreto Ley 870 de 2017
Decreto	Decreto 1007 de 2018
Ordenanza	Ordenanza 049 de 2016

2-3. Actores de la política

Actor	Rol
Administración departamental	Financiador
Administraciones municipales	Cooperante
Administraciones municipales	Beneficiario
Sociedad civil	Beneficiario
Organización no gubernamental	Ejecutor
Asamblea departamental	Otro
Ente de control	Otro

2-4. Cadena de valor



2-5. Focalización de la población

Tipo de población	Unidad de medida	Población de referencia	Población objetivo	Criterio de focalización	Focalización
Población total del departamento	Personas	4.287.386	4.287.386	Población del departamento de Antioquia, excepto Medellín	100,0%
	Suma	4.287.386	4.287.386	Total	100,0%

De las conclusiones, se resalta:

- La ordenanza no define de manera explícita el problema; sin embargo, Implícitamente se identifica que el problema está asociada a la oferta, disponibilidad y calidad del recurso hídrico en el territorio; de igual manera la ordenanza no plantea de manera concreta las causas y los efectos para solucionarlo.
- Cuenta con fundamentos normativos claros, los cuales son identificados por parte de los funcionarios responsables, partiendo de la Constitución Política de Colombia, pasando por leyes, sentencias y la Ordenanza Departamental.
- Se tiene claramente identificados los actores, reuniendo diferentes sectores de la sociedad (organizaciones gubernamentales, no gubernamentales, sociedad civil, entes de control), lo que contribuye al trabajo articulado; de igual manera se analiza y reconoce el impacto que tiene cada uno para la ejecución de la política pública.
- La cadena de valor se define de forma clara, brindando la posibilidad de tener una visión completa e integral del desarrollo de la política.

3. COMPONENTE DE EVALUACIÓN

3-1. Población beneficiada

Tipo de población	Población programada	Población beneficiada en la vigencia			
		2024	2025	2026	2027
Población total del departamento	4.287.386	4.287.386	-	-	-
Total	4.287.386	4.287.386	-	-	-

3-2. Cobertura poblacional

	Cobertura bruta				Cobertura neta			
	2024	2025	2026	2027	2024	2025	2026	2027
	100%	-	-	-	100%	-	-	-
Cobertura Total	100%	-	-	-	100%	-	-	-

3-3. Actividades específicas de la Ordenanza

#	Artículo ordenanza	Actividad	Ejecución	Descripción
1	Artículo sexto	Desarrollo de sistema de información	En ejecución	Para la estrategia de guardacuenas se tiene un tablero de control donde se hace seguimiento a las acciones desarrolladas por ellos.
2	Artículo séptimo	Plan priorizado de adquisición de predios y participación social	Ejecutado: no operativo	Está actividad es obligación de los municipios. El departamento desarrolló en el año 2023 una cartilla como guía del proceso de cofinanciación, para la vigencia 2024 -2027 no se priorizó la compra

Tabla 3-4. Eficacia de la ejecución de los indicadores de producto

#	Indicador de producto	Eficacia anual (%)				Eficacia acumulada (%)			
		2024	2025	2026	2027	2024	2025	2026	2027
1	Áreas con esquema de pago por servicios ambientales implementado	80,3%	-	-	-	18,5%	-	-	-
2	Áreas en proceso de recuperación de cobertura vegetal	100,0%	-	-	-	28,8%	-	-	-
3	Áreas protegidas	100,0%	-	-	-	12,6%	-	-	-
4	Áreas en proceso de restauración en mantenimiento	100,0%	-	-	-	34,8%	-	-	-
5	Árboles nativos sembrados	100,0%	-	-	-	18,5%	-	-	-
Promedio		96.1%	-	-	-	22.7%	-	-	-

Tabla 3-5. Eficiencia de la ejecución de los indicadores de producto

#	Indicador de producto	Eficiencia anual (%)				Eficiencia acumulada (%)			
		2024	2025	2026	2027	2024	2025	2026	2027
1	Áreas con esquema de pago por servicios ambientales implementado	100,0	-	-	-	5,6	-	-	-
2	Áreas en proceso de recuperación de cobertura vegetal	100,0	-	-	-	12,7	-	-	-
3	Áreas protegidas	100,0	-	-	-	3,2	-	-	-
4	Áreas en proceso de restauración en mantenimiento	0%	-	-	-	0%	-	-	-
5	Árboles nativos sembrados	0%	-	-	-	0%	-	-	-
Promedio		60%	-	-	-	4.3%	-	-	-

Tabla 3-6. Efectividad de la ejecución

Indicador de resultado	Meta cuatrienio	Tendencia	Línea base	Ejecución del indicador				Efectividad neta			
				2024	2025	2026	2027	2024	2025	2026	2027
Áreas bajo esquemas de Pagos por Servicios Ambientales (PSA) e incentivos a la conservación	5000	Incrementar	45929,9	36143,700	-	-	-	0	-	-	-
Promedio								0%	-	-	-

Tabla 3-7. Fuentes de financiación específica

#	Artículo	Fuente de destinación específica	2024		2025		2026		2027	
			Valor Presupuestado	Valor Recaudado	Valor Presupuestado	Valor Recaudado	Valor Presupuestado	Valor Recaudado	Valor Presupuestado	Valor Recaudado
1	3	Mínimo el 1% de ICLD	\$ 18.425.652.388	\$20.621.442.996	-	-	-	-	-	-
Total			\$ 18.425.652.388	\$20.621.442.996	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -

Tabla 3-8. Ejecución financiera

#	Indicador de producto	Ejecución presupuestal anual (%)				Ejecución presupuestal acumulada (%)			
		2024	2025	2026	2027	2024	2025	2026	2027
1	Áreas con esquema de pago por servicios ambientales implementado	54,4	-	-	-	61,0	-	-	-
2	Áreas en proceso de recuperación de cobertura vegetal	68,9	-	-	-	65,3	-	-	-
3	Áreas protegidas	35,5	-	-	-	50,0	-	-	-
4	Áreas en proceso de restauración en mantenimiento	0,0	-	-	-	0,0	-	-	-
5	Árboles nativos sembrados	0,0				0,0			
Total		54.9%	-	-	-	60.9%	-	-	-

De las conclusiones, se resalta:

- De acuerdo con la información rendida por el sujeto, la eficacia arroja un resultado promedio acumulado de 22.7%; mostrando para la vigencia 2024 un rendimiento medio alto en el indicador Áreas con esquema de pago por servicios ambientales, con un 80.3%.
- De acuerdo con la información rendida por el sujeto, la política arroja una eficacia de 22.7 y una eficiencia de 7.2%; lo que evidencia un bajo desempeño de los resultados y muestra desaprovechamiento de los recursos.

4. COMPONENTE DE PERTINENCIA Y UTILIDAD

4-1. Criterios de pertinencia de la política pública

Criterio	Elementos del criterio	Puntaje
1. Articulación con los fines esenciales del Estado	1. Servir a la comunidad	5
	2. Promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución	
	3. Facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación	
	4. Defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.	
	5. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.	
2. Articulación con el Plan de Desarrollo Nacional o con el CONPES	1. Desde el objetivo general	5
	2. Desde los objetivos específicos	
	3. Desde las líneas de acción	
	4. Desde los principios o enfoques	
	5. Desde la concepción del problema público	
3. ¿La política focaliza, adecuadamente, a la población objetivo?		5
4. ¿La política cuenta con inversión de recursos públicos?		5
5. ¿Hay un ente responsable claramente definido y una correcta articulación institucional?		5
6. ¿La política cuenta con organismos de coordinación y estos están activos?		0
7. Grado de articulación entre el objetivo general de la política pública y las metas planteadas en el plan de desarrollo departamental vigente.		5
8. ¿Existe participación comunitaria en el ciclo de la Política: agenda, formulación y ejecución?		5

4-1. Criterios de pertinencia de la política pública

Criterio	Elementos del criterio	Puntaje
9. Articulación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU.	1. Fin de la pobreza	5
	2. Hambre cero	
	3. Salud y bienestar	
	4. Educación de calidad	
	5. Igualdad de género	
	6. Agua limpia y saneamiento	
	7. Energía asequible y no contaminante	
	8. Trabajo decente y crecimiento económico	
	9. Industria, innovación e infraestructura	
	10. Reducción de las desigualdades	
	11. Ciudades y comunidades sostenibles	
	12. Producción y consumo responsables	
	13. Acción por el clima	
	14. Vida submarina	
	15. Vida de ecosistemas terrestres	
	16. Paz, justicia e instituciones sólidas	
	17. Alianzas para lograr los objetivos	
10. ¿Con cuales DDHH se articula la política?		5
11. Articula o implementa estrategias que garantiza la Inclusión y la Igualdad de Género, la protección de las personas frente a la discriminación promueve la equidad, la diversidad y el respeto por la identidad o fomenta un enfoque incluyente que asegura el acceso a derechos y oportunidades en condiciones de igualdad.		5
12. Grado de articulación de las líneas definidas en la ordenanza con el problema social		5
13. El planteamiento de la Política está enfocado a la solución a las NBI o al mejoramiento de la calidad de vida de la población objetivo.		5
14. Grado de articulación de las líneas definidas con los indicadores de producto el Plan de Desarrollo		5
15. Grado de articulación de las líneas definidas con los indicadores de resultado el Plan de Desarrollo		5

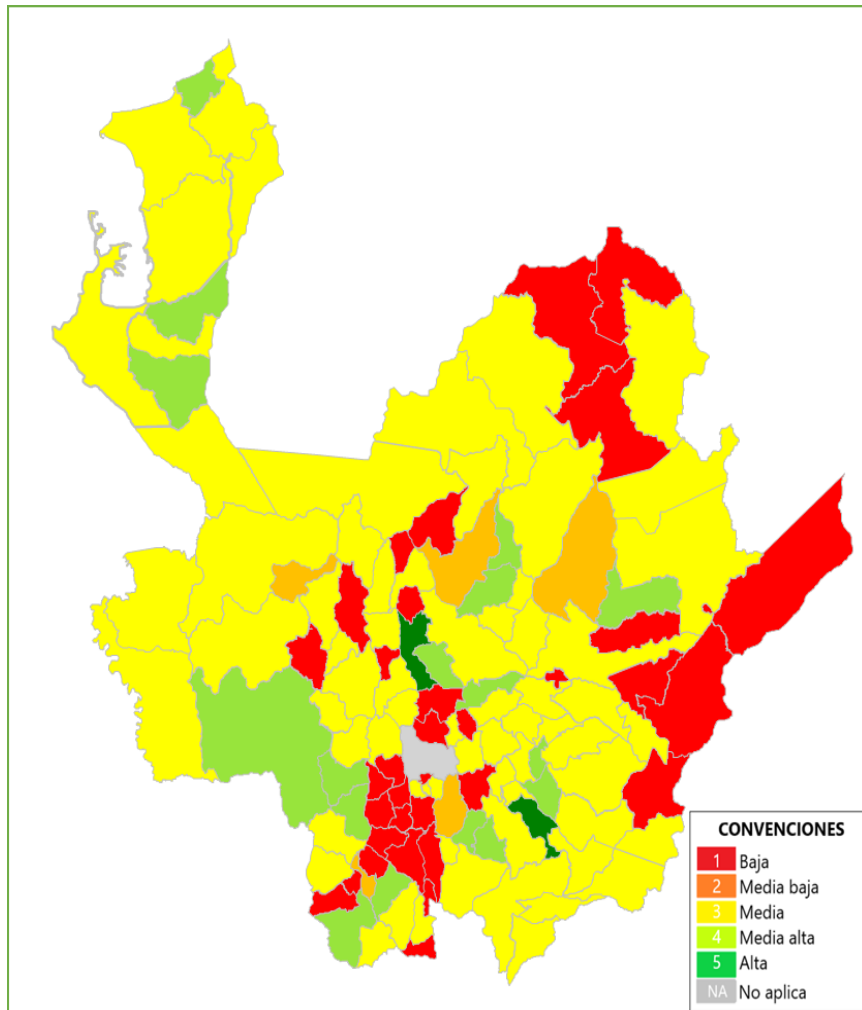
Resultado pertinencia: **94%**

De las conclusiones, se resalta:

- Se identifica que la política pública se encuentra articulada con los planes de desarrollo nacional y Departamental; adicional cuenta con ejes, líneas y enfoques definidos con claridad.
- La política se articula con el Plan nacional de desarrollo, Colombia Potencia Mundial de Vida, dentro de sus ejes estratégicos; además, se articula con el CONPES 3918 de 2018: Política para la gestión integral del recurso hídrico.
- La Política está dirigida, de acuerdo con la información rendida, a toda la población del Departamento de Antioquia, excepto a los habitantes del Municipio de Medellín.
- La Política cuenta con inversión de recursos públicos, fuente de destinación específica; correspondiente a, mínimo el 1% de los ingresos corrientes de libre destinación. Con respecto a la vigencia 2024 se obligó un total de \$11.187.706.618.
- La Política no cuenta con instancias de coordinación conformadas.
- La Política se articula con el Plan de Desarrollo Departamental, con los objetivos del Desarrollo sostenible y con los Derechos Humanos; en algunos casos de manera transversal al proteger un recurso vital para el desarrollo de las comunidades, como lo es el agua.

5. COMPONENTE DE COBERTURA TERRITORIAL

Dentro de los aspectos que impactan del mapa de calor, se encuentran los siguientes:



Elaboración propia con base en información rendido por sujeto de control (2025)

De las conclusiones, se resalta:

- La clasificación territorial evidencia un mayor porcentaje concentrado en la categoría media (52.8%), seguido de la categoría Baja donde se ubican 34 municipios (27,2%), 2 municipios en categoría alta (1.6%) y 5 en categoría Media Baja (4%). De acuerdo con información rendida por el sujeto el Municipio de Medellín no se interviene, debido a que cuenta con recursos propios para el cumplimiento de la norma.
- En la población beneficiada se rinden 4.287.386 (Población de Antioquia, excepto Medellín) sin embargo este dato no es concordante con lo reportado en el componente territorial, donde se rinden intervenciones en solo 110 municipios, y 86.100 Hectáreas.

CATEGORÍA	TOTAL, DE MUNICIPIOS
Baja	34
Media Baja	5
Media	66
Media Alta	17
Alta	2
No Aplica	1
TOTAL	125

**Si quieres conocer más del proceso de evaluación de esta
Política Pública, ingresa a:**

[https://observatoriofiscal.contraloriadeantioquia.com/index.php/
ordenanzas/](https://observatoriofiscal.contraloriadeantioquia.com/index.php/ordenanzas/)

A blurred background image of a modern office space. Several people are seated at long white desks, working on laptops. The office has a high ceiling with a grid of fluorescent lights and large windows on the right side. A green plant is visible on the left. The word "Gracias" is overlaid in the center in a large, bold, black font.

Gracias