



CONTRALORÍA | CONTRALORÍA DELEGADA
GENERAL DE LA REPÚBLICA | MEDIO AMBIENTE

**INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL
CON ENFOQUE INTEGRAL
Modalidad Regular**

**FONDO NACIONAL AMBIENTAL
FONAM
VIGENCIA 2009-2010**

**CGR - CDMA- No. 062
JULIO 2011**

**INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL
CON ENFOQUE INTEGRAL
Modalidad Regular**

Contralor General de la República

Sandra Morelli Rico

Vice contralor

Álvaro Miguel Navas Patrón

Contralora Delegada para el Medio Ambiente

Claudia Cristina Serrano Evers

Directora de Vigilancia Fiscal

Miguel Alberto Muñoz Barrios

Responsable de Subsector

Eduardo Tapias Martínez

Supervisora de la Entidad

Ximena Ordoñez Barbosa

Equipo de Auditores

Líder de Auditoría

Julio De Oro Chaker

Integrantes Equipo Auditor

Deyanira Almanza Moreno

Delio Rodríguez Rodríguez

Jaider Alonso Rincón Sánchez
Apoyo Técnico

TABLA DE CONTENIDO

	Página
1. DICTAMEN INTEGRAL	4
1.1. GESTIÓN Y RESULTADOS	5
1.1.1. Gestión Misional	6
1.1.2. Gestión de los Recursos Públicos.	9
1.2 CONCEPTO SOBRE LA GESTIÓN Y RESULTADOS	9
1.3 OPINIÓN SOBRE LOS ESTADOS CONTABLES	10
1.4 FENECIMIENTO DE LA CUENTA	11
1.5 RELACIÓN DE HALLAZGOS	11
1.6 PLAN DE MEJORAMIENTO	11
2. RESULTADOS DE LA AUDITORIA	12
2.1 EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS	12
2.1.1 Gestión Misional	12
2.1.2 Gestión de los Recursos Públicos	54
2.2 EVALUACIÓN DE LOS ESTADOS CONTABLES	95
2.2.1. Proceso Contable	95
2.2.2. Materialidad	95
2.2.3. Opinión Estados Contables	96
2.2.4. Rendición de la cuenta	98
2.2.5. Boletín Deudores Morosos	99
2.2.6. Glosas	99
3. DENUNCIAS	100
4. ANEXOS	111

Doctora

BEATRIZ URIBE BOTERO

Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

Bogotá D.C.

Respetada Señora Ministra:

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral modalidad Regular al Fondo Nacional Ambiental - FONAM, tomando como base los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y sostenibilidad ambiental para determinar la forma como administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las áreas o procesos examinados; el examen del Balance General a 31 de diciembre del año 2009 y 2010 y el Estado de Actividad Financiera, Económica y Social para el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año 2009 y el 1 de enero y 31 de diciembre de 2010. Dichos Estados Contables fueron examinados y comparados con los del año anterior, los cuales fueron auditados por la Contraloría General de la República.

La auditoría incluyó la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables. Asimismo, se evaluó el Sistema de Control Interno y el cumplimiento del Plan de Mejoramiento vigente.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la Entidad y analizada por la Contraloría General de la República. Igualmente es responsable por la preparación y correcta presentación de los estados contables de acuerdo con los principios de contabilidad aceptados en Colombia y prescritos por la Contaduría General de la Nación. Esta responsabilidad incluye: diseñar e implementar y mantener un sistema de control interno adecuado para el cumplimiento de la misión institucional y para la preparación y presentación de los estados contables, libre de errores significativos, bien sea por fraude o error; seleccionar y aplicar las políticas contables apropiadas; así como efectuar las estimaciones contables que resulten razonables, en las circunstancias. La responsabilidad de la Contraloría General de la República, consiste en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre el fenecimiento o no de la cuenta, con fundamento en: el concepto sobre la gestión y resultados adelantados por la administración de la entidad en las áreas o procesos auditados y la opinión sobre la razonabilidad de los Estados Contables.

El representante legal del FONAM, rindió la Cuenta Fiscal Anual consolidada por la vigencia fiscal del año 2009 y 2010, dentro de los plazos previstos en la Resolución Orgánica No. 5544 de 2003 y demás normas complementarias vigentes sobre la materia.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría – (NIA’s) y con políticas y procedimientos de auditoría gubernamental con enfoque integral prescritos por la Contraloría General de la República. Tales normas requieren que planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable acerca de si los estados contables están libres de errores significativos. Una auditoría gubernamental con enfoque integral incluye examinar, sobre una base selectiva, la evidencia que soporta las cifras, las revelaciones en los estados contables, los documentos que soportan la gestión y resultados de la entidad y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del sistema de control interno y el cumplimiento del plan de mejoramiento.

Los procedimientos de auditoría seleccionados dependen del juicio profesional del auditor, incluyendo su evaluación de los riesgos de errores significativos en los estados contables y de la gestión y resultados del Fondo Nacional Ambiental-FONAM. En la evaluación del riesgo, el auditor considera el control interno de la Entidad como relevante para todos sus propósitos, con el fin de diseñar procedimientos de auditoría que sean apropiados en las circunstancias. Una auditoría también incluye, evaluar los principios de contabilidad utilizados y las estimaciones contables significativas hechas por la administración, así como evaluar la presentación general de los estados contables. Consideramos que la auditoría proporciona una base razonable para expresar nuestro concepto y la opinión.

En el trabajo de auditoría se presentaron limitaciones de tiempo toda vez que se trata de dos vigencias, y que el Contador y la Abogada se encontraban realizando dos auditorías simultáneamente, lo cual implicó trabajar con un nivel de materialidad reducido.

La auditoría a que se refiere el presente informe tuvo el siguiente alcance:

1.1 GESTIÓN Y RESULTADOS

Se examinaron las siguientes áreas o procesos: Negocio Misional, Contractual, Presupuestal y Financiero, Sistema de Control Interno con su evaluación conceptual y operativa, el cual incluye el Sistema de Riesgo Institucional (SIRI), la

implementación del Modelo Estándar de Control Interno (MECI) y Sistema de Gestión de Calidad (SGC); Evaluación de los Estados Contables y seguimiento al Plan de Mejoramiento.

1.1.1 Gestión Misional

1.1.1.1 Negocio Misional

La evaluación de la Gestión consistió en analizar la adecuación misional, verificando que las metas del Plan de Acción del FONAM respondan a sus funciones misionales y que exista coherencia entre lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010, Plan Estratégico, Planes de Acción 2009 y 2010, seguimiento a las Metas del Gobierno y las funciones y objetivos definidos en el Decreto de Creación y el Reglamento Operativo del FONAM.

Con base en la información tomada de la página web, <http://www.sigob.gov.co>, se analizaron las metas SIGOB en que participaron los recursos del Fondo Nacional Ambiental – FONAM, teniendo en cuenta las Estrategias o programas incluidos dentro de la gestión y seguimiento a las metas del gobierno y que hacen parte del Plan de Acción de la entidad.

La gestión del Fondo Nacional Ambiental-FONAM-, se evaluó como un Sistema Especial de Manejo de Cuentas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con personería jurídica, patrimonio independiente, sin estructura administrativa, ni planta de personal, teniendo en cuenta los Decretos 216 del 3 de febrero de 2003 y 4317 del 21 de diciembre de 2004, en los cuales se establecen sus objetivos, estructura orgánica y se reglamenta el Fondo Nacional Ambiental – FONAM.

Se verificó el cumplimiento de las metas y actividades consignadas en el Plan de Acción 2009 y 2010. En la estructura del Plan de Acción, se encuentran las metas de cada vigencia asociada a una meta cuatrienal; en el caso del FONAM, de la relación entre el Plan de Acción 2009, las estrategias del PND, las metas SIGOB y el porcentaje de avance SINAPSIS, el resultado ponderado de avance por programa o estrategia es de 89.38%, las metas programadas Sinapsis son 11 y las metas SIGOB 7, para un total de 18 metas incluidas todas las dependencias del Fondo.

Para la vigencia 2010, el resultado ponderado de avance por Programa o Estrategia es de 97.66%, las metas programadas Sinapsis son 23, y las metas SIGOB 4, para un total de 27 metas.

El Decreto 4317 de 2004 establece que para cumplir con sus objetivos, la cuenta del FONAM dispone de la Línea de financiación por demanda de proyectos de inversión ambiental y la Línea de Financiación, recaudo y Ejecución de recursos con Destinación Específica.

Vigencia 2009

Los recursos totales apropiados para la subcuenta: *“apoyo a la Gestión Ambiental”* en la vigencia 2009, fueron \$234.9 millones, en tanto que los asignados a las metas del Plan de Acción FONAM correspondieron a \$29 millones de pesos. Para la Subcuenta *“Inversiones Ambientales”*, los recursos totales apropiados fueron de \$7.499 millones. La Subcuenta *“Parques Nacionales”* registró inversiones así:

FONAM - PARQUES – *“Administración de recursos provenientes de la tasa por uso del agua en áreas del sistema de parques nacionales”* \$228 millones; FONAM - PARQUES – *“Administración de los recursos provenientes de Urrá para el parque nacional natural de paramillo”* \$606 millones; FONAM - PARQUES – *“Administración de los bienes baldíos inadjudicables por la unidad administrativa especial de parques nacionales naturales”*, \$835 millones y FONAM - PARQUES – *“Administración, Conservación manejo y protección del sistema de parques nacionales de Colombia”* \$4.559 millones.

Los recursos totales apropiados para la subcuenta: *“Administrar la expedición de Permisos de Importación y Exportación CITES¹ o no CITES y de la fabricación y distribución de sistemas de marcaje”* en la vigencia 2009, corresponden a \$ 388 millones.

La Subcuenta Sufragar los costos de evaluación y seguimiento de la licencias, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental Licencias ambientales, registró inversiones así: FONAM - LICENCIAS - *“Administración de recursos para la evaluación y seguimiento de la licencia ambiental en Colombia (21)”* por \$ 7.199,6 millones, FONAM - LICENCIAS - *Administración de recursos para la evaluación y seguimiento de la licencia ambiental en Colombia (20)* por \$ 5.800 millones.

En el seguimiento a indicadores del Plan de Acción 2009, 12 de las 22 actividades que hacen parte de las metas fueron cumplidas (54%). Las dependencias responsables del cumplimiento de las actividades financiadas con recursos del

¹ Convención Internacional de Comercio de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre Amenazadas de extinción.

FONAM que tuvieron algún grado de incumplimiento en las metas programadas durante el 2009 fueron: Desarrollo Sectorial Sostenible 30%, Licencias Ambientales 50% y UAESPNN 60%.

Vigencia 2010

Los recursos totales asignados a las metas que hacen parte de la subcuenta: “*apoyo a la Gestión Ambiental*” fueron: FONAM MULTAS – Análisis y apoyo a la gestión ambiental del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, fueron \$901 millones. Para la Subcuenta “*Inversiones ambientales*”, los recursos totales asignados a las metas fueron \$5.200 millones.

La Subcuenta Parques Nacionales “*Administración de recursos provenientes de la tasa por uso del agua en áreas del sistema de parques nacionales*” presenta una inversión con recursos Fonam de \$661 millones, “*Administración de los recursos provenientes de Urrá para el parque nacional natural de paramillo*”, \$ 637 millones y “*Administración, Conservación manejo y protección del sistema de parques nacionales de Colombia*”, \$5.389 millones.

Los recursos totales asignados a las metas que hacen parte de la subcuenta “*Permisos de Importación y Exportación CITES*” fueron de \$ 309.9 millones y los asignados a la Subcuenta “*Licencias Ambientales*” fueron de \$ 14.265 millones.

De las 28 metas programadas en el Plan de Acción de 2010 fueron cumplidas 24 (86%). Las dependencias responsables del cumplimiento de las actividades financiadas con recursos del FONAM que tuvieron algún grado de incumplimiento en las metas programadas durante el 2009 fueron: Licencias Ambientales 71%, UAESPNN 83%, Dirección de ecosistemas 83%.

1.1.1.2 Evaluación del Sistema de Control Interno

El Sistema de Control Interno del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial FONAM obtuvo una calificación de adecuada en su evaluación conceptual, lo que significa que conforme a los parámetros establecidos, los controles generales de la entidad existen y se aplican, y operativamente, una calificación de eficiente debido a que los controles específicos de las líneas o áreas examinadas, mitigan los riesgos para los cuales fueron establecidos.

1.1.1.3 Cumplimiento del Plan de Mejoramiento

El plan de mejoramiento suscrito por el Ministerio en febrero 9 de 2010 presenta con base en los resultados del seguimiento del equipo auditor, un cumplimiento del

98.9% y un avance del 98.9% a 31 de Diciembre de 2010. El Cumplimiento y avance reportado por la entidad en la misma fecha es del 100% y del 100%.

En el texto del informe se describen los aspectos significativos del seguimiento al plan de mejoramiento.

1.1.2. Gestión de los Recursos Públicos.

1.1.2.1 Gestión Contractual

FONAM obtuvo un puntaje de 65,5 evidenciándose algunas falencias en los contratos y convenios suscritos por la entidad relacionados con deficiencias en la supervisión, incumplimiento de plazos, informes de interventoría, valor del contrato, modificación de cláusulas y demora en la liquidación, así como con el incumplimiento de requisitos para el giro de los recursos a las Corporaciones Autónomas Regionales, en los convenios suscritos con éstas Entidades.

1.1.2.2 Gestión presupuestal

VIGENCIA 2009. La apropiación final presupuestal para la vigencia 2009 ascendió a la suma de \$30.126 millones, del los cuales \$7.500 millones correspondieron a recursos aportados por la Nación y \$22.626 millones a recursos propios. El cumplimiento en la ejecución presupuestal de la vigencia 2009 fue de 80.5%, correspondientes a \$24.268 millones.

VIGENCIA 2010. Con respecto a la vigencia 2010 la apropiación final presupuestal fue de \$29.702 millones de los cuales se ejecutaron \$26.259 millones correspondientes al 88.41% de la apropiación final.

Se evaluó la programación y ejecución del presupuesto, la constitución y ejecución de las reservas presupuestales y las cuentas por pagar.

1.2. CONCEPTO SOBRE GESTION Y RESULTADOS

Con base en las conclusiones y hallazgos, la Contraloría General de la República, como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión y resultados es **favorable**, como consecuencia de la calificación de 84,8 puntos resultante de ponderar los aspectos que se relacionan a continuación:

CALIFICACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS				
COMPONENTE	SUB-COMPONENTE	CALIFICACION SIN PONDERAR	FACTOR DE PONDERACIÓN	CALIFICACIÓN TOTAL
Gestión Misional	Negocio misional	80.3	0,25	20.07
	Evaluación del sistema de control interno	100	0,15	15
	Cumplimiento Plan de Mejoramiento	98.9	0,10	9,8
Sub-total gestión misional			0,50	44,87
Gestión de los Recursos Públicos	Gestión Contractual	65.5	0,25	16.37
	Gestión presupuestal o Financiera	94,25	0,25	23,56
Sub-total de los recursos públicos			0,50	39.93
Calificación Final			1.0	84,8

1.3 OPINIÓN DE LOS ESTADOS CONTABLES

Los estados financieros del Fondo Nacional Ambiental- FONAM se analizaron mediante pruebas selectivas del ciclo operacional de Ingresos, Adquisiciones y Pagos, aplicadas a las cuentas de Ingresos Fiscales No tributarios, subcuenta Ingresos por Licencias Ambientales; dentro del activo, se revisó el efectivo de bancos con las conciliaciones bancarias, se revisaron los ingresos contables y de tesorería por concepto de Multas y Sanciones, para las vigencias 2009 y 2010.

VIGENCIA 2009. Las observaciones e inconsistencias encontradas ascienden a \$26.7 millones los cuales representan menos del 1% del total del activo por \$ 42.222,6 millones lo cual da para **opinión sin salvedades** para la vigencia 2009.

VIGENCIA 2010. No se registraron hallazgos contables lo cual da para una **opinión sin salvedades** para la vigencia 2010.

En nuestra opinión, los estados contables presentan razonablemente en todos sus aspectos significativos la situación financiera del Fondo Nacional Ambiental-FONAM a 31 de diciembre de 2009 y 2010, así como los resultados de las operaciones por los años terminados en esa fecha, de conformidad con las normas y principios de contabilidad generalmente aceptados, prescritos por la Contaduría General de la Nación.

1.4 FENECIMIENTO DE CUENTA

Con base en el Concepto sobre la Gestión y resultados y la opinión de los Estados Contables la Contraloría General de la República **Fenece** la cuenta de la Entidad por la vigencia fiscal correspondiente al año 2009 y 2010.

FENECIMIENTO DE CUENTA

CONCEPTO/OPINIÓN	SIN SALVEDADES	CON SALVEDADES	NEGATIVA	ABSTENCIÓN
Favorable	FENECE	FENECE	NO FENECE	NO FENECE
Con observaciones	FENECE	FENECE	NO FENECE	NO FENECE
Desfavorable	NO FENECE	NO FENECE	NO FENECE	NO FENECE

Fuente: Calificación Equipo Auditor – Guía Audite 4.0

1.5 RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron 19 hallazgos de carácter administrativo, de los cuales 5 darán inicio a indagaciones preliminares y 7 tienen presunta incidencia disciplinaria.

1.6 PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad debe ajustar el plan de mejoramiento que se encuentra desarrollando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el informe. El Plan de Mejoramiento ajustado debe ser entregado a la Contraloría Delegada para el Sector de Medio Ambiente, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del informe, de acuerdo con lo establecido en Resolución Orgánica 5872 del 11 de julio de 2007.

Dicho plan de mejoramiento debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la entidad, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por la Contraloría General de la República, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

Bogotá D.C.

CLAUDIA CRISTINA SERRANO EVERS
Contralora Delegada para el Medio Ambiente

2. RESULTADOS DE LA AUDITORIA

2.1 EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

La Contraloría General de la República como resultado de la auditoria adelantada, conceptúa que la gestión en las áreas, procesos o actividades auditadas es favorable. Se obtuvo una calificación de 85 puntos para las vigencias 2009 y 2010, resultante de ponderar los aspectos que se relacionan a continuación: Se evaluó la Gestión del FONAM, mediante el examen de la adecuación misional de las funciones previstas en la Ley 99 de 1993, título XIII, y demás normas que le son aplicables, en el desarrollo de los instrumentos de planificación y su articulación con el plan nacional de desarrollo 2006-2010; el cumplimiento de metas para el plan de acción vigencia 2009 y 2010 y el comportamiento de los indicadores de gestión administrativos de conformidad con los principios de la gestión fiscal, con el siguiente resultado:

TABLA No. 1				
CALIFICACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS				
COMPONENTE	SUB-COMPONENTE	CALIFICACIÓN SIN PONDERAR	FACTOR DE PONDERACIÓN	CALIFICACIÓN TOTAL
Gestión Misional	Negocio misional	80.3	0,25	20.07
	Evaluación del sistema de control interno	100	0,15	15
	Cumplimiento Plan de Mejoramiento	98.9	0,10	9,8
Sub-total gestión misional			0,50	44,87
Gestión de los Recursos Públicos	Gestión Contractual	65.5	0,25	16.37
	Gestión presupuestal o Financiera	94,25	0,25	23,56
Sub-total de los recursos públicos			0,50	39.93
Calificación Final			1.0	84,8

2.1.1 Gestión Misional

2.1.1.1 Negocio Misional

Para llevar a cabo la auditoria, se analizaron las líneas relacionadas con los Viceministerios de Ambiente (Direcciones de Ecosistemas, Desarrollo Sectorial

Sostenible, Licencias Ambientales), de Agua y Saneamiento y la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales, y que hacen referencia a la gestión misional del FONAM, obteniéndose una calificación de 80.3.

TABLA No. 2				
CALIFICACIÓN DEL NEGOCIO MISIONAL				
CRITERIO	PUNTAJE PARCIAL	FACTOR DE PONDERACIÓN	PUNTAJE FINAL	CONCEPTO DE LA CALIFICACIÓN
Adecuación Misional	90	0,20	18	Las metas del Plan de acción del FONAM como sus objetivos son coherentes con el Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010
Cumplimiento metas P.N.D. y/o P.A de la entidad	85	0,50	42.5	Las diferentes actividades les da un peso porcentual, dentro del programa, para evaluar el avance de la meta propuesta
Evaluación indicadores de gestión	66	0,30	19.8	Los indicadores de equidad, no fueron desarrollados.
Total		1,00	80.3	

2.1.1.1.1 Adecuación Misional

Mediante la Ley 99 de 1.993, se creó el Ministerio del Medio Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. El Artículo 87 de la Ley 99 de 1993, crea el Fondo Nacional Ambiental – FONAM, como un sistema especial de manejo de cuentas del Ministerio del Medio Ambiente con personería jurídica patrimonio independiente, sin estructura administrativa, ni planta de personal y con jurisdicción en todo el territorio nacional. Igualmente con los Decretos 216 del 3 de febrero de 2003 y 4317 del 21 de diciembre de 2004, se establecen sus objetivos, su estructura orgánica y se reglamenta el Fondo Nacional Ambiental –**FONAM**.

El **FONAM** tiene como **objetivo** servir de instrumento financiero de apoyo a la ejecución de las políticas ambientales y de manejo de los recursos naturales renovables. Para tal efecto podrá financiar o cofinanciar, según el caso, a entidades públicas y privadas en la realización de proyectos, dentro de los lineamientos de la ley de manera que se asegure la eficiencia y coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental.

El Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial es el representante legal y ordenador del gasto del FONAM.

Las actuaciones y decisiones del MAVDT y del Consejo de Gabinete deben estar enmarcadas en:

- El Plan Nacional de Desarrollo.
- La Política Ambiental.
- El Plan de Acción del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

El Plan Estratégico del FONAM se desarrolla a partir de las siguientes Estrategias:

- Formular políticas y regulaciones de conservación y restauración de ecosistemas para el uso sostenible, manejo y protección de la biodiversidad biológica y demás recursos naturales, garantizando la oferta de bienes y servicios ambientales con miras a lograr una distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su uso y aprovechamiento.
- Orientar la adopción de criterios de sostenibilidad en la gestión de los sectores productivos e institucionales, procurando la incorporación de sistemas de gestión ambiental, reconversión tecnológica y el cambio en los patrones de consumo.
- Orientar y articular procesos de formulación de política y de planeación del Sistema Nacional Ambiental, mediante el desarrollo de instrumentos y mecanismos de coordinación, información y financieros, con el fin fortalecer la gestión del sector.
- Promover y facilitar el desarrollo sostenible del Sistema Nacional de Agua Potable y Saneamiento Básico y la gestión descentralizada, participativa, eficiente, productiva y gerencial de las empresas prestadoras de los servicios públicos correspondientes, a través de la formulación de políticas, regulaciones, financiación e incentivos.

Cada Meta del Plan de acción está relacionada, con un Capítulo del Plan Nacional de Desarrollo, un Componente y una Estrategia o Programa.

En la estructura del Plan de Acción, se encuentran las metas de cada vigencia asociada a una meta cuatrienal; en el caso del FONAM, las Metas programadas en el Plan de Acción 2009 y 2010 fueron las presentadas en las Tabla 3 y 4.

TABLA 3
RELACIÓN ENTRE EL PLAN DE ACCIÓN 2009, LAS ESTRATEGIAS DEL PND, LAS METAS SIGOB Y EL PORCENTAJE DE AVANCE SINAPSIS

No	META PROGRAMADA 2009	SIGOB	% DE AVANCE SINAPSIS	DEPENDENCIA RESPONSABLE
ESTRATEGIA: Promoción de procesos competitivos y sostenibles				
1	Incorporación de la variable ambiental en los sectores productivos	NO	94%	DIRECCION DE DESARROLLO SECTORIAL SOSTENIBLE
2	Realizar en asocio con las CAR dos (2) proyectos piloto de disminución de consumo de mercurio en minería de oro META SIGOB	SI	100%	DIRECCION DE DESARROLLO SECTORIAL SOSTENIBLE
ESTRATEGIA: Prevención y control de la degradación ambiental				
1	Formulación e implementación de la política de prevención y control de la contaminación atmosférica	NO	99%	DIRECCION DE DESARROLLO SECTORIAL SOSTENIBLE
2	Fomentar la gestión integral de residuos sólidos	NO	100%	DIRECCION DE DESARROLLO SECTORIAL SOSTENIBLE
TOTAL AVANCE PLAN ACCIÓN DIRECCIÓN DESARROLLO SECTORIAL SOSTENIBLE			97,74%	

Tabla 3.1 Relación entre el Plan de Acción 2009, las estrategias del PND, las metas SIGOB y el porcentaje de avance SINAPSIS (Continuación)

No	META PROGRAMADA 2009	SIGOB	% DE AVANCE SINAPSIS	DEPENDENCIA RESPONSABLE
ESTRATEGIA: Conocimiento, conservación y uso sostenible de la biodiversidad				
1	Medidas de manejo y acciones estratégicas para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad diseñadas e implementadas.	NO	100%	USO SOSTENIBLE DE LA BIODIVERSIDAD
ESTRATEGIA: Fortalecimiento del SINA para la gobernabilidad ambiental				
1	Tiempo promedio para el trámite de licencias ambientales inferior a 18 semanas.	SI	99%	DIRECCIÓN DE LICENCIAS AMBIENTALES

2	100% de proyectos implementados para mejorar la eficacia y eficiencia de los procesos de evaluación y seguimiento ambiental.	NO	82%	DIRECCIÓN DE LICENCIAS AMBIENTALES
3	100% De proyectos con incumplimiento ambiental crítico con acciones de seguimiento por parte de la DLPTA.	NO	100%	DIRECCIÓN DE LICENCIAS AMBIENTALES
4	100% de la fase de desarrollo del sistema de automatización de trámites implementada.	NO	51%	DIRECCIÓN DE LICENCIAS AMBIENTALES
TOTAL AVANCE PLAN ACCIÓN.			85,06%	

No	META PROGRAMADA 2009	SIGOB	% DE AVANCE SINAPSIS	DEPENDENCIA RESPONSABLE
ESTRATEGIA: Planificación ambiental en la gestión territorial				
1	Generación de lineamientos técnicos para incorporar la biodiversidad en el ordenamiento territorial.	SI	82%	DIRECCION DE ECOSISTEMAS
ESTRATEGIA: Gestión integrada del recurso hídrico				
1	Acciones estratégicas para la conservación y uso sostenible del recurso hídrico diseñadas e implementadas.	SI	100%	DIRECCION DE ECOSISTEMAS
ESTRATEGIA: Conocimiento, conservación y uso sostenible de la biodiversidad				
1	Medidas de manejo y acciones estratégicas para la conservación sostenible de la biodiversidad diseñadas e implementadas.	NO	97%	DIRECCION DE ECOSISTEMAS
TOTAL AVANCE PLAN ACCIÓN DIRECCIÓN DE ECOSISTEMAS			93,38%	

Tabla 3.2 Relación entre el Plan de Acción 2009, las estrategias del PND, las metas SIGOB y el porcentaje de avance SINAPSIS (Continuación)

No	META PROGRAMADA 2009	SIGOB	% DE AVANCE SINAPSIS	DEPENDENCIA RESPONSABLE
ESTRATEGIA: Gestión integrada del recurso hídrico				
1	Incidir en el ordenamiento ambiental de (20) veinte cuencas hidrográficas en jurisdicción de áreas del SPNN	NO	100,00%	UAESPNN
ESTRATEGIA: Conocimiento, conservación y uso sostenible de la biodiversidad				
1	3 acuerdos para el ordenamiento ambiental de áreas protegidas del SPNN traslapadas con resguardos indígenas	SI	98,30%	UAESPNN
2	5 Estrategias Nacionales para el conocimiento y conservación de la biodiversidad en proceso de implementación en áreas del SPNN acorde con los Planes de manejo y el Plan Estratégico de la Unidad de Parques	NO	100,00%	UAESPNN
3	1 nuevo esquema de participación privada y comunitaria en la prestación de servicios ecoturísticos en operación para el Sistema de Parques Nacionales Naturales	SI	100,00%	UAESPNN
ESTRATEGIA: Fortalecimiento del SINA para la gobernabilidad ambiental				
1	Fortalecimiento de capacidades organizacionales para la administración y posicionamiento del SPNN en el marco de la implementación del Plan Estratégico de la Unidad	NO	98,80%	UAESPNN
TOTAL AVANCE PLAN ACCIÓN UNIDAD ADMINISTRATIVA DE PARQUES			99,41%	

NO	META PROGRAMADA 2009	SIGOB	% DE AVANCE SINAPSIS	DEPENDENCIA RESPONSABLE
ESTRATEGIA: Prevención y control de la degradación ambiental				
1	Municipios asistidos técnicamente y/o apoyados financieramente para el acceso a sitios de disposición final de residuos sólidos técnicamente adecuados (relleno sanitario, celdas transitorias).	SI	100,00%	VICEMINISTERIO DE AGUA Y SANEAMIENTO
TOTAL AVANCE PLAN ACCIÓN VICEMINISTERIO DE AGUA			100,00%	

Para la vigencia 2009, el resultado ponderado de avance por programa o estrategia es de 89.38%. Las metas programadas Sinapsis son 11 y las metas SIGOB 7, para un total de 18 metas.

Tabla 4. Relación entre el Plan de Acción 2010, las estrategias del PND, las metas SIGOB y el porcentaje de avance SINAPSIS.

No	META PROGRAMADA 2010	SIGOB	% AVANCE SINAPSIS	DEPENDENCIA RESPONSABLE
ESTRATEGIA: Planificación ambiental en la gestión territorial				
1	Fortalecimiento de la Dirección para el Acompañamiento Técnico en ordenación forestal.	NO	100	DIRECCION DE ECOSISTEMAS
2	Concertación y socialización de la guía para la ordenación de reservas forestales protectoras nacionales.	NO	96	DIRECCION DE ECOSISTEMAS
3	Elaboración de propuestas de lineamientos de política ambiental para regiones Estratégicas.	NO	91	DIRECCION DE ECOSISTEMAS
ESTRATEGIA: Gestión integrada del recurso hídrico				
1	Apoyar los procesos de reforestación y/o restauración de cuencas abastecedoras.	SI	95	DIRECCION DE ECOSISTEMAS
2	3 Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Compartidas adoptados.	NO	100	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES - UAESPNN
ESTRATEGIA: Conocimiento, conservación y uso sostenible de la biodiversidad				
1	Actualización de la Política Nacional de Biodiversidad y elaboración de su Plan de Acción.	NO	100	DIRECCION DE ECOSISTEMAS
2	2 acuerdos para el ordenamiento ambiental de áreas protegidas del SPNN traslapadas con resguardos indígenas.	SI	100	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES - UAESPNN
3	6 Estrategias Nacionales para el conocimiento y conservación de la biodiversidad en proceso de implementación en áreas del SPNN acorde con los Planes de manejo y el Plan Estratégico de la Unidad de Parques.	NO	100	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES - UAESPNN
4	Medidas de manejo y acciones estratégicas para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad diseñadas e implementadas.	NO	100	DIRECCIÓN DE LICENCIAS AMBIENTALES

No	META PROGRAMADA 2010	SIGOB	% AVANCE SINAPSIS	DEPENDENCIA RESPONSABLE
5	Generación de lineamientos de Política de manejo del Recurso Suelo.	NO	100	DIRECCION DE ECOSISTEMAS
6	Implementar mecanismos para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad.	NO	100	DIRECCION DE ECOSISTEMAS
7	Número de nuevos esquemas de participación privada y comunitaria para la prestación de servicios ecoturísticos en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales en operación	SI	100	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES - UAESPNN
ESTRATEGIA: Promoción de procesos competitivos y sostenibles				
1	Incorporación de la variable ambiental en los sectores productivos	NO	99	DIRECCION DE DESARROLLO SECTORIAL SOSTENIBLE
2	Socialización del Documento de Política de Producción y Consumo Sostenible y desarrollo de estrategias	NO	100	DIRECCION DE DESARROLLO SECTORIAL SOSTENIBLE
3	Apoyo en la evaluación, aprobación y promoción del área relacionada con la reducción de emisiones de gases efecto invernadero, con énfasis en proyectos del sector forestal, y apoyo de la negociación e implementación según los lineamientos nacionales e internacionales	NO	100	DESPACHO MINISTRO
4	Documentar los resultados de proyectos piloto de producción mas limpia para la disminución del consumo de mercurio para la minería de oro.	NO	100	DIRECCION DE DESARROLLO SECTORIAL SOSTENIBLE
ESTRATEGIA: Prevención y control de la degradación ambiental				
1	Municipios asistidos técnicamente y/o apoyados financieramente para el acceso a sitios de disposición final de residuos sólidos técnicamente adecuados (relleno sanitario, celdas transitorias).	NO	100	VICEMINISTERIO DE AGUA Y SANEAMIENTO
2	Implementación de la política de prevención y control de la contaminación atmosférica.	NO	100	DIRECCION DE DESARROLLO SECTORIAL SOSTENIBLE
3	Fomentar la gestión integral de residuos sólidos.	NO	100	DIRECCION DE DESARROLLO SECTORIAL SOSTENIBLE
ESTRATEGIA: Fortalecimiento del SINA para la gobernabilidad ambiental.				
1	Fortalecimiento de capacidades para la administración y posicionamiento del SPNN mediante la implementación de Sistemas de Calidad de la Gestión.	NO	81	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES - UAESPNN
2	Evaluar el 100% de las solicitudes de proyectos, obras o actividades factibles de licenciamiento ambiental competencia de la Dirección de licencias, Permisos y Trámites Ambientales en los términos establecidos.	SI	100	DIRECCIÓN DE LICENCIAS AMBIENTALES

No	META PROGRAMADA 2010	SIGOB	% AVANCE SINAPSIS	DEPENDENCIA RESPONSABLE
3	100% De proyectos activos con incumplimiento ambiental crítico con acciones de seguimiento por parte de la DLPTA y adicionalmente realizar acciones de seguimiento a otro 25% de proyectos activos.	NO	100	DIRECCIÓN DE LICENCIAS AMBIENTALES
4	100% de proyectos implantados para mejorar la eficacia y eficiencia de los procesos de evaluación y seguimiento ambiental	NO	73	DIRECCIÓN DE LICENCIAS AMBIENTALES
5	11 CAR's capacitadas en temas de instrumentos de manejo y control ambiental	NO	100	DIRECCIÓN DE LICENCIAS AMBIENTALES
6	2 sectores con indicadores de seguimiento	NO	100	DIRECCIÓN DE LICENCIAS AMBIENTALES
7	100% de la fase de desarrollo del sistema de automatización de tramites implementada	NO	100	DIRECCIÓN DE LICENCIAS AMBIENTALES
ESTRATEGIA: Estado eficiente y transparente				
1	Posicionar y dar a conocer la gestión, desarrollo y ejecución de la agenda del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial, en torno a los temas de vivienda, saneamiento básico, agua potable, ambiente y desarrollo territorial.	NO	100	GRUPO DE COMUNICACIONES
TOTAL AVANCE PLAN ACCIÓN.			97.66%	

Para la vigencia 2010, el resultado ponderado de avance por Programa o Estrategia es de 97.66%.. Las metas programadas Sinapsis son 23, y las metas SIGOB 4, para un total de 27 metas.

En conclusión, los Planes de Acción 2009 y 2010 son coherentes con el Plan Nacional de Desarrollo; las metas SIGOB se encuentran relacionadas a las estrategias del PND sin que correspondan al total de las metas programadas en el Plan de Acción y, es posible relacionar el avance SINAPSIS con cada una de las anteriores.

2.1.1.1.2 Metas SIGOB.

Con base en la información tomada de la página web, <http://www.sigob.gov.co>, se analizaron las metas SIGOB en que participaron los recursos del Fondo Nacional Ambiental – FONAM, teniendo en cuenta las Estrategias o programas incluidos dentro de la gestión y seguimiento a las metas del gobierno y que hacen parte del Plan de Acción de la entidad.

Estrategia: Conocimiento, conservación y uso sostenible de la biodiversidad.

Meta SIGOB: Número de acuerdos con comunidades indígenas para el ordenamiento ambiental de parques nacionales naturales traslapados con resguardos indígenas

Para el cuatrienio 2006 – 2010, la meta SIGOB programada fue de 10 acuerdos con comunidades indígenas para el ordenamiento ambiental de Parques Nacionales Naturales traslapados con resguardos indígenas, cifra que no coincide con los datos reflejados en la Meta Programada SIGOB, que corresponde a ocho (8) acuerdos. Además no se cumplió con la meta programada del cuatrienio, ya que de los diez (10) acuerdos programados, solo se firmaron cinco (5) acuerdos con comunidades indígenas para el ordenamiento ambiental de parques nacionales naturales traslapados con resguardos indígenas.

Para el año 2009, según lo reportado en el documento SIGOB y el informe de ejecución de las metas, hay un incumplimiento del total de metas programadas, ya que de los tres acuerdos programados, solo se cumplió con un 66.67% de la meta SIGOB, al realizar dos (2) acuerdos con comunidades indígenas. El tercer acuerdo solo se ejecutó en la vigencia 2010, (enero a agosto). Además, el porcentaje de avance de ejecución del Plan de Acción – Sinapsis, (98.3 %), no coincide con el porcentaje de la meta SIGOB (66.67%), demostrando una baja confiabilidad de los datos y una baja articulación de los sistemas de seguimiento.

Para el año 2010, según informe de avance del Plan de Acción financiado con recursos FONAM, la meta SIGOB programada de esta Estrategia es: “ 2 acuerdos para el ordenamiento ambiental de áreas protegidas del SPNN traslapadas con resguardos indígena”, la cual no aparece relacionada como meta SIGOB, en la información reportada por la página web, <http://www.sigob.gov>. Esta meta, según reporte del Sinapsis, se cumplió en un 100%.

Estrategia: Conocimiento, conservación y uso sostenible de la biodiversidad

Meta SIGOB: Número de nuevos esquemas de participación privada o comunitaria en operación para la prestación de servicios ecoturísticos en áreas del sistema de Parques Nacionales Naturales.

Para el cuatrienio 2006 – 2010, se programó como Meta SIGOB, siete (7) nuevos esquemas de participación privada o comunitaria en operación para la prestación de servicios ecoturísticos en áreas del sistema de Parques Nacionales Naturales.

Con relación a esta meta, en la vigencia 2009, se gestionó y socializó el proyecto con la organización CONDEMA, para la prestación de los servicios ecoturísticos en el SFF, Otún Quimbaya. La meta se cumplió en un 100%.

Para la vigencia 2010, se propuso la realización de un nuevo esquema de participación privada o comunitaria en operación para la prestación de servicios ecoturísticos en áreas del sistema de Parques Nacionales Naturales, obteniéndose como resultado el trabajo realizado en el mejoramiento de la infraestructura física en el sector los Cocos, PNN Corales del Rosario, y el desarrollo del programa interpretación ambiental, cuyo objeto es que el Consorcio Salamanca Caribe pueda prestar la operación y explotación de los servicios ecoturísticos del VIP Salamanca.

Estrategia: Fortalecimiento del SINA para la gobernabilidad ambiental.

Meta SIGOB: Tiempo promedio para el trámite de licencias ambientales en el sector hidrocarburos (semanas)

Meta SIGOB: Tiempo promedio para el trámite de licencias ambientales en los sectores: Agroindustrial, Infraestructura, Minero y eléctrico. (Semanas)

Con relación a estas metas, en el año 2009 se otorgaron 102 Licencias Ambientales, 231 dictámenes técnicos ambientales, 4 Planes de Manejo Ambiental, 115 modificaciones y 50 Planes Posconsumo, para un total de 502 evaluaciones. Se fijó como meta un tiempo promedio de 18 semanas para la expedición de una Licencia Ambiental, y fue superada en un tiempo promedio de 17.4 semanas para Licencias Ambientales en Hidrocarburos y 13.82 para los sectores de Infraestructura, Agroquímicos y Eléctrico.

De acuerdo a la información suministrada en el documento SIGOB – Gestión y Seguimiento a las Metas del Gobierno, en la vigencia 2009, el cumplimiento de la meta SIGOB para el trámite de licencias ambientales en los sectores: Agroindustrial, Infraestructura, Minero y eléctrico, es de 13.82 semanas, con un avance SIGOB del 123.22%, el cual difiere con la información suministrada por el FONAM en el seguimiento a indicadores Plan de Acción FONAM 2009, el cual da como valor ejecutado 16.28 semanas. Evidenciando inconsistencias en la información y en los sistemas de seguimiento.

Para el año 2010, la Meta de la Estrategia: Fortalecimiento del SINA para la gobernabilidad ambiental, de la Dirección de Licencias es: *“Evaluar el 100% de las solicitudes de proyectos, obras o actividades factibles de licenciamiento ambiental competencia de la Dirección de Licencias, Permisos y trámites Ambientales en los términos establecidos”*, y su Indicador es: *“Tiempo Promedio de trámite en Semana”*, y según la información suministrada por el SIGOB y el avance del Plan de Acción financiado con recursos FONAM es: meta programada de 18 semanas y su cumplimiento es de 17.5 semanas para hidrocarburos y de 10.35 semanas para los otros sectores, pero diferente a las 14.34 semanas que arroja como resultado el

seguimiento a indicadores del Plan de Acción 2010.

Estrategia: Gestión integrada del recurso hídrico.

Meta SIGOB: Hectáreas reforestadas y/o en proceso de restauración en cuencas abastecedoras de los acueductos.

La Meta programada para el cuatrienio, según SIGOB, es de 120.000 hectáreas, sin embargo, los recursos de FONAM invertidos en esta meta cubren una extensión de 20.000 hectáreas, por tanto, lo reportado en el Sinapsis corresponde a esta última cifra.

En la vigencia 2009, el Plan de Acción del FONAM, nos muestra como Meta SIGOB, *“Acciones estratégicas para la conservación y uso sostenible del recurso hídrico diseñadas e implementadas”*, y como indicador de esta meta: *“Número de hectáreas reforestadas y/o en proceso de restauración en cuencas abastecedoras de los acueductos”*, que arroja los mismos resultados en el cumplimiento de las meta SIGOB y el de la meta sinapsis.

Para el año 2010, la meta SIGOB según el Plan de Acción es: *“Apoyar los procesos de reforestación y/o restauración de cuencas abastecedoras y el indicador de la meta es “Número de hectáreas reforestadas y/o en proceso de restauración en cuencas abastecedoras”*. No coinciden los valores de las metas programadas SIGOB (7.372) y cumplimiento meta SIGOB (3.941,4), con la información suministrada en el seguimiento a indicadores Plan de Acción FONAM, que la Meta programada es (10.000) y su cumplimiento o valor ejecutado es (18.825), y el documento de la Dirección de Ecosistemas: reforestación año 2010, I semestre – Superficie (Has) 3.941.40 y II semestre – superficie (Has) 14.703.56, para un total de 18.644.96 Has, demostrando la poca coherencia de la información suministrada y en el seguimiento realizado.

Programa: Agua para la vida

Meta SIGOB: Municipios con acceso a sitios de disposición final de residuos sólidos técnicamente adecuados (relleno sanitario, celdas transitorias).

Las metas que se relacionan en el documento SIGOB de la Estrategia: *“Prevención y control de la contaminación ambiental”*, no hacen parte de las metas que se enuncian en el Plan de Acción 2009 y 2010 del FONAM.

En la vigencia 2009, la meta SIGOB del Plan de Acción FONAM es *“Municipios asistidos técnicamente y/o apoyados financieramente para el acceso a sitios de*

disposición final de residuos sólidos técnicamente adecuados (relleno sanitario, celdas transitorias)”, igual que la meta SIGOB del programa: Agua para la vida.

Para el año 2010, en el Plan de Acción del FONAM se relaciona la meta *“Municipios asistidos técnicamente y/o apoyados financieramente para el acceso a sitios de disposición final de residuos sólidos técnicamente adecuados (relleno sanitario, celdas transitorias)”, como Meta Sinapsis y no como Meta SIGOB.*

Estrategia: Promoción de procesos productivos competitivos y sostenibles

Meta SIGOB: Proyectos piloto de producción más limpia para la disminución del consumo de mercurio para la minería de oro.

Para el cuatrienio 2006 – 2010, se programaron 6 proyectos piloto de producción más limpia para la disminución del consumo de mercurio para la minería de oro. En la verificación del documento, se puede observar que la meta programada del cuatrienio 2009 – 2010 es de cinco (5), y su resultado o cumplimiento es de seis (6) proyectos.

En el Plan de Acción vigencia 2009, la meta SIGOB programada es: *“Realizar en asocio con las CARs, dos proyectos piloto de disminución de consumo de mercurio en minería de oro”*; esta meta se cumplió en un 100%.

H1 Seguimiento Metas SIGOB

Evaluados los sistemas de seguimiento a las metas del Plan Nacional de Desarrollo - SIGOB, (página web), el plan de acción - Sinapsis y los indicadores de seguimiento no presentan datos consistentes demostrando una baja articulación de los sistemas de seguimiento. Esto se presenta por la falta de articulación entre lo reportado en la página web, los informes presentados por las dependencias responsables de las metas, y el documento seguimiento a indicadores Plan de Acción 2009 y 2010; ocasionando una baja confiabilidad en la información y en los resultados obtenidos para cada una de las metas evaluadas, impidiendo desarrollar eficientemente el proceso de seguimiento.

La respuesta de la entidad indica, que los resultados de SiGOB y los de Sinapsis no son comparables debido a que SIGOB reflejaba cumplimiento de producto, mientras que SINAPSIS refleja resultados de gestión.

Pero la sustentación demuestra que se construyen indicadores diferentes para un sistema y otro, indicando que no es posible realizar un seguimiento adecuado a cada una de las metas planteadas en los planes de acción y que responden a lo

establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.

La respuesta de la entidad no subsana lo planteado en el hallazgo por el grupo auditor, por lo tanto este hallazgo se mantiene.

2.1.1.1.2 Información Institucional

Al ingresar a la página WEB del MAVDT e indagar con el motor de búsqueda acerca de la información institucional del FONAM, se encuentra que la información disponible corresponde a los Informes de avance del Plan de Acción del FONAM, de junio a diciembre de 2008 y el Informe Ejecutivo de Ejecución de las metas programadas en el Plan de acción 2009; fecha de corte: diciembre 30 de 2010, sin que se encuentren los planes de acción o cualquier otra información actualizada acerca de la entidad.

H2 Página Web FONAM

El FONAM aún no ha desarrollado ni implementado un módulo dentro de la página del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial que facilite el acceso a la información institucional, teniendo en cuenta que los sistemas de información y comunicación deben orientarse al aseguramiento del acceso universal a los ciudadanos e instituciones con oportunidad, confiabilidad, veracidad, actualización, imparcialidad y objetividad, sobre aspectos como el objeto, los programas desarrollados, las acciones adelantadas, las metas alcanzadas y los recursos invertidos, entre otros, por un organismo del Estado, de tal forma que se garantice la transparencia y el mejoramiento del conocimiento para favorecer el control ciudadano y la participación eficaz.

Por lo tanto la ausencia de esta información, limita el conocimiento, el desarrollo del control ciudadano y la participación eficaz en materia ambiental.

La entidad en su respuesta, manifiesta que el FONAM es un Fondo con personería jurídica, sin estructura administrativa, a través del cual se administra una parte de los recursos con los que cuenta el Ministerio para el cumplimiento de sus objetivos misionales. Los recursos de FONAM hacen parte integral del Plan de Acción del Ministerio y se encuentran claramente diferenciados dentro del mismo.

Sin embargo, el FONAM no ha realizado las gestiones adecuadas de mantener la información que brinda al ciudadano actualizada y por lo tanto el hallazgo se mantiene.

2.1.1.1.3 Cumplimiento de Metas del Plan de Acción

En la estructura del Plan de Acción, se encuentran las metas de cada vigencia asociada a una meta cuatrienal.

El Decreto 4317 de 2004 establece que para cumplir con sus objetivos, la cuenta del FONAM dispone de dos líneas de financiación:

- **Línea de financiación por demanda de proyectos de inversión ambiental.** La fuente de financiación de esta línea proviene de los recursos ordinarios de inversión, de recursos recaudados para tal fin y de los recursos de crédito externo del Presupuesto General de la Nación, asignados al FONAM, la cual tiene dos subcuentas: Subcuenta de apoyo a la Gestión Ambiental, y subcuenta de inversiones ambiental.
- **Línea de Financiación, recaudo y Ejecución de recursos con Destinación Específica:** la cual tiene las siguientes subcuentas: Parques Nacionales, administración y expedición de Permisos de Importación y Exportación CITES o no CITES y de la fabricación y distribución de sistemas de marcaje y licencias, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental Licencias ambientales

El objetivo fundamental es verificar y evaluar la gestión desarrollada en el cumplimiento de las metas programadas en el Plan de Acción 2009 y 2010, las actividades asociadas a estas metas de acuerdo con las estrategias del Plan Nacional de desarrollo – PND, que son financiadas con recursos del Fondo Nacional Ambiental – FONAM y bajo la responsabilidad de los Viceministerios de Ambiente y de Agua y Saneamiento (Dirección de Desarrollo Sectorial Sostenible, Dirección de Licencias Ambientales, , Dirección de Ecosistemas) y la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales.

Para evaluar el grado de cumplimiento de las Metas del Plan de Acción de las vigencias analizadas se realizó, para una muestra seleccionada, un estudio de la documentación de los proyectos adelantados por actividad propuesta, en las diferentes Direcciones. debe tenerse en cuenta que existen metas con acciones a ejecutar en las vigencias 2009 y 2010 y otras solamente se desarrollan en una vigencia, además se les cambia el nombre de una vigencia a otra.

Dirección de Ecosistemas.

Meta 1. *Generación de lineamientos técnicos para incorporar la biodiversidad en el ordenamiento territorial.*

2009

Para la vigencia 2009, esta meta presenta una inversión de \$4.704 millones, de los cuales se asignaron recursos a FONAM por valor de \$375 millones, en la actividad “*apoyo a los procesos de ordenación forestal*” y \$1.325 millones en la actividad: “*Apoyo a la construcción del Plan de Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta*”. La participación de FONAM, en la disposición de recursos con respecto al total de la meta, **fue del 36% y su avance físico del 82%**.

Meta 2. “*Acciones estratégicas para la conservación y uso sostenible del recurso hídrico diseñadas e implementadas*”.

Para la **vigencia 2009**. A esta meta SIGOB se le asignaron recursos por valor de \$3.522 millones, teniendo como fuentes de financiación FONAM - SINA II – Recurso 13 \$2.433,1 millones y FONAM - SINA II – Recurso 14 \$1.086,9 millones, participando con el 100% de los recursos FONAM y con un avance físico del 100% con respecto a las actividades de apoyo a los procesos de reforestación y restauración de cuencas abastecedoras de acueductos que incorporen criterios para la conservación de biodiversidad y Acompañamiento y seguimiento para la ejecución de procesos de reforestación y restauración.

El porcentaje de participación de esta meta con recursos FONAM, con relación al total de los recursos asignados para todas las metas del Plan de Acción (\$29.060 millones) Vigencia 2009 es del 12%.

Para el año 2010 la meta programada es: “*Apoyar los procesos de reforestación y/o restauración de cuencas abastecedoras*”, para la cual se destinaron \$ 2.873.6 millones; las fuentes de financiación son: FONAM - SINA II - Recurso 13 \$ 2.317 millones y FONAM - SINA II – Recurso 14 \$ 557 millones. El porcentaje de participación con recursos FONAM es del 100% y su ejecución fue del 95%.

El porcentaje de participación de esta meta con recursos FONAM, con relación al total de los recursos asignados para todas las metas del Plan de Acción (\$28.526 millones.) Vigencia 2010 es del 10%

Durante las vigencias 2009 y 2010 para el subcomponente se desembolsaron los siguientes recursos del Fondo Nacional Ambiental – FONAM, así:

SUBCOMPONENTE	RECURSOS FONAM 2009		RECURSOS FONAM 2010	
	RECURSO BID	RECURSO LOCAL	RECURSO BID	RECURSO LOCAL
Conservación, Restauración y Manejo Sostenible de Ecosistemas Forestales en Cuencas Hidrográficas	1.086	2.433	557	2.682
TOTAL	3.520		3.238	

Durante el periodo 2009- 2010, el establecimiento de las Plantaciones de Tipo protector, Protector – productor y los arreglos en modelos de restauración, se realizaron principalmente con recursos de las Autoridades Ambientales, Fondo de Compensación Ambiental – FCA y del Fondo Nacional Ambiental – FONAN del Programa de Apoyo al Sistema Nacional Ambiental SINA II.

REFORESTACIÓN 2009		
PERIODO	SUPERFICIE (Has)	EXPLICACIÓN
I y II SEMESTRE	29.703,32	Se reportan como establecidas en plantaciones de tipo protector y en modelos de restauración principalmente en los departamentos de Antioquia, Cundinamarca, Boyacá y Caldas con recursos de compensaciones de ley, por uso de los recursos naturales en proyectos de desarrollo territorial y con recursos del Fondo de Compensación Ambiental - FCA.
TOTAL		18.644,96

REFORESTACIÓN AÑO 2010		
PERIODO	SUPERFICIE (Has)	EXPLICACIÓN
I SEMESTRE	3.941,40	Se reportan como establecidas en plantaciones de tipo protector principalmente en los departamentos de Antioquia y Cundinamarca con recursos de las Corporaciones Autónomas Regionales CORNARE, CORPOURABA Y CAR.
II SEMESTRE	14.703,56	Superficie establecida principalmente en modelos de restauración en los departamentos de Valle del Cauca, Huila, Córdoba y Tolima; con recursos de las Corporaciones Autónomas Regionales CVS, CORTOLIMA, CAM y CVC y con recursos del Fondo de Compensación Ambiental - FCA y Fondo Nacional de Regalías - FNR.

Meta 3. Medidas de manejo y acciones estratégicas para la conservación sostenible de la biodiversidad diseñadas e implementadas.

2009

A esta meta se presupuestaron \$3.700 millones de pesos, de los cuales se asignaron recursos FONAM en las actividades de Mecanismos para la conservación de la biodiversidad diseñados y en implementación por \$9.8 millones

y en la Implementación y administración de la Convención CITES para especies objeto de comercio internacional por \$268 millones.

El porcentaje de participación con recursos FONAM, de acuerdo al total de lo asignado a la meta, es del 7%.

Para el año 2010 se programó la misma meta “*Medidas de manejo y acciones estratégicas para la conservación sostenible de la biodiversidad diseñadas e implementadas*”, para lo cual se suscribieron contratos, con el objeto de adelantar los trámites de permisos CITES y realizar visitas a establecimientos CITES (viveros y zoológicos), para el seguimiento al cumplimiento de la convención CITES. Se otorgaron 2345 permisos CITES, discriminados en permisos: CITES -Fauna 2320, CITES-Flora 25.

Esta meta tuvo una inversión de \$ 89.9 millones, con un 100% de participación con recursos FONAM y una ejecución del 100%.

Meta 4. *Implementar mecanismos para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad.*

2010

El presupuesto asignado fue de \$442 millones de pesos, con una participación de recursos FONAM por \$220 millones provenientes de la subcuenta FONAM - CITES y \$72 millones de la subcuenta FONAM - MULTAS - Análisis y apoyo a la gestión ambiental del Ministerio de Ambiente las fuentes de financiación y un avance físico del 100%. Se realizó el Taller para la implementación de la convención CITES, sobre el transporte y sanidad de fauna silvestre en puertos, aeropuertos y pasos fronterizos de entrada al país, y metodologías de seguimiento de poblaciones de especies silvestres que son objeto de zootecnia comercial.

Dirección de Desarrollo Sectorial Sostenible.

Meta 1. *Formulación e implementación de la política de prevención y control de la contaminación atmosférica.*

2009

Para el año 2009, la meta en mención presenta una inversión de \$696 millones, teniendo como fuente de financiación la Subcuenta - FONAM – MULTAS. Análisis y apoyo a la gestión ambiental del MAVDT por \$83.6 millones, la cual tiene un peso

porcentual en los recursos asignados a esta meta del 12% y su avance físico fue del 98%.

Se realizaron actividades como, el Contrato de prestación de servicios apoyo a las AAU y CARS en la nueva reglamentación y guía para la elaboración de convenios para la reconversión a tecnologías limpias y protocolos y Elaboración del protocolo para el Control y Vigilancia de la Contaminación Atmosférica Generada por Fuentes Fijas.

2010

Para esta vigencia la meta se denominó: *“Implementación de la Política de Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica”*.

En desarrollo de la meta se adelantaron dos actividades, generación de instrumentos para la promoción de tecnologías limpias y apoyo técnico para la implementación de la política de prevención y control de la contaminación atmosférica.

Para esta meta se asignaron recursos FONAM por valor de \$91,9 millones de pesos lo que equivale a una participación del total de los recursos asignados del 16% y un avance físico del 100%.

Meta 2. *Fomentar la gestión integral de residuos sólidos.*

2009

En la vigencia 2009, los recursos FONAM asignados para esta meta son: FONAM - MULTAS - Análisis y apoyo a la gestión ambiental del Ministerio de Ambiente por \$ 65.0 millones, FONAM - SINA II – Rec. 14 por \$ 246.5 millones y FONAM - SINA II – Rec. 13 por \$ 507.2 millones, para un total de \$753,8 millones

Para el cumplimiento de las anteriores actividades se destinaron \$572.3 millones equivalentes al 97.5% del total de los recursos destinados para el cumplimiento de las actividades. Esta meta se ejecutó en un 100%

2010

Se asignaron recursos FONAM por \$213,542 millones, discriminados así: FONAM - MULTAS - Análisis y apoyo a la gestión ambiental del Ministerio de Ambiente \$ 60.7 millones. FONAM - SINA II – Rec.13 \$139.5 millones y FONAM – SINA II REC.

14 por \$13.3 millones, lo que equivale al 86% de participación FONAM del total de los recursos asignados para realizar esta meta.

Meta 3. *Incorporación de la variable ambiental en los sectores productivos.*

2009

La República de Colombia y el Banco Interamericano de Desarrollo BID, suscribieron el 18 de agosto de 2004, la operación de Crédito BID 1556/OC-CO por US \$28,6 millones para financiar el Programa de Apoyo al Sistema Nacional Ambiental SINA II. Para financiar la ejecución del Programa se estimó inicialmente un período de cuatro años, 2004-2008, y el MAVDT solicitó una extensión de desembolsos, la cual fue aprobada por el BID mediante comunicación CCO-215/2008, del 28 de abril de 2008, donde se prorrogó el plazo del último desembolso por tres (3) años adicionales, es decir, hasta el 18 de Agosto de 2011.

Esta Meta dentro del cuatrienio, tenía como finalidad llevar a cabo unos instrumentos para incorporar la variable ambiental en el sector minero, realizando cinco (5) Evaluaciones Ambientales Estratégicas, seis (6) Agendas, ocho (8) Proyectos Piloto, tres (3) Registros RUA y dos (2) documentos de Metodologías Pasivos.

Se asignaron \$1.234 millones (recursos FONAM) para el cumplimiento de estas actividades lo que contribuye al total de los recursos asignados a la meta en el 37% y su ejecución fue del 94%.

2010

Meta. Incorporación de la variable ambiental en el sector minero.

Para el cumplimiento de la meta se apropiaron \$ 1.083 millones de pesos de recursos FONAM los que tienen una participación del 49% del total de los recursos asignados a la meta y un avance físico del 100%.

Meta 4. *Realizar en asocio con las CAR dos (2) proyectos piloto de disminución de consumo de mercurio en minería de oro. META SIGOB.*

2009

Para el logro de esta meta se adelantaron las siguientes actividades por valor de \$78.3 millones equivalente al 98,6% del total de recursos asignados así:

- Apoyar a las CAR en la formulación e implementación de proyectos piloto de disminución de mercurio en minería de Oro.
- Contratos de prestación de servicio Alfredo Gil contrato No 187F 2009.
- Viáticos y transporte para el desplazamiento a las diferentes regiones del país.

De acuerdo a la información suministrada por Sinapsis, el avance físico de esta meta fue del 100%.

Viceministerio de Agua y Saneamiento.

Meta 1. *Municipios asistidos técnicamente y/o apoyados financieramente para el acceso a sitios de disposición final de residuos sólidos técnicamente adecuados (relleno sanitario, celdas transitorias).*

2009

Los municipios reportados con acceso a sitio de disposición final amparados en el convenio anterior fueron (4), así: Málaga, Concepción, Cerrito y Molagavita.

De acuerdo con lo anterior se describe los logros alcanzados y reportados para el cumplimiento de la meta 2009.

NO. DE MUNICIPIOS	META 2009	LOGRO AÑO 2009	PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO (%)
Número de Municipios Asistidos técnicamente	20	25	125

2010

Se reportó para el cumplimiento de la meta, los (15) municipios adicionales que se incorporaron al proyecto de disposición final regional en el Municipio de Sogamoso, enmarcado en el siguiente convenio:

CONVENIO 15 F DE 2008: FONAM - CAS. Objeto: “Construir la terraza 12, nivel 1 y la vía interna del relleno sanitario terrazas del porvenir en Sogamoso, Boyacá, para disponer técnica, económica y ambientalmente los residuos sólidos domiciliarios”

Municipios adicionales: Cocuy, Chiscas, El Espino, Guacamayas, Guicán, Panqueva, San Mateo, La Uvita, Firavitoba, Gámeza, Mongua, Monguquí, Santa Rosa, Tutaza y Socotá.

De acuerdo con lo anterior se describe los logros alcanzados y reportados para el cumplimiento de la meta 2010.

NO. DE MUNICIPIOS	META 2010	LOGRO AÑO 2010	PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO (%)
Número de Municipios Asistidos técnicamente	10	15	150

Dirección de Licencias Ambientales.

Meta 1. *Tiempo promedio para el trámite de licencias ambientales inferior a 18 semanas.*

2009

Para la vigencia 2009 se destinaron 5.525 millones, teniendo como fuentes de financiación, FONAM - LICENCIAS - Administración de recursos para la evaluación y seguimiento de la licencia ambiental en Colombia (20) por \$2.563 millones, FONAM - LICENCIAS - Administración de recursos para la evaluación y seguimiento de la licencia ambiental en Colombia (21), por \$2.961 millones, para un costo total de \$5.525 millones.

El propósito de esta meta era la de disminuir en un 25%, el tiempo de licenciamiento, especialmente por parte de las autoridades ambientales regionales. Para ello se otorgaron 102 Licencias Ambientales otorgadas, 231 Dictamen Técnicos Ambientales, 4 Planes de manejo Ambiental, 115 Modificaciones y 50 Planes Posconsumo para un total de 502 Evaluaciones, con un tiempo promedio de 17.4 semanas en Licencias Ambientales de Hidrocarburos y 13,82 semanas para otros sectores.

El porcentaje de participación con recursos FONAM, con relación al total de los recursos asignados a la meta en el año 2009 es del 100% y un avance físico del 99%

2010

Para el 2010, esta meta se definió de la siguiente manera: *Evaluar el 100% de las solicitudes de proyectos, obras o actividades factibles de licenciamiento ambiental competencia de la Dirección de licencias, Permisos y Trámites Ambientales en los términos establecidos, y su indicador Tiempo promedio de trámite en semanas, indicando que responde a la misma meta del 2009.*

Esta meta tuvo una inversión de \$6.001 millones, cuya fuente de financiación fue FONAM - LICENCIAS - Administración de recursos para la evaluación y seguimiento de la licencia ambiental en Colombia (21) por \$ 6.001 millones, con un porcentaje de participación con recursos FONAM del 100% y un avance físico del 100%.

En este período se otorgaron 158 Licencias Ambientales, 219 Dictámenes Técnicos Ambientales, 3 Planes de manejo Ambiental, 86 Modificaciones y 20 Planes Posconsumo para un total de 486 Evaluaciones, con un tiempo promedio de 17.9 semanas en Licencias Ambientales de Hidrocarburos y 10.35 semanas para otros sectores.

Meta 2. *“100% De proyectos con incumplimiento ambiental crítico con acciones de seguimiento por parte de la DLPTA”.*

2009

En la vigencia 2009, los recursos FONAM asignados para esta meta son: FONAM - LICENCIAS - Administración de recursos para la evaluación y seguimiento de la licencia ambiental en Colombia (20) por valor de \$2.672,3 millones y FONAM - LICENCIAS - Administración de recursos para la evaluación y seguimiento de la licencia ambiental en Colombia (21) por \$3.680 millones para un total de \$6.352.3 millones.

Se visitaron 361 expedientes y se realizaron 125 acciones de seguimiento documental a proyectos activos, para un total de 486 proyectos activos con acciones de seguimiento

Los recursos totales asignados fueron de \$6.692.3 millones, para un porcentaje de participación del 95% y un avance físico del 100%

2010

“100% De proyectos con incumplimiento ambiental crítico con acciones de seguimiento por parte de la DLPTA y adicionalmente realizar acciones de seguimiento a otro 25 % de proyectos activos”.

Durante la vigencia 2010, se realizaron 2 actividades, como el Fortalecimiento de la Dirección para el seguimiento a proyectos y visitas o acciones de seguimiento a proyectos, obras o actividades con licenciamiento ambiental de competencia de Ministerio de Ambiente.

Visitas de seguimiento a **212** proyectos activos con incumplimiento ambiental crítico y acciones de seguimiento a **357** proyectos activos generales.

Se presupuestaron \$7.605 millones a esta meta, con la participación FONAM del recurso 21 por \$7.265 millones, para un porcentaje de participación con recursos FONAM del 51% y una ejecución del 100%.

Meta 3. *Medidas de manejo y acciones estratégicas para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad diseñadas e implementadas*

2009

La inversión para esta vigencia fue de \$119 millones y los recursos asignados fueron por el mismo valor, con una participación del 100% con respecto al valor total de la meta. Con un cumplimiento del 100%.

Se contrataron 4 personas para adelantar los trámites de permisos CITES y se hicieron las visitas a establecimientos CITES (viveros y zocriaderos), para el seguimiento al cumplimiento de la convención CITES. Se adquirieron formularios y estampillas CITES, requeridos para el trámite de los permisos CITES.

Se desarrollaron talleres con las Corporaciones Ambientales Regionales definidos en el marco del convenio con ASOCARS, para el fortalecimiento de dichas entidades en la verificación de la importación y exportación de especies CITES.

Con base en lo anterior fueron otorgados en la vigencia 2009 los siguientes permisos: CITES (Fauna) 1966 CITES (Flora) 35 Para un total de 2001 Permisos CITES.

2010 *Medidas de manejo y acciones estratégicas para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad diseñadas e implementadas*

En esta vigencia se destinaron \$89 millones, para lo cual se asignaron recursos de FONAM CITES Recurso 20 por \$42 millones y Recurso 21. por \$47.9 millones, con un 100% de participación. El avance físico de esta meta fue del 100% y se otorgaron permisos CITES -Fauna **2320**, CITES-Flora **25**, Para un total de **2345** Permisos CITES.

Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales – UAESPNN.

Meta 1. *“3 acuerdos para el ordenamiento ambiental de áreas protegidas del SPNN traslapadas con resguardos indígenas”.*

2009

Esta meta SIGOB contó con un presupuesto de \$1.500 millones de pesos, de los cuales son recursos FONAM, los ejecutados a través de la subcuenta PARQUES - Administración de los recursos provenientes de Urrá para el Parque Nacional Natural de Paramillo por \$116 millones.

El porcentaje de participación con recursos FONAM fue del 8% y su avance físico del 100%, Se realizaron actividades como, Agendas acordadas con resguardos Yaberarado y Alto Sinú, formulación del proyecto Manejo Sostenible del Bosque Alto Sinú y formulación de la propuesta de ordenamiento ambiental del territorio para el Resguardo Yaberarado.

2010 *“2 acuerdos para el ordenamiento ambiental de áreas protegidas del SPNN traslapadas con resguardos indígenas”*

Para esta meta se asignaron recursos por \$2.054.5 millones y la participación con recursos FONAM fue de \$191. 4 millones de la subcuenta FONAM - PARQUES - Administración de los recursos provenientes de Urrá para el parque nacional natural de paramillo.

El porcentaje de participación con recursos FONAM fue del 9% y su avance físico del 100%, las actividades desarrolladas consistieron en continuar con la agenda que se viene adelantando con el resguardo Alto Sinú sobre: Formulación del proyecto Manejo Sostenible del Bosque, análisis de la continuidad de la delimitación del resguardo y organización del debate para iniciar mesas de concertación sobre ordenamiento ambiental del territorio indígena.

Agenda con el resguardo Yaberarado y Polines sobre la revisión del fortalecimiento al Ordenamiento Ambiental del Territorio, para luego iniciar su implementación y Proceso de formulación del proyecto Manejo Sostenible del Bosque y Restauración Ecológica participativa, se han desarrollado diversos talleres, relacionados con uso y prospectiva de territorio, concertación de los modelos de restauración y áreas de trabajo en las siguientes comunidades: Chimiado, Simbra, Imamado, Porremía, Arizá, Pawarando, Tundó, y Dozá, además se hicieron recorridos de campo para

convalidar los modelos de restauración para cada uno de los posibles escenarios presentes en cada comunidad al interior del resguardo Alto Sinú.

Meta 2. *“5 Estrategias Nacionales para el conocimiento y conservación de la biodiversidad en proceso de implementación en áreas del SPNN acorde con los Planes de manejo y el Plan Estratégico de la Unidad de Parques”.*

2009

Para esta vigencia se destinaron \$7.122 millones de pesos, realizando actividades como el Levantamiento con GPS de 451 predios en los sectores de Saiza y Manso, y 150 lotes urbanos de caseríos; verificación del estado de conservación de la biodiversidad en los planos inundables del Manso Tigre del Parque, con la participación de comisión científica y reducción de la extracción ilegal del recurso forestal en Córdoba; y constitución de la mesa de control y vigilancia para este departamento.

Los recursos FONAM utilizados fueron: FONAM - PARQUES - Administración de los recursos provenientes de Urrá para el parque nacional natural de paramillo por \$ 489 millones; FONAM - PARQUES - Administración de los bienes baldíos inadjudicables por la unidad administrativa especial de parques nacionales naturales por \$ 471 millones y FONAM - PARQUES - Administración de recursos provenientes de la tasa por uso del agua en áreas del sistema de parques nacionales por \$ 157 millones, con una participación del 15% y un avance físico del 100%

2010: *6 Estrategias Nacionales para el conocimiento y conservación de la biodiversidad en proceso de implementación en áreas del SPNN acorde con los Planes de manejo y el Plan Estratégico de la Unidad de Parques.*

Se destinaron para esta vigencia \$8.453 millones, y se tuvo como fuentes de financiación las subcuentas, Administración de los recursos provenientes de Urrá para el parque nacional natural de paramillo y Administración de recursos provenientes de la tasa por uso del agua en áreas del sistema de parques.

INDICADORES DE GESTION

Se realizó una evaluación a los indicadores de las metas del plan de acción de los años 2009 y 2010, con el fin de establecer la coherencia entre las metas, las actividades, los indicadores y las unidades de medida, encontrando que:

En 2009

Ninguno de los indicadores relaciona los territorios en los cuales se desarrollan los proyectos que permiten el cumplimiento de las metas.

No es clara la línea base de los indicadores, es decir no se relacionan las necesidades reales del país.

Existe una ambigüedad en las unidades de medidas adoptadas en algunos indicadores, que no permite realizar un seguimiento claro al desarrollo o cumplimiento de la meta.

No se establece de forma clara los denominadores de los indicadores cuya unidad de medida es "porcentaje", por ello no es posible conocer frente a qué se realiza la evaluación.

12 de las 22 metas del Plan de Acción de 2009 fueron cumplidas (54%). Las dependencias responsables del cumplimiento de las actividades financiadas con recursos del FONAM que tuvieron algún grado de incumplimiento en las metas programadas durante el 2009 fueron: Desarrollo Sectorial Sostenible 30%, Licencias Ambientales 50% y UAESPNN 60%.

En 2010

Al tratarse de un Plan de Acción Cuatrienal, se dificulta el seguimiento a las actividades que año a año, a pesar de mantener los indicadores, cambian; y por ello es imposible hacer el seguimiento al desempeño en el periodo de estudio.

No existe una trazabilidad de cada una de las actividades y sus indicadores, con el fin de establecer su relación con las metas del cuatrienio y tampoco con las actividades que no presentan el avance total en un año.

No se puede establecer la relación entre el cumplimiento de las meta en el 2009 y el 2010.

De las 28 metas programadas en el Plan de Acción de 2010 fueron cumplidas 24 (86%). Las dependencias responsables del cumplimiento de las actividades financiadas con recursos del FONAM que tuvieron algún grado de incumplimiento en las metas programadas durante el 2009 fueron: Licencias Ambientales 71%, UAESPNN 83%, Dirección de ecosistemas 83%.

H3 INDICADORES DE GESTION

Para las vigencias 2009 y 2010, las metas y los indicadores establecidos no permiten realizar un seguimiento a las acciones desarrolladas durante el cuatrienio ni en cada uno de los años por no estar directamente relacionados con el objeto de estudio, o presentar debilidades en su definición.

La formulación de los indicadores no cumple con los requisitos para hacer un seguimiento al desarrollo de las actividades programadas, toda vez que no se definen de forma clara las líneas bases, las unidades no son las adecuadas para realizar las mediciones establecidas y no existe continuidad en el tiempo de las actividades.

Los indicadores no permiten realizar el monitoreo al cumplimiento de las metas, ni reflejan la relación entre las necesidades reales y los logros alcanzados.

Para la elaboración de los indicadores la Entidad debe tener en cuenta que éstos deben permitir, mediante información cualitativa o cuantitativa hacer seguimiento y evaluación a un proceso o actividad, por ello, deben guardar estrecha relación con el mismo.

Los indicadores de cumplimiento evidencian el desarrollo obtenido del proceso o actividad a través del monitoreo de las metas parciales. Por esta razón deben ser pertinentes con el tema de estudio, sensibles a los cambios, confiables, demostrables y requerir información factible de obtener.

La entidad en su respuesta, manifiesta que el MAVDT cuenta con tres tipos de planes asociados al Plan Nacional de Desarrollo: Plan Indicativo Sectorial, Plan Indicativo Institucional y Plan de Acción. Los dos primeros definen las metas específicas que como entidad deben entregar al finalizar cada período de Gobierno. El Plan de Acción corresponde a las metas que deben cumplir anualmente, por lo tanto es equivocada la observación de la Contraloría que hace referencia a “Un plan de acción cuatrienal”.

La respuesta dada por la entidad no desvirtúa las debilidades señaladas sobre los indicadores de gestión toda vez que se limita a explicar sobre la anualidad de los mismos, sin embargo, la limitación de la anualidad no es razón para no contar con indicadores que reflejen los avances en el tiempo ni el seguimiento y evaluación de un proceso.

El hallazgo se mantiene.

TABLA 3
EVALUACIÓN INDICADORES DE GESTIÓN CUENTA FISCAL 2009 – 2010

INDICADOR	CALIFICACIÓN	FACTOR DE PONDERACIÓN	PUNTAJE TOTAL	CONCEPTO DE LA CALIFICACIÓN
Economía	80	0.2	16	Se encuentran relacionados en la cuenta.
Eficiencia	80	0.2	16	Se encuentran relacionados en la cuenta.
Eficacia	100	0.2	20	Se encuentran relacionados en la cuenta.
Equidad	20	0.2	4	Se informa de un solo indicador, por parte de la UAESPNN y ninguno por las direcciones del MAVDT con recursos FONAM.
Valoración de costos ambientales	50	0.2	10	Se informa sobre un indicador realizado por el MAVDT para vigencias 2009 y 2010.
CALIFICACIÓN TOTAL		1.0	66	

Principio de Economía

Se evaluaron los indicadores presentados en la cuenta fiscal de los años analizados evidenciando que:

2009

1. No hay continuidad en los indicadores a través de los años, impidiendo medir su evolución y el cumplimiento de los objetivos de este principio² sin presentar las argumentaciones del retiro de los mismos. Esto se observa en los indicadores “*Porcentaje de ejecución del plan de compras programado para la vigencia*”, “*Porcentaje de dependencias que siguen el procedimiento de programación del Plan de Acción para cada vigencia*”, “*Cumplimiento de cronogramas de ejecución presupuestal*”.
2. No obstante existen registrados numerosas solicitudes de cambios de carácter presupuestal derivados de los procesos de contratación, que inciden directamente en la maximización de resultados y los costos de adquisición, no se ha formulado ningún indicador que permita medir y hacer el seguimiento a este comportamiento.
3. Se evidencia un error en el cálculo del Indicador “*Cumplimiento de cronogramas de ejecución presupuestal*” porque, por un lado se establece únicamente para el primer semestre y además el resultado numérico no corresponde al análisis y la gráfica.

² Planeación y programación, racionalizar las adquisiciones, costo de adquisiciones, maximizar resultados, beneficio o pérdida social.

El numerador del indicador *Porcentaje de dependencias que siguen el procedimiento de programación del Plan de Acción para cada vigencia de 2009*, hace referencia al “%”, cuando debe referirse al Número de dependencias.

2010

1. Al igual que en 2009, para este principio se plantean nuevos indicadores impidiendo medir su evolución sin presentar las argumentaciones de la no inclusión en 2009. Esto se observa en los indicadores *“Recaudo por seguimiento a licencias ambientales”*, *“Recaudo por licencias ambientales”*.

No es clara la razón por la cual no se destina el 100% de los recursos recaudados para el adelantar el proceso de seguimiento a Licencias Ambientales otorgadas cuando esta es una actividad neurálgica para garantizar el desempeño ambiental de un proyecto, obra o actividad.

Entre los valores relacionados para la estimación de los dos indicadores señalados se presenta una discrepancia entre los valores recaudados. Indicando con ello la baja confiabilidad de los datos.

Principio de Eficiencia

Se evaluaron los indicadores presentados en la cuenta fiscal de los años 2009 y 2010 evidenciando que:

1. Teniendo en cuenta que el Indicador de *“Tiempo promedio para el trámite de Planes de Manejo Ambiental”* no se cumplió en las vigencias estudiadas, es preciso ajustar la meta propuesta, ya que se demuestra que el tiempo requerido en este trámite es mayor y de esta forma garantizar su oportunidad y su confiabilidad.
2. No hay continuidad en los indicadores a través de los años, impidiendo medir su evolución y el cumplimiento de los objetivos de este principio³ sin presentar las argumentaciones del retiro o adición de los mismos. Esto se observa en los indicadores *“Solicitudes de permisos CITES resueltas dentro de los términos”* definido en 2009 pero sustraído en 2010; *“Número de solicitudes de licencias, permisos y trámites ambientales resueltas dentro de los términos”* adicionado en 2010.

³ Productividad, rentabilidad, celeridad, logro de metas.

3. El indicador de permisos CITES presenta un resultado bajo y además la ficha correspondiente al sistema de gestión de calidad no determina el tiempo para el cumplimiento de términos.
4. Con relación al indicador sobre el cumplimiento de tiempo de los trámites ambientales, no se presenta de forma clara los términos para cada uno, imposibilitando evaluar su cumplimiento.
5. Los indicadores elaborados hacen referencia a un solo tipo de negocio (Licencias y trámites ambientales) descuidando el seguimiento de la Eficiencia de las demás áreas en las que realiza inversiones el FONAM.

Principio de Equidad y Valoración de Costos.

El indicador de equidad presentado por la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales en la cuenta fiscal 2009 y 2010, no permite evaluar el desempeño real de la distribución de las tasas por uso de agua, ya que se refiere al valor apropiado y no al efectivamente pagado, como tampoco es claro el universo a tener en cuenta.

Con excepción del indicador elaborado por la Unidad de Parques, (Equidad), no se presentan indicadores que informen acerca del cumplimiento de los principios de equidad y valoración de costos, impidiendo establecer la distribución de recursos financieros y el impacto económico, social y el nivel de necesidades insatisfechas.

De igual forma, no es posible evaluar el cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales de carácter ambiental con respecto a la inversión realizada por el FONAM a través de los proyectos.

H4 INDICADORES CUENTA FISCAL

- Los indicadores elaborados no reflejan el desempeño de todas las áreas que apoya el FONAM, en el caso del principio de eficiencia únicamente se refiere a las Licencias Ambientales y otros trámites, descuidando el seguimiento a las demás dependencias.
- No se presentan indicadores que informen acerca del cumplimiento de los principios de equidad, al no contar con la formulación de indicadores de equidad, impidiendo establecer la distribución de recursos financieros y el impacto económico, social y el nivel de necesidades insatisfechas.

Lo anterior contraviene lo establecido en la Resolución 5544 de 2003 de la Contraloría General de la República, sobre la rendición de la cuenta que señala incluir en el formato No 6 los diferentes indicadores de eficiencia, eficacia, economía, equidad y valoración de costos ambientales, respecto a su gestión; por

lo tanto no se pueden hacer las mediciones de los criterios sobre los cuales no se tiene indicadores como son economía, equidad y valoración de costos ambientales.

FONDO AMBIENTAL DE LA AMAZONÍA

Es importante mencionar lo relacionado con el Fondo Ambiental de la Amazonia⁴, creado mediante Ley 99 de 1993, como mecanismo para la negociación, canalización y distribución de los recursos de la cooperación técnica y financiera internacional destinada a la ejecución de proyectos ambientales en la zona geográfica de la Amazonia por parte de las corporaciones que tienen jurisdicción en esa zona y del Instituto "SINCHI". Este fondo constituye un sistema especial de manejo de cuentas del MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, con personería jurídica, patrimonio independiente, sin estructura administrativa ni planta de personal.

Los objetivos de éste Fondo serán en constituirse en un instrumento financiero de apoyo a la ejecución de las políticas ambiental y de manejo de los recursos naturales renovables en la Amazonia Colombiana. Como tal estimulará la descentralización, la participación del sector privado y el fortalecimiento de la gestión de los entes territoriales con responsabilidades en estas materias.

De conformidad con lo evidenciado en la Auditoría Gubernamental con enfoque integral modalidad regular realizada por la CGR, para las vigencias 2007 y 2008, a ésta subcuenta no se le apropiaron recursos en ninguna de las dos vigencias ni fue incluida dentro del Plan de Acción.

Las acciones señaladas en el Plan de Mejoramiento frente al tema fueron:

1. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación la inclusión de recursos para el Fondo Nacional Ambiental de la Amazonía para el anteproyecto de presupuesto 2011 y marco de gasto de mediano plazo 2011-2014 y,
2. Solicitar al Viceministerio de Ambiente como órgano decisorio en materia ambiental tomar las acciones pertinentes para el funcionamiento del Fondo Ambiental de la Amazonía.

En 2009 y 2010 estas actividades se adelantaron por parte de la Oficina de Planeación y el Viceministerio de Ambiente, sin embargo,

⁴ Subcuenta de la línea de financiación, recaudo y ejecución de recursos con destinación específica de FONAM.

Las dos (2) acciones de mejoramiento que hacen parte de este hallazgo, se cumplieron en un 100%, ya que se tramitaron los oficios sugeridos para la asignación de recursos para el presupuesto de FONAM, subcuenta Fondo de la Amazonía, el cual fue creado mediante la Ley 99 de 1993, artículo 92, como mecanismo para la negociación, canalización y distribución de los recursos de la cooperación técnica y financiera internacional destinada a la ejecución de proyectos ambientales en la zona geográfica de la Amazonia por parte de las corporaciones que tienen jurisdicción en esa zona y del Instituto “SINCHI”. Este fondo constituye un sistema especial de manejo de cuentas del MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, con personería jurídica, patrimonio independiente, sin estructura administrativa ni planta de personal.

Por tanto, se deja nuevamente como hallazgo ya que a la fecha no fueron apropiados recursos para el funcionamiento del Fondo Ambiental de la Amazonía.

H5 Fuentes de financiación y estímulo de políticas ambientales del Fondo Ambiental de la Amazonía.

Para las vigencias 2009 y 2010, no se refleja la apropiación de recursos para el funcionamiento, dirección y administración del Fondo Ambiental de la Amazonía dificultando la obtención de fuentes de financiación y la formulación e implementación de políticas ambientales y de manejo de recursos naturales renovables en esta importante región, lo que constituye un claro desconocimiento al cumplimiento de la Ley 99 de 1993.

H6 Sistema Integrado de Información

El software para la Ventanilla Única de Trámite Ambiental –Vital- con su módulo de Registro Único de Infractores Ambientales aún se encuentra en fase de pruebas.

Esta situación obedece fundamentalmente a la falta de una política de fortalecimiento de los sistemas de información en el MAVDT-FONAM y al enfoque operativo al que se ha orientado la oficina de sistemas durante el último cuatrienio.

De otra parte la descentralización de los nuevos desarrollos informáticos en cada área, ha difuminado la responsabilidad en la ejecución de dichos desarrollos.

El Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial-FONAM no cuenta con un instrumento de información sobre las sanciones aplicadas en el marco del procedimiento de la Ley 1333 de 2009.

La entidad argumenta en su respuesta que el software para la Ventanilla Única de Trámite Ambiental –Vital- y el módulo de Registro único de Infractores Ambientales – RUIA - se encuentran disponibles para las corporaciones autónomas pilotos y las entidades que lo requieran. Más sin embargo existen un conjunto de elementos técnicos y administrativos que deben disponer las entidades para hacer uso de las herramientas, lo que puede conducir a que no se logre el objetivo.

Para evitar que los software VITAL y RUIA se conviertan en otras herramientas más sin información en el Estado, se mantiene el hallazgo administrativo, para que el MAVDT-FONAM establezcan la política que logre la implementación de las herramientas en las Corporaciones y el resto entidades públicas y privadas que lo requieran.

2.1.1.2. Evaluación del Sistema de Control Interno

Para este propósito, y a partir del diligenciamiento que del Formato de Evaluación Conceptual del Sistema de Control Interno, según metodología, directrices y lineamientos de la Contraloría General de la República, hiciera el Fondo Nacional Ambiental FONAM, se verificó acerca de los controles generales que tiene implementados la Entidad de acuerdo con cada uno de los cinco componentes de Control Interno, evaluando así, la existencia y aplicación de cada uno de ellos.

El resultado de esta evaluación, permitió definir que el Sistema de Control Interno del Fondo Nacional Ambiental – FONAM es confiable y por lo tanto **Adecuado**, lo que significa que conforme a los parámetros y la metodología establecidos para este propósito, los controles generales del sujeto de control existen y se aplican, pero siempre y en todos los casos, como herramienta dinámica que esencialmente son concebidos, deben fortalecerse para otorgar confianza a los procesos y procedimientos de la Entidad.

Posteriormente, y como resultado del ejercicio de evaluación de la operatividad del Sistema de Control Interno que hiciera el Equipo Auditor en la etapa de ejecución, considerando la evaluación del riesgo de control y los resultados de las pruebas, se determinó que los controles generales se reflejan de manera adecuada sobre cada uno de los controles específicos, obteniendo para el caso particular una calificación de **Eficiente**.

Entendido el Sistema de Control Interno, como *el encargado de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección, y cuyo ejercicio*

debe consultar los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales, concibiéndose y organizándose como intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos existentes en la Entidad, en particular de las asignadas a aquellos que tengan responsabilidad del mando, mediante la elaboración y aplicación de técnicas de dirección, verificación y evaluación de regulaciones administrativas, finamente, y a pesar de evidenciarse debilidades en su ejercicio que deben subsanarse, la consolidación de los anteriores resultados permite otorgar al FONAM, una calificación de **100** puntos, de acuerdo con metodología de la Contraloría General de la República y el cuadro presentado a continuación:

TABLA NO.5
EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

		EVALUACIÓN DE LA OPERATIVIDAD DEL SCI	
		Ineficiente	Eficiente
Evaluación Conceptual del SCI	Adecuado	30	100
	Inadecuado	0	50

Fuente: Calificación Equipo Auditor – Guía Audite 4.0

Implementación del Modelo Estándar de Control Interno – MECI y del Sistema de Gestión de Calidad – SGC

Para el primer trimestre de 2009, El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, celebró contrato con el Instituto Colombiano de Normas Técnicas – ICONTEC, con el objeto de llevar a cabo una auditoría externa, para verificar el estado de implementación y la conformidad con la norma NTCGP 1000:2004, e identificar las debilidades y acciones de mejoramiento, realizar los ajustes requeridos y preparar a la entidad para la certificación en la norma.

La auditoría de certificación realizada por ICONTEC, en la norma NTCGP1000:2004, se llevó a cabo durante los días 30 de noviembre y 4 de diciembre de 2009, recomendando el equipo auditor otorgar la Certificación de Calidad bajo NTCGP1000:2004 y la ISO 9001:2008 al Ministerio incluyendo FONAM, alcanzando con ello la meta propuesta para el cuatrienio.

En febrero 16 de 2010, le fue otorgada al MAVDT, la Certificación de Sistema de Gestión de Calidad, por parte del Instituto Colombiano de Normas Técnicas-ICOTEC, basado en la norma ISO 9001-2008, la Norma Técnica Colombiana NTC-ISO- 9001-2008 y en la norma NTCGP -1000-2004, con lo cual adecua a la entidad como responsable de ejecutar las funciones asignadas al Ministerio de acuerdo con lo programado en las políticas públicas, los planes estratégicos, planes de acción anuales, para el cumplimiento de la misión y los derechos y

necesidades de las partes interesadas, bajo los principios de integridad de la gestión pública.

Además de apoyar la implementación de políticas a través de la divulgación de los instrumentos técnicos, la promoción, el acompañamiento y la asistencia técnica y mejorar el desempeño de los funcionarios del Ministerio mediante los planes de bienestar, capacitación y salud ocupacional para el desarrollo, instrumentación e implementación de las políticas.

La Certificación fue expedida en enero 25 del 2010 y tiene vigencia hasta el 24 de enero del 2013.

El cumplimiento del MECI, para el año 2010, presentó un puntaje del 96,55%, donde el subsistema de control estratégico y de control de gestión, tiene un cumplimiento del 100% y el control de evaluación obtiene una calificación del 85,71%, debido a que el plan de mejoramiento individual se ha desarrollado parcialmente.

Durante la vigencia 2010, como resultado de la planeación del cronograma para el sostenimiento y mejora del SGC y de las capacitaciones realizadas, arrojaron como resultado el mantenimiento de la certificación del SGC bajo los lineamientos de las normas NTCGP 1000 e ISO 9001 por parte del ICONTEC

Se promovió y socializó el Código de Ética gran impulso y total cumplimiento al cronograma y plan de Capacitación, Salud Ocupacional y Bienestar Social.

Estricto cumplimiento al Plan de Acción y por ende al del Plan Indicativo; mayor nivel de importancia al asegurar la implementación de las Operaciones del Ministerio por Procesos; estructuración armónica entre el Organigrama, la Planta de Personal y el Manual de Funciones.

En cuanto a las dificultades que se tienen, se viene trabajando en la mejora de la administración y manejo de los riesgos en la Entidad; aún se presentan debilidades sobre las cuales habrá que enfocar un mayor trabajo con los responsables de los procesos en el tema de riesgos durante la vigencia 2011, de acuerdo al plan de acción establecido conforme a los resultados de la auditoría externa de seguimiento del SGC, realizada por el ICONTEC.

De otra parte, se encuentran como dificultades las limitaciones del recurso humano del Ministerio que puedan tener dedicación exclusiva para el sostenimiento de la carga de trabajo extra que genera Calidad y MECI, y la rotación de personal que ha

sido capacitado en estos sistemas, circunstancias que pueden incidir en la programación de las auditorías programadas.

Con base en las pruebas de las auditorías específicas y de calidad, y del cumplimiento a los planes de mejoramiento comprometido, se conceptúa que el sistema de control interno opera eficientemente en todas las áreas del Ministerio y de FONAM.

2.1.1.3 Cumplimiento del plan de mejoramiento

Para el seguimiento del Plan de Mejoramiento, se parte de un plan suscrito por el MAVDT el 8 de agosto de 2008, en el cual están incorporados los hallazgos de las vigencias 2007 y 2008 se formuló para 23 hallazgos, con 26 acciones correctivas y 29 metas, las cuales a diciembre 31 de 2010 deben estar cumplidas en un 100%.

El Plan de Mejoramiento contiene 29 metas, las cuales tenían plazo máximo de vencimiento al 31 de diciembre de 2010. De acuerdo al seguimiento del plan de mejoramiento a 31 de diciembre de 2010, se dio cumplimiento a las acciones propuestas por la Entidad en un porcentaje de 98.9%.

Las acciones de mejoramiento cumplidas y no efectivas con fecha de vencimiento 31 de diciembre 2010, que deben ser retomadas por la administración de la entidad en el próximo plan de mejoramiento, de conformidad con los hallazgos planteados en este informe y son:

- **H4 Transferencia de Recursos a las Corporaciones**

La acción de mejoramiento consistió en efectuar visitas de seguimiento a los proyectos con el fin de verificar el avance de las obras contratadas por las corporaciones.

A pesar que se cumplió con la acción de mejoramiento, se evidencia que el FONAM continúa autorizando el desembolso de recursos a las Corporaciones, sin que se establezcan en el convenio, requisitos que permitan verificar el avance del cumplimiento del objeto contractual. Adicionalmente, no se tomaron acciones con el fin de establecer sanciones ante un eventual incumplimiento por parte de las corporaciones.

Reembolso de Rendimientos Financieros - Convenio 16f de 2007 – CORPOCESAR
– Interventoría: CONSORCIO INTERVENTORÍA PGIRS 2008

Convenio 16f del 27 de junio de 2007 – CORPOCESAR, por \$1250 millones fue suscrito para el desarrollo del proyecto “Fortalecimiento Institucional para la Prestación del Servicio Público Domiciliario de Aseo y Cierre, Clausura y Adecuación Técnica de los Botaderos a Cielo Abierto de los Municipios de la Gloria, Pailitas, El Paso, Pelaya, Bosconia, Chimichagua, Astrea y Chiriguaná”, con un plazo inicial del 28 de septiembre de 2007 al 27 de septiembre de 2008, prorrogado hasta el 30 de junio de 2009

En lo relacionado con este Convenio hasta el momento no se ha realizado el reembolso de los rendimientos financieros ganados por los recursos del FONAM y no se ha liquidado.

El FONAM en su respuesta afirma que *“El propósito de los convenios suscritos con recursos del Crédito BID 1556/OC-CO es apoyar financieramente a las Corporaciones Autónomas Regional y a las de Desarrollo sostenible para la ejecución de los proyectos dirigidos a la Gestión Integral de los residuos sólidos, como entidades subejecutoras de este subcomponente del Programa SINA II, según lo establecido en el contrato de préstamo.*

Ahora bien, una vez suscrito el convenio, la corporación debe adelantar los procesos de selección correspondientes para la contratación de la consultoría para los estudios, diseño, fortalecimiento institucional y obras, según sea el caso. Vale la pena mencionar que, para los desembolsos de los recursos se exige a las corporaciones abrir cuentas independientes: una para los recursos provenientes del FONAM, una para el manejo de los recursos crédito y otra para el manejo de la contrapartida, con lo cual se garantiza el seguimiento de los recursos. Así mismo, la Corporación debe presentar al Ministerio una justificación de los gastos, so pena de tener que asumir con recursos propios los gastos que no sean soportados en debida forma.

Es por ello que se establece en el convenio un primer desembolso que permita que la Corporación incorpore en su presupuesto los recursos otorgados mediante el convenio, previo al inicio proceso de selección, con el fin de darle cumplimiento al artículo 71 del Decreto 111 de 1996, que deberán ser justificados ante el Ministerio, como se mencionó en el inciso anterior.

En lo relativo a que el FONAM continúa autorizando el desembolso de recursos a las Corporaciones, sin que se establezcan en el contrato, requisitos que permitan verificar el avance del cumplimiento del objeto contractual, debe tenerse en cuenta que en estos convenios las CARs no pueden ser tratados como un “contratista” que presta un servicio o suministra un bien, sino como una entidad que colabora armónicamente con el Ministerio y con la cual se aúnan esfuerzos para la

ejecución de un proyecto determinado. Siendo así, y dado que son ellas quienes deben adelantar los procesos de selección, requieren contar con la totalidad de los recursos que amparen dichas contrataciones, desde la apertura de los respectivos procesos. Por esto, el Ministerio debe efectuar la transferencia de los recursos, debiendo la Corporación cumplir con los requisitos para el giro establecidos en los convenios, lo cual ha sido de plena observancia.

Todo lo anterior, encuentra respaldo legal, en que los convenios interadministrativos que se celebran con dichas entidades, se deben sujetar a políticas y normas del Banco Interamericano de Desarrollo –BID, por lo que desde el proceso de negociación de la operación de crédito, dichas minutas fueron concertadas con dicha entidad, resultado de lo cual el Banco exige los medios de control establecidos en dichos convenios referidos a las cuentas independientes, la justificación de los recursos, so pena de que la Corporación asuma con recursos propios los gastos que no sean soportados en debida forma, y la revisión ex post por el Banco para la elegibilidad de los recursos.

Aunado a lo anterior, las entidades subejecutoras deben dar cumplimiento a las estipulaciones del Contrato de Préstamo BID y del reglamento Operativo, documentos que hacen parte del mismo tal y como se señala en cada uno de los convenios y los cuales contienen condicionamientos particulares sobre los desembolsos, ejecución, responsabilidades, gastos elegibles y no elegibles, etc.

Sobra recordar que la aplicación de las políticas, normas y procedimientos del BID, se sustenta en la disposición consagrada en el actual artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 que derogó el artículo 13 de la ley 80 de 1993 y que es un desarrollo del principio de Supranacionalidad que cubre la celebración de contratos o convenios financiados total o parcialmente con recursos de los organismos multilaterales de crédito, como se establece en la parte final del segundo inciso del artículo 20 antes citado.

Por lo anterior, el BID en momento alguno ha manifestado inconformidad alguna con las disposiciones establecidas en dichos convenios, ni ha exigido la constitución de garantías, sino, se reitera, tan solo la inclusión de los medios de control y demás clausulado que se viene estipulando en los mismos.

En lo relacionado con los rendimientos financieros del Convenio 16F, es importante señalar que el Ministerio ha efectuado varios requerimientos telefónicos y vía correo electrónico a CORPOCESAR, con el fin de conocer los rendimientos bancarios obtenidos con ocasión de los recursos aportados por el FONAM en el Convenio Interadministrativo de Cooperación Administrativa, Financiera y Técnica No. 16F de 2007, los cuales deben ser devueltos por la Corporación al Tesoro

Nacional, como se establece en el Convenio. Lo anterior, se evidencia en los correos electrónicos enviados al Director de la Corporación, el 21 de febrero de 2011 y el 14 de marzo del mismo año.

No obstante lo anterior, con el fin de lograr la liquidación del convenio, se programará una visita a CORPOCESAR para revisar el balance financiero del convenio y proceder a la liquidación del mismo, donde se establecerá como obligación de la Corporación el reintegro de los rendimientos financieros generados”

La CGR resalta que es obligación de las entidades garantizar tanto el seguimiento de los recursos, como la culminación del proyecto que se financia, con el fin que a través del desarrollo efectivo del objeto de los convenios y contratos se logre el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, razón por la cual este hallazgo es planteado nuevamente en este informe.

- **Liquidación del Convenio 23F de 2007 CAS**

De acuerdo con lo informado por el supervisor, se culminaron actividades satisfactoriamente en septiembre de 2010 fecha a partir de la cual se inicio el proceso de liquidación.

En cuanto al acta de liquidación final, esta fue elaborada por la Dirección de Ecosistemas y entregada mediante memorando 2100-3-47691 al Grupo de Contratos el 15 de Abril de 2011 para revisión y firmas, sin embargo hasta el momento no se ha liquidado.

El FONAM en su respuesta afirma que *“El convenio en cuestión fue suscrito el 25 de Julio de 2007, con acta de inicio de 28 de septiembre de 2007 y vigencia de 3 años, culminando actividades satisfactoriamente el 27 de septiembre de 2010, fecha a partir de la cual se inicio el proceso de liquidación. Sin embargo debido a que durante los cuatro meses posteriores a la terminación del plazo de ejecución del convenio, la CAS no contaba con todas las actas de liquidación de los contratos derivados suscritos en el marco del convenio; y en virtud a lo estipulado en la Cláusula Décima del mismo “Supervisión” Numeral 7, que hace mención a “Elaborar el acta de liquidación del convenio, para lo cual la interventoría deberá verificar que previamente la Corporación haya liquidado los subcontratos que suscriba en desarrollo de este”, la supervisión solo pudo elaborar el acta definitiva previo cumplimiento de dicha obligación hasta el 15 de abril de 2011, fecha en que fue radicada en el Grupo de Contratos para continuar con el trámite respectivo.*

Mediante memorando 2100-3-47691 se remitió el acta de liquidación para su revisión al Grupo de Contratos, sin embargo, el expediente del convenio se encontraba en préstamo al grupo Auditor de la Contraloría desde el 14 de marzo de 2011 para realizar la auditoría respectiva y posteriormente devuelto al Grupo de Contratos el 24 de mayo de 2011. Seguidamente se efectuó la revisión del acta de liquidación la cual no se pudo finalizar debido a que faltaba un documento soporte relacionado con los gastos efectuados en el convenio y por lo tanto se le solicitó al supervisor que aportara la certificación expedida por el contador del SINA para proceder a su efectiva revisión.

Teniendo en cuenta que la fecha de terminación del convenio fue el 27 de septiembre de 2010, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley 1150 de 2007, no ha vencido el plazo para proceder a su liquidación”

La CGR con base en la respuesta del FONAM, mantiene este hallazgo en este informe, con el fin de verificar de acuerdo con el acta de liquidación, que las actividades se hayan terminado de acuerdo con lo establecido en el contrato.

- **H5 Oportunidad en la contratación de Interventorías Externas**

Se siguió presentando en la contratación de otras interventorías. Por lo tanto se establece un hallazgo en el mismo sentido en la gestión contractual.

El FONAM afirma que “En relación a las contrataciones de las interventoras realizadas por la Dirección de Desarrollo Sectorial Sostenible me permito aclarar que esta dirección dio cumplimiento al plan de mejoramiento, lo que nos ha permitido obtener una mejoría en los tiempos de contratación de estas consultorías en relación a los hallazgos de la pasada contraloría , contrataciones las cuales pasamos de más 11 meses (contrato 42F de 2008 séptima convocatoria) desde la aprobación de los convenios por parte del comité de inversiones hasta la legalización del contrato.

En el proceso de contratación de interventoría adelantado para los convenios de la octava convocatoria (contrato 206f de 2009) el cual fue aprobado por el comité de inversiones ambientales y suscritas a totalidad de ellos en diciembre 30 de 2008, se estructuró y formalizó en un término de 7 meses, lo que nos permitió la reducción en tiempo de al menos 41 % con relación al anterior proceso.

Por lo anterior consideramos que hubo unos avances importantes en reducción de tiempos por parte de contratos y la dirección de Desarrollo Sectorial sostenible”

La CGR resalta que si bien la Dirección de Desarrollo Sectorial Territorial ha tenido avances, las medidas correctivas deben ser implementadas en todas las Direcciones en la medida en que sean aplicables.

H6 Informes de Supervisión

Se elaboraron los formatos para la presentación de los informes de supervisión, sin embargo, éstos fueron implementados hasta el 5 de noviembre de 2010, por lo tanto su efectividad será evaluada en la próxima auditoría.

El FONAM afirma que *“El 5 de noviembre de 2010, El Sistema de Gestión de Calidad aprobó el formato “Informe de Supervisión Contractual N° CT_103_17, versión 2.0” y el “Informe Final de Supervisión de Contrato u orden de servicios profesionales o de apoyo a la gestión N° CT_103_16, versión 2.0” desde entonces. El Grupo de Contratos para proceder a la liquidación final de los contratos, exige que el supervisor de los mismos, presenten su informe de supervisión en el formato aprobado. Por lo anterior, se está dando aplicación a los formatos mencionados.”*

- **H7 Elaboración de Estudios Previos**

El FONAM aporta el acta donde se estableció la necesidad de la contratación para la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales la cual debe corresponder a la contratación que se realice en la vigencia 2011, por lo tanto se deberá verificar su cumplimiento en el siguiente ejercicio auditor.

TOTAL METAS	METAS VENCIDAS A DIC 31/ 2010	METAS CUMPLIDAS A DIC 31/ 2010	METAS PARCIALMENTE CUMPLIDAS A DIC 31/ 2010	CUMPLIMIENTO	METAS EFECTIVAS A DIC 31/ 2010	METAS NO EFECTIVAS A DIC 31/ 2010
29	29	29	0	98,9%	26	3

El Plan de Mejoramiento suscrito por FONAM, presenta con base en los resultados del seguimiento del Equipo Auditor un cumplimiento del 98.9% y un avance del 98.9% al 31 de diciembre de 2010. El reporte de la entidad en la misma fecha es: cumplimiento del 100% y avance del 100%.

La Entidad ha dado cumplimiento a los compromisos establecidos en la Directiva Presidencial No. 08 de 2003. La Oficina de Planeación, Seguimiento y Evaluación, ha agendado en forma periódica, el examen de los informes sobre el cumplimiento de acciones previstas en el Plan de Mejoramiento.

De igual manera, se estableció la remisión de los informes trimestrales al Contralor General de la República, los cuales han sido publicados en la página WEB de la Entidad.

2.1.2 Gestión de los recursos públicos.

2.1.2.1 Gestión Contractual

TABLA 6				
CALIFICACION GESTION CONTRACTUAL				
Criterio	Calificación Parcial	Factor de ponderación	Puntaje total	Concepto de Calificación
Cumplimiento de la normatividad en la contratación	80	0,20	16	En términos generales se cumple con los requisitos normativos para la contratación
Cumplimiento de la programación contractual	60	0,20	12	No se cumple con la programación contractual
Cumplimiento de la ejecución contractual	60	0,30	18	Los convenios no se ejecutan en los términos programados se modifican constantemente.
Liquidación de contratos	60	0,15	9	Existen convenios que no se liquidaron dentro de los términos de Ley
Labores de interventoría y supervisión	70	0,15	10,5	La supervisión en algunos contratos es deficiente y se presentan irregularidades en la contratación de las interventorías
Puntaje total		1,00	65.5	

Revisados los diferentes contratos y convenios se determina lo siguiente:

H7 Desembolso a las Corporaciones e Interventoría - Convenio 4f de 2008 - CSB

El Convenio 4f del 19 de diciembre de 2008 suscrito con la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar –CSB, por valor de \$1.083 millones, tiene por objeto la protección de las fuentes de agua y recuperación de la conectividad del paisaje en la subcuenca del río Santo Domingo, municipio de Simití, departamento de Bolívar.

El Convenio establecía 4 desembolsos, señalando las fechas en que éstos se realizarían, teniendo en cuenta el cronograma y condicionándolos al cumplimiento de actividades realizadas por la CSB, con el fin de garantizar la correcta inversión de recursos y el éxito del proyecto.

A manera de ejemplo, la cláusula quinta de convenio en su literal b, establecía que el segundo desembolso, se haría en mayo de 2009, por valor de \$350 millones, previa entrega de dos informes trimestrales y ejecutado el 100% etapa alistamiento del cronograma de actividades y el 10% establecimiento (siembra) de las herramientas de manejo del paisaje (HMP) y previa presentación de certificación del supervisor sobre recibo a satisfacción.

Así mismo la CSB aclara en el mencionado oficio, que los salarios del equipo técnico del proyecto fueron por valor de \$90 millones y que por eso sólo puede legalizarse el 83% de los recursos del FONAM girados en el primer desembolso equivalentes a \$109 millones. Finalmente solicita que se eliminen los requisitos para el segundo desembolso y solamente se exija la entrega de los dos informes y la ejecución del 70% del alistamiento.

Con base en lo anterior, el 02 de septiembre de 2009, se suscribe la primera modificación de la cláusula quinta del convenio 4f de 2008 en su literal b, relacionada con el segundo desembolso, en el sentido solicitado por la CSB.

Lo mismo ocurre con los requisitos exigidos para el tercer desembolso establecido para noviembre de 2009 con la entrega de 4 informes, el 100% del alistamiento y el 70% del establecimiento, los cuales no fueron cumplidos por la Corporación.

La segunda modificación al convenio, suscrita el 23 de diciembre de 2009, relacionada con el tercer desembolso exigió la entrega de tres informes trimestrales, la ejecución del 100% del alistamiento y el 19% del establecimiento de las HMP.

El saldo correspondiente a \$328 millones se desembolsó previa entrega de seis informes trimestrales y ejecutado el 100% de establecimiento y el 50% de los mantenimientos y enriquecimientos de las HPM, modificación hecha el 30 de julio de 2010.

La CGR observa que el FONAM autoriza modificaciones al convenio, relacionadas con las actividades exigidas para los desembolsos y se procede a la realización de éstos sin que la CSB cumpla con las condiciones establecidas inicialmente por el FONAM, que garantizaban el cumplimiento del Convenio y condicionaban las transferencias a la realización de actividades que reflejaran el avance del mismo,

sino que se realizan de acuerdo con lo que la CSB acredita como cumplido, sentido en el cual se hacen las modificaciones mencionadas, lo cual genera riesgo en la ejecución de los recursos.

El FONAM en su respuesta informa que *“En cuanto a las observaciones de la CGR realizadas al Convenio 04F-08, que hacen referencia a que “El FONAM autoriza modificaciones al convenio relacionadas con las actividades exigidas para los desembolsos (...), al respecto se aclara que si bien el oficio de solicitud remitido al Grupo de Contratos el 25 de agosto de 2009 por el supervisor, no expone de manera específica las razones por las cuales la CSB no reúne los requisitos con las actividades inicialmente pactadas y que condicionaban el pago, en el mismo se remite al oficio enviado mediante fax por el Director de la CSB el 19 de agosto de 2009, el cual se fundamenta en los dos informes trimestrales entregados por la Corporación al Ministerio hasta esa fecha, donde mencionan que allí se pueden evidenciar las razones que justifican dicha modificación.”*

Con base en lo anterior, al revisar los informes uno y dos presentados por la CSB que reposan en las carpetas del convenio, se observa en los folios 55, 56 (1er informe), 157 y 158 (2do informe) en el numeral D *“Problemas técnicos, administrativos y financieros encontrados durante la ejecución, soluciones implementadas y situaciones pendientes por resolver”*, que la Corporación efectivamente expuso y justificó de manera detallada las razones por las cuales solicitan la modificación del segundo desembolso de los recursos del convenio, para continuar con la ejecución del proyecto y con los compromisos adquiridos inicialmente, ya que con el primer desembolso del FONAM solo se alcanzaba a cubrir los gastos de asistencia técnica y parte del transporte de personal, es decir, cubría parcialmente la etapa de alistamiento quedando pendiente la compra de insumos que estaban enmarcados en un proceso de licitación y correspondían según el Plan Operativo exclusivamente a recursos del BID (FONAM). En este sentido, sin contar con los recursos suficientes para cubrir la etapa de alistamiento la cual debería estar en un 100% como requisito para el segundo desembolso y teniendo en cuenta que la contrapartida **de la CSB que corresponde a recursos del Fondo de Compensación Ambiental tramitados a través del Ministerio tampoco habían sido desembolsados y que serían destinados a la compra de material vegetal, insumo necesario para cumplir con el otro requisito del desembolso (establecimiento del 10% de las plantaciones)**, la Corporación expone dichas circunstancias las cuales fueron tenidas en cuenta por el supervisor para tramitar la solicitud oficial de la CSB presentada el 19 de agosto de 2009, relacionada con la modificación de los requisitos para el segundo Desembolso. Estos mismos argumentos sirvieron de base para que el supervisor no autorizara el desembolso previsto en el convenio para el mes de mayo de 2009, dado que en ese momento no se cumplían los requisitos convenidos.

En este mismo sentido y refiriéndonos a la solicitud de la CSB de modificar los requisitos para el tercer desembolso (radicado con el No. 4120-E1-145567 del 30 de noviembre de 2009), se aprecia que la Corporación hace un balance de la ejecución alcanzada hasta esa fecha y justifica los retrasos del proyecto basados en “que si bien la etapa de alistamiento fue cubierta en su totalidad, las labores de establecimiento de las plantaciones solo pudieron iniciarse hasta el mes de noviembre del presente año, debido a las condiciones climáticas (periodo seco) en la zona, que impidieron un mayor avance en la actividad de siembra”. Al respecto el supervisor del convenio basado en lo anterior y soportado en el tercer informe trimestral de la CSB que detalla las dificultades presentadas durante la ejecución del convenio (folio 178), así como en los reportes climáticos del IDEAM, y que “en los términos en que quedó pactado el tercer desembolso y específicamente el literal c) de la cláusula quinta que se refiere a la entrega por parte de la Corporación de cuatro informes trimestrales, este requisito limitaría la autorización del desembolso en la fecha estipulada (noviembre 2009) y solamente podría autorizarse en el mes de enero del próximo año, dado que el acta de inicio del convenio es del 30 de diciembre de 2008, razón por la cual es necesario modificar este requisito con el fin de no afectar el presupuesto comprometido dentro de la vigencia 2009” solicita la modificación de requisitos para el tercer desembolso dado que la CSB no podría alcanzar el 70% de los establecimientos de plantaciones previstos inicialmente.

De lo anterior se resalta, que la fuerza mayor presentada por las condiciones climáticas adversas en la zona del proyecto (Fenómeno del Niño), impidieron el normal avance del establecimiento de las plantaciones y retrasaron el cronograma inicial de ejecución, razón por la cual se solicitó la modificación al convenio para el tercer desembolso condicionado en parte por la actividad de siembra.

Con base en lo expuesto anteriormente, se observa que el FONAM autorizó las modificaciones al convenio 04F-08 de la CSB una vez analizó la situación particular de ejecución, con las razones y justificaciones presentadas en los folios descritos de los informes que reposan en la carpeta del Convenio.

Respecto a la observación de La CGR “los desembolsos se realizan sin cumplir con las condiciones establecidas inicialmente por el FONAM, que garantizaban el cumplimiento del Convenio, sino de acuerdo con lo que la CSB acredita como cumplido, sentido en el cual se hacen las modificaciones mencionadas anteriormente, lo cual genera riesgo en la ejecución de los recursos”, se aclara que las modificaciones autorizadas y realizadas al convenio, obedecieron no solo a las razones y justificaciones presentadas por la CSB, sino a las expuestas por el supervisor del convenio por parte del FONAM en sus informes, quien a través del seguimiento permanente a la ejecución física y financiera del convenio y a los compromisos adquiridos por la CSB con terceros, veló por el cumplimiento de los

requisitos y obligaciones de la Corporación con el FONAM. Por este motivo avaló y propuso las modificaciones, soportado principalmente en las particularidades del proyecto como son la necesidad de contar para su ejecución con épocas apropiadas de siembra, que para este caso no se dieron porque estuvo afectado por una fuerza mayor presentada en las condiciones climáticas por la aparición del fenómeno del niño que retrasó el establecimiento de las plantaciones y con ello uno de los requisitos previstos para cada desembolso, como es el avance del establecimiento (siembra) de las herramienta de manejo del paisaje – HMP.

Con lo anterior se aclara que en ningún caso las modificaciones realizadas al convenio pusieron en riesgo la ejecución de los recursos, ya que estos estaban supeditados al cumplimiento del plan operativo y el plan de adquisiciones aprobado y supervisado por el FONAM (folios 16, 17 y 18), así como al pago por parte de la CSB de los compromisos adquiridos con terceros en el marco de ese convenio, independientemente del retraso en la siembra, como es el caso de la asistencia técnica, mano de obra no calificada y proveedores de insumos.”

La CGR concluye que tanto las justificaciones para la modificación del Convenio, como el análisis respectivo por parte del supervisor, deben quedar claramente registradas en el documento por el cual se autorizan, hecho que no se evidenció al momento de la revisión del expediente contractual, por lo cual el hallazgo se mantiene.

Así mismo, en relación con la modificación No. 1, la Corporación señala en el Informe No.1 correspondiente al período del 01 de enero al 19 de mayo de 2009, que debido a que dio cumplimiento al POA aprobado, los costos suman \$204 millones, *“cifra que supera el primer desembolso del FONAM y de lo cual sólo hay participación de la contrapartida del BID, por lo tanto, no existen recursos del Convenio que permitan seguir con la etapa de alistamiento en cuanto a la compra de insumos dentro de lo cual se cuentan las herramientas, los fertilizantes, hidroretenedores (...) para lo cual se hace estrictamente necesario presentar una licitación debido a que la participación es única y exclusivamente de la contrapartida del BID.”*

Adicionalmente el Informe registra que *“De igual forma el convenio data que para realizar el segundo desembolso por parte del FONAM, se debe tener al menos un 10% del establecimiento de las Herramientas del Paisaje, lo cual actualmente para la corporación es imposible debido a que la adquisición del material vegetal es únicamente de la contrapartida de la misma, recursos que son adquiridos por medio del Fondo de Compensación Ambiental, quien hasta el día de hoy fecha en la cual se hace corte de dicho informe, **no ha hecho efectiva la resolución para la destinación de recursos propios de la Corporación**, por lo tanto, actualmente no*

por falta de disposición de la Corporación, sino por situaciones que deben ser analizadas por parte de los interventores y supervisores del Convenio 04F-08 la etapa de alistamiento en cuanto a la compra de insumos y de establecimiento no se podrá dar con la celeridad que la Corporación está dispuesta al proceso de ejecución y cumplimiento de metas del Convenio. “

Con base en lo anterior, la CGR evidencia deficiencias en la planeación de los convenios y además observa que la Corporación argumenta retraso en el giro de los recursos por el Fondo de Compensación Ambiental, que en este caso origina las modificaciones mencionadas, por lo tanto el hallazgo se ratifica.

Interventoría

Así mismo, es importante hacer referencia a la interventoría del Convenio 4f de 2008, la cual se realizó en ejecución del contrato No. 119f del 09 de diciembre de 2010, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2010, por valor de \$14 millones, mediante *la cual se esperaba alcanzar el 50% de la meta total de la Herramientas Manejo del Paisaje*, la cual no se llevó a cabo de manera simultánea con la ejecución del objeto, sino con posterioridad a la finalización del convenio.

De acuerdo con lo planeado por el FONAM, esta interventoría se había proyectado contratar para los últimos seis meses del convenio y por dificultades en su contratación, solo se pudo suscribir en la vigencia 2010 por un mes, razón por la cual se contrató solamente el 50% de la verificación.

En su respuesta el FONAM informa que *“Dentro de la estructura de control y seguimiento de las actividades contempladas para la ejecución de cada uno de los convenios, el Reglamento Operativo del Programa SINA II para la octava convocatoria, había previsto la contratación por parte del FONAM, de una supervisión y una interventoría externa, esta última durante los seis meses finales de vigencia de los convenios.*

(...) una vez adelantada la elaboración y aprobación de los Términos de referencia correspondientes, el 22 de febrero de 2010 se inició el proceso de selección No. 002-2010 para la contratación de la interventoría técnica, administrativa y financiera de los convenios, mediante la publicación del llamado a presentar expresiones de interés en el Portal Único de Contratación – Procesos de Banca Multilateral (anexamos copia de la publicación en 1 folio).

Sin embargo de acuerdo al oficio No. 4000-2-93284 del 26 de julio de 2010 firmado por la Secretaria General, dirigido a las dos firmas consultoras que presentaron propuesta, (anexamos copia en 1 folio) el Ministerio procedió a cerrar el proceso de

conformidad con lo establecido en la Sección 2 del Documento de Solicitud de Propuesta DSP, subsección 2.1 literal f, que dispone: “El contratante se reserva el derecho de aceptar o rechazar cualquier oferta, así como de anular el proceso de selección y rechazar todas las ofertas en cualquier momento con anterioridad a la adjudicación del contrato, sin que por ello incurra en la responsabilidad alguna frente a los Oferentes afectados por esta decisión”, esto por cuanto el proceso de contratación se realizó con base en las normas del banco (BID)

Teniendo en cuenta lo anterior, se decidió realizar la contratación de un contador para el seguimiento administrativo y financiero y 5 consultores individuales, 1 por cada convenio, que trabajando coordinada y articuladamente como equipo para que realicen el seguimiento técnico requerido y faciliten la interacción con los profesionales de la Dirección y de las Corporaciones.

Considerando que el cambio de la naturaleza jurídica del contratista de persona jurídica a persona natural, el cual no afecta la calidad de la interventoría. Esta decisión, conllevó a la modificación del Plan de Adquisiciones que debía contar con la no objeción del Banco Interamericano de Desarrollo - BID, previa elaboración y aprobación de los Términos de Referencia, consecución de Hojas de Vida y evaluación de las mismas, etapa surtida durante los meses de agosto y septiembre.

(...) Teniendo en cuenta que a esa fecha dado el cercano cierre de la vigencia fiscal, el plazo previsto inicialmente no podía cumplirse porque cubriría dos vigencias fiscales, por este motivo y dadas las características del área a verificar, se procedió, de conformidad con las políticas del BID, a negociar las condiciones de plazo del contrato que implicaba modificar el valor y el alcance con el participante que ocupaba el primer lugar en el orden de elegibilidad. De esta forma, el 12 de noviembre de 2010 se suscribe el acta de negociación (se anexa copia en un folio).

(...) Con base en lo anterior se resume, que el plazo de seis (6) meses previsto para la contratación de la interventoría estaba estructurado para ser ejecutado por una firma consultora que desarrollaría las actividades de verificación técnica, administrativa y financiera de los cinco (5) convenios de la octava convocatoria. Al declararse cerrado este proceso, se optó por la contratación de cinco (5) consultores individuales que realizarían la interventoría técnica (uno por cada convenio) de la octava convocatoria. Teniendo en cuenta esta figura de contratación (consultor individual por convenio) se previó realizar la interventoría técnica para el caso específico de la CSB, en un plazo de tres (3) meses.

Sin embargo, dadas las particularidades del proceso de contratación por Normas Banco, ajenas a este Ministerio, se presentaron retrasos que obligaron a replantear

y negociar con el consultor, el plazo, el valor y los productos previstos inicialmente, con lo cual finalmente se elaboró el contrato de lo cual tuvo conocimiento el Banco (BID). No obstante haberse presentado las modificaciones mencionadas, las interventorías cumplieron los objetivos propuestos.”

No obstante la respuesta del FONAM, la CGR observa que existe una falta de control y planeación, ya que para el 22 de octubre de 2010, fecha de realización de los términos de referencia de la interventoría, que establece que la duración del contrato no podrá exceder del 31 de diciembre de 2010, ya no era posible cumplir con los tres meses programados en éstos para el cumplimiento del objeto contractual y tampoco con los 6 meses previstos inicialmente para la duración de la interventoría, de tal forma que se estableció como término de duración 19 días, es decir, del 09 de diciembre de 2010 al 31 de diciembre del mismo año.

La situación descrita anteriormente, conlleva a que el contrato No. 119f de 2010 se suscriba sin que exista la certeza, que dentro de los términos establecidos para su ejecución, sea posible dar cumplimiento al objeto del contrato, señalando lo siguiente: “(...) *El objeto contractual se desarrollará hasta el 31 de diciembre de 2010, en el cual se espera alcanzar el 50% de la meta total de las Herramientas Manejo del Paisaje (...)*”. Adicionalmente, el objeto contractual cubre solamente la interventoría del 50% del proyecto, quedando pendiente la interventoría del 50% restante, razón por la cual el hallazgo se mantiene.

H 8. IP1. D1. Forma de Contratación de Interventorías

El Contrato 26f del 11 de mayo de 2010 suscrito con Consorcio Interventoría Residuos inició el 21 de mayo de 2010 por valor de \$366 millones y tenía como plazo de ejecución inicial hasta el 31 de diciembre de 2010. Su objeto contractual era desarrollar la interventoría para el Convenio 01f de 2009 suscrito con la CAS, el Convenio 17f de 2007 suscrito con la CSB, el Convenio 33f de 2006 suscrito con Corpoguavio y el Convenio 15f de 2008 con Corpoboyacá, de los cuales sólo este último fue objeto de interventoría desde el inicio del contrato, debido a que los otros convenios no estaban ejecutando actividades en el momento de la contratación de la interventoría.

Así lo evidencian, el primer y segundo informe de interventoría, del 21 de junio y 21 de julio de 2010, en los cuales la firma Consorcio Interventoría de Residuos afirma: ***“Se aclara que a la fecha del presente informe únicamente se encuentra en ejecución el proyecto de la Corporación Corpoboyacá en el Municipio de Sogamoso, razón por la cual a la interventoría no le es posible entregar informes de avance o programación detallada de los otros proyectos”*** (negrilla fuera de texto).

La CGR evidencia que si bien todos los convenios se encontraban vigentes, el FONAM al momento de suscribir el contrato de interventoría no tiene en cuenta que cada convenio durante su ejecución, presenta circunstancias diferentes que originan prórrogas y suspensiones, así como problemáticas que podrían originar su liquidación sin que se hubiera ejecutado el respectivo objeto del Convenio, lo que tiene como consecuencia la imposibilidad de cumplir el objeto contractual, en la forma y tiempo previstos al momento de contratar la interventoría, debido a que no se iban a poder a llevar de manera simultánea las actividades y obras objeto de ésta.

A manera de ejemplo, en ejecución del Convenio 01F del 23 de diciembre de 2009 suscrito con la CAS, la Corporación suscribió el contrato para la realización de los diseños, la construcción de un relleno sanitario y el fortalecimiento institucional, el 23 de julio de 2010, sin que en los meses siguientes posteriores se presente ejecución del contrato debido a que existen problemas con el predio y la afectación en la zona producto de la ola invernal, hasta que finalmente el contrato es suspendido en noviembre de 2010 hasta la fecha, razón por la cual la interventoría no realizó durante este tiempo mayor actividad y en principio, de haber sido contratada para este único proyecto, también estaría suspendida. No obstante lo anterior, la interventoría se encuentra contratada desde el 11 de mayo de 2010, sin que hasta el momento haya un avance significativo del contrato y por tanto tampoco exista avance en las actividades de interventoría.

El 10 de febrero de 2011, faltando un día para el cumplimiento del plazo para la ejecución del contrato de interventoría se suspende el contrato 26f de 2010, considerando que los Convenios 1f de 2009 – CAS y 17f de 2007 - CSB no se han iniciado.

Lo anterior evidencia que el FONAM no realiza las modificaciones relacionadas con el pago al interventor, teniendo en cuenta los convenios que efectivamente se estaban ejecutando, de tal forma que a noviembre 30 de 2010 ya se había realizado el pago equivalente al 65% del valor del Contrato 26f de 2010.

De esta, manera se realiza el pago, sin que tenga en cuenta que los convenios objeto de interventoría no se han ejecutado de la forma planeada y por tanto no se ha podido realizar la interventoría de acuerdo con lo pactado en el contrato, sin que se proceda a hacer la modificación en los porcentajes de pago, de acuerdo con el trabajo realmente ejecutado por el interventor.

En el caso del Convenio 33f de 2006 con Corpoguavio, a pesar que su ejecución presentaba problemas con el predio en donde se construiría el relleno sanitario desde mayo de 2009, éste es incluido dentro del objeto del Contrato 26f de 2010.

En este mismo sentido, no se evidenció modificación al objeto y el valor del contrato, en donde el FONAM estableciera que no iba a incluirse la interventoría al Convenio 33f de 2006 con Corpoguavio y cómo iban emplearse los recursos destinados para ésta.

Por el contrario, es la firma de interventoría que propone una reasignación de recursos destinados a la interventoría del Convenio 33f de 2006, para las comisiones topográficas de los otros proyectos, lo que evidencia falta de planeación, debido a que estas comisiones debieron ser contempladas dentro del valor de la interventoría.

Es importante resaltar que cada convenio tiene un cronograma de ejecución diferente que se va modificando dependiendo del desarrollo de cada proyecto, razón por la cual no es posible cumplir con el objeto del contrato de interventoría de manera eficaz, tal y como se evidenció en este caso, que de los cuatro convenios objeto de interventoría, solamente uno se encontraba en ejecución y es el único que se encuentra actualmente terminado.

Teniendo en cuenta los hechos descritos anteriormente y que la contratación de interventorías, mediante un solo contrato para varios convenios, genera dificultades en su ejecución, entorpece la labor de seguimiento y puede ocasionar traumatismos en el normal desarrollo de los contratos objeto de interventoría y en el desarrollo de las funciones que le competen al interventor, lo que va en contra de los principios de eficacia, economía, celeridad y responsabilidad, establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política y el artículo 23 de la Ley 80 de 1993, por lo cual este hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria.

El FONAM, en su respuesta informa que "(...) para la contratación del Consorcio Interventoría Residuos, se tuvo en cuenta el estado de ejecución de los convenios objeto de la misma, es decir de los convenios: 01 F de 2009 CAS - FONAM, 15 F de 2008 CORPOBOYACA - FONAM, 33 F de 2006 CORPOGUAVIO - FONAM y 17 F de 2007 CSB – FONAM, como se indica a continuación:

Convenio 01 F de 2009 CAS - FONAM: (...) El acta de inicio del convenio 01 F fue suscrita el 24 de diciembre de 2009 y su duración, de acuerdo a lo establecido en la primera prórroga, era hasta el 23 de diciembre de 2010. (...) En razón a lo anterior, se estimó la duración del contrato de servicios de consultoría 26F de 2010 hasta el 31 de diciembre del mismo año, para garantizar la interventoría técnica, administrativa y financiera de todos los componentes del convenio durante su ejecución.

Es importante aclarar que, durante la ejecución de la interventoría, más precisamente el 27 de junio de 2010, se presenta la ocurrencia del deslizamiento en la vía que comunica al municipio de San José de Miranda con el predio Cruz de Piedra, el cual afectó además el predio en el cual se proyectaba desarrollar el proyecto, circunstancia de fuerza mayor que impidió la normal ejecución de las actividades. Esta situación, es señalada en el informe técnico del 2 de julio de 2010 de la CAS, a raíz de la visita realizada por esa entidad, en compañía del Procurador Judicial Agrario y Ambiental para Santander. (Anexos)”.

Respecto al Convenio 01 f de 2009, la CGR ratifica el hallazgo, con base en que al afectarse la ejecución del Convenio, la interventoría no puede ejercer las actividades para las cuales fue contratada.

En lo referente al Convenio 17 F de 2007 CSB el FONAM informa que *“Este convenio se encontraba en ejecución al momento de la suscripción del contrato 26F de 2010; para el cual se previó la interventoría técnica, administrativa y financiera de la construcción del relleno sanitario, componente pendiente de ejecutarse, para el cual estaba en trámite el proceso de licenciamiento ambiental. (...)”*

La CGR evidenció que el Convenio 17f de 2007, había presentado a 30 de septiembre de 2009, tres prórrogas, lo que era indicio que el Convenio podría presentar dificultades en su ejecución y no cumplir con el cronograma establecido, hecho que es confirmado debido a que en total se producen 5 prórrogas, razón por la cual el hallazgo se mantiene, debido a que no se contemplaron estos hechos al momento de suscribir el contrato de interventoría, los cuales evidentemente iban a afectar su desarrollo. En la actualidad el contrato continúa suspendido.

En relación con el Convenio 33 F de 2006 CORPOGUAVIO el FONAM informa que *“(...) Este convenio se encontraba en ejecución al momento de la suscripción del contrato 26F de 2010. El componente pendiente de ejecutarse era el de la construcción del relleno sanitario; obras que de acuerdo a lo estimado en el POA de septiembre de 2008 se llevarían a cabo en 6 meses, por consiguiente, el componente objeto del contrato 26F de 2010 se limitaba a la obra del relleno sanitario.*

Es importante manifestar que la decisión de liquidar el convenio 33 F de 2006, no fue tomada con anterioridad a la fecha de contratación de la interventoría, por consiguiente, debía garantizarse la interventoría técnica, administrativa y financiera del mismo, considerando que el componente que estaba pendiente de ejecución era el de obra, el cual indiscutiblemente requiere de una interventoría por ser una exigencia del BID en el Reglamento Operativo.

En cuanto a la asignación de las labores de interventoría, derivadas del Convenio 33F de 2006 con Corpoguavio, la Contraloría señala que a pesar que su ejecución, presentaba problemas con el predio en donde se construiría el relleno sanitario desde mayo de 2009, es pertinente aclarar que el predio contaba con los registros de titularidad desde el año 2006 de acuerdo con la escritura pública No. 1928 octubre 26 de septiembre de 2006 a nombre de la Alcaldía de Guasca que reposa en la Alcaldía municipal, remitida por CORPOGUAVIO y que se anexa a este Informe. (Ver Anexo)

Por otro lado, los municipios interesados en el proyecto y conscientes de la necesidad de contar con una solución definitiva de disposición final de residuos sólidos de la región, acudieron a los instrumentos normativos establecidos para la formulación de los PGIRS como son el Decreto 1713 de 2002, la Resolución 1045 de 2003 y al Decreto 838 de 2005 para la selección de predios potenciales para rellenos sanitarios, donde salió seleccionado el predio en Guasca. De igual forma, debe tenerse en cuenta la respuesta formulada al hallazgo H23 de este informe, relacionado con la ejecución y liquidación del convenio suscrito con Corpoguavio.

Posterior que los municipios adoptaron su PGIRS, incluyendo el predio El Regalo vereda Santa Bárbara del Municipio de Guasca, como el terreno más viable para la ubicación del relleno, este último procedió a la compra del terreno en el cual se desarrollaron los estudios y diseños mencionados. Luego en el año 2009, no existían problemas de predios, ni de selección, ni de adquisición, que impidieran el desarrollo del proyecto con su respectiva interventoría, como lo establecen las normas del FONAM. Pruebas (...)"

La CGR establece, en el caso del Convenio 33f de 2006 con Corpoguavio, que a pesar que su ejecución presentaba problemas, con la oposición de la comunidad en lo relacionado con el desarrollo del proyecto, desde mayo de 2009 lo que derivaría en la imposibilidad de ejecutar de manera normal el Convenio y por lo tanto su interventoría, éste es incluido dentro del objeto del Contrato 26f de 2010, por lo tanto el hallazgo se mantiene.

Adicionalmente el FONAM afirma que "(...) se observa que para el inicio del proceso de contratación para la interventoría se tuvieron en cuenta el estado de los convenios, la naturaleza de los objetos contractuales, y los componentes pendientes de ejecutar, como quedo expuesto. (...)

(...) De manera que al ser la interventoría integral, el avance de los proyectos debe revisarse en el marco de los tres aspectos mencionados, y no restringirlo al componente técnico. Es así como, en el primer informe de interventoría se mencionan actividades relacionadas con cada uno de los proyectos, como

reuniones, revisión de pliegos de condiciones, visitas técnicas, entre otros, y la programación de actividades del componente administrativo. De igual forma, en los informes subsiguientes se mencionan el avance técnico, administrativo y financiero de los convenios objeto de la interventoría.

Conforme a lo dispuesto en el contrato de consultoría 26 F de 2010, se autorizó el desembolso de los recursos por valor del 65% del total del contrato, respecto de lo cual debe tenerse en cuenta que el parágrafo segundo de la cláusula 6.2 del contrato establece que: “si las labores de interventoría fueron parciales se reconocerá un valor proporcional al trabajo realizado lo cual se determinará según el porcentaje de avance de cada uno de los proyectos, para lo cual se efectuará un análisis sobre el estado de ejecución (...).”

En este sentido, como menciona la Contraloría, el Convenio 15f de 2008 suscrito con CORPOBOYACÁ logró una ejecución del 100%; proyecto que tenía asignado un costo de interventoría de \$125.000.000, el cual representa más del 50% del valor de los desembolsos realizados. El porcentaje restante desembolsado, hace referencia a las actividades de la interventoría en los componentes administrativos y financieros de los tres proyectos restantes. Situación que fue verificada por el supervisor del contrato, con el fin de adelantar los trámites de desembolsos.

Ahora bien, debe destacarse que a la fecha el contrato 26F de 2010 se encuentra vigente, y dada su suspensión, no se ha tramitado el desembolso del 35% restante, que corresponde a la ejecución de los convenios 1f de 2009, suscrito con la CAS y el convenio 17f de 2007, suscrito con la CSB, al cual se aplicará lo previsto en los párrafos primero y segundo de la cláusula 6.4 del contrato, según corresponda.

Finalmente, en relación con la contratación de una sola interventoría para varios convenios se menciona que el FONAM la consideró viable atendiendo a los principios de celeridad y economía, pues este tipo de procesos permiten las economías de escala, la optimización de los procesos de contratación y lograr un manejo conjunto de proyectos por personal especializado, sin perder de vista la independencia cada proyecto.”

La CGR evidencia que, no hay claridad en relación con las actividades desarrolladas por la interventoría, en virtud del Contrato 26f de 2010 en cada uno de los convenios, ni la forma en que éstas se cuantifican, más cuando solamente uno de los Convenios intervenidos tuvo un cumplimiento del 100%, por lo cual el hallazgo se ratifica y se procederá a realizar la respectiva indagación preliminar. Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria a la luz de la ley 734 de 2002 y se solicitara una indagación preliminar para determinar el daño fiscal.

H 9. D2. Contratación de varias Interventorías para un solo proyecto

El Convenio 15f del 22 de diciembre de 2008 suscrito con Corpoboyá, cuyo objeto era la construcción terraza 12, relleno sanitario Municipio de Sogamoso, Boyacá, en primera instancia tuvo una supervisión por parte del MAVDT y posteriormente se contrataron dos interventorías, la primera a cargo de Corpoboyá desde el 21 de diciembre de 2009 hasta el 31 de mayo de 2010, de la cual se desconocen los términos en los cuales fue contratada, debido a que no se aportó el correspondiente soporte. La segunda interventoría fue realizada, en ejecución del Contrato 26f del 11 de mayo 2010 por Consorcio Interventoría de Residuos.

La CGR evidenció que el cambio de interventoría, impacta el desarrollo del proyecto, tal y como se evidencia en el oficio del 13 de julio de 2010, suscrito por el contratista Consorcio Interventoría Residuos que establece:

“Vía: La vía no aparece en los planos ni cuenta con diseño. Por lo tanto la construcción de esta obra no puede ser supervisada por la interventoría. Sin embargo en la obra, esta vía ya fue construida casi en su totalidad, desconoce esta interventoría como hizo el interventor anterior para ordenar el pago de una obra de la cual no hay planos, ni diseños.

Terraza: En los nombrados 15 planos presentan en el No. 2, No. 2ª y No. 4 tres terrazas y en el plano No. 3 y en el Adicional1 de 1, con fecha Noviembre 14 de 2008 Plano Topográfico Planta Terraza 12, aparecen 4 niveles.

*No se conoce el diseño de la Terraza 12ª faltan los diseños topográficos, la pendiente de los taludes, las cotas, la conformación topográfica y en general las dimensiones geométricas de la terraza. Con la información suministrada no se pueden calcular volúmenes del movimiento de tierra, ni cantidades de obra, **igualmente desconocemos como hicieron los anteriores interventores para autorizar los pagos que ordenaron al contratista de la obra.***

No se pueden calcular las cantidades de materiales para la impermeabilización, incluyendo las áreas para cubrir con geomembrana el piso, las paredes laterales, ni los anclajes correspondientes.

*Manejo de lixiviados: (...) **los dos sistemas presentan fallas de diseño, lo que impide ejecutar la obra hasta tanto no se aclare el diseño del sistema lixiviados**”.* (...)

*Diseño en general: **Los planos son de muy mala calidad, existen inconsistencias entre ellos como las ya anotadas y errores de diseño que***

es necesario corregir (...), así mismo es urgente realizar los diseños faltantes para poder construir la obra.” (negritas fuera de texto).

La falta de continuidad del contrato de interventoría puede generar dificultades en la ejecución de la misma que impactan el desarrollo del proyecto, lo que también puede ocasionar problemas al momento de establecer responsabilidades al momento de una reclamación.

Así mismo, no existe claridad sobre el criterio que tuvo en cuenta el FONAM para modificar el convenio y designar en la Corporación la responsabilidad de contratar la interventoría, que como se observó anteriormente no se ejecutó satisfactoriamente y que a su vez tuvo una supervisión inadecuada, tal y lo como lo evidenció la segunda interventoría contratada por el FONAM, constituyéndose en un hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

El Fonam en su respuesta informa que “En cuanto a las labores de la interventoría que estuvieron a cargo de Corpoboyacá y del consorcio interventoría residuos se aclara lo siguiente:

En la actualidad, el proyecto “Construir la terraza 12, nivel 1 y la vía interna del relleno sanitario terrazas del porvenir en Sogamoso, Boyacá, para disponer técnica, económica y ambientalmente los residuos sólidos domiciliarios RSD producidos en Sogamoso y los 20 municipios que actualmente disponen en dicho relleno”, objeto del convenio 15F de 2008 se encuentra ejecutado en su totalidad, por lo que, aún al existir un cambio de interventoría, se cumplieron con los propósitos establecidos, dando cumplimiento a los fines del Estado.

Ahora bien, en la solicitud de modificación suscrita el 14 de diciembre de 2010, por el Director de Gestión Empresarial y dirigida a la Coordinadora del Grupo de Contratos, se solicita que la interventoría pueda ser contratada por FONAM y/o por Corpoboyacá. Al respecto, el mismo informe indica que la alternativa se planteó debido a la declaratoria de desierta de los procesos de contratación de obra en dos oportunidades; esto derivó en un aplazamiento de la contratación de la interventoría, que motivó la solicitud de contar con una interventoría a cargo de Corpoboyacá para la ejecución de las obras. (Anexo Memorando 5200-3-150800 del 14 de diciembre de 2009).

Diseños de la vía de acceso y del relleno Sanitario: Dentro del empalme realizado por la interventoría de Corpoboyacá, y el Consorcio interventoría Residuos (Contrato 026 de 2010), esta tuvo la oportunidad de revisar los planos de diseño entregados por Corpoboyacá para el proyecto, los cuales reposan en las Carpetas del MAVDT y de Corpoboyacá. (Anexo Folios 1, 91-92 y 93 del proyecto

radicado por Corpoboyacá, donde se encuentralos siguiente planos de diseño de la vía de acceso: plancha 1 – Mantenimiento vía de Acceso al relleno Sanitario. 2- Corte longitudinal vía proyectada de acceso a la Terraza. 3- Manteniendo vía de Acceso al relleno Sanitario – Elementos geométricos del eje de la vía.)

Igualmente, como soporte a la gestión del empale de las interventoría, el MAVDT suministró mediante correo electrónico del 21 de mayo de 2010, todos los documentos y planos de diseño del proyecto los cuales se encontraban colgados en la página WEB de la Corporación. (Se anexo correo electrónico con el soporte respectivo). Luego con radicado 005102 del 09 de junio de 2010, Corpoboyacá remitió los documentos producidos durante la interventoría ejercida por la Corporación, para el empalme respectivo. Se anexa Carta de Corpoboyacá.

Finalmente, el 24 de junio de 2010, la interventoría manifiesta que ha recibido los planos de diseño, y solicita que de nuevo le sean remitidos los 14 planos que obra, a lo cual el supervisor del MAVDT del Convenio 033F le informa que los planos siempre han estado disponibles en obra y por la empresa COSERVICIOS diseñadora y operadora del relleno sanitario (los mismos que se pueden consultar en la página WEB de Corpoboyacá). Ver Anexo correo electrónico del 24 de junio de 2010.

Por lo anterior, se advierte que sí hubo una interacción entre Corpoboyacá, quien ejerció como Interventoría y el Consorcio Interventoría Residuos, con el respectivo empalme y con los requerimientos normales de información por parte del Consorcio, los cuales se subsanaron con la respectiva remisión de documentos relacionados con la ejecución de las obras del relleno.”

Para la CGR no es claro por qué razón la declaratoria de desierta de los procesos de contratación de obra en dos oportunidades y el aplazamiento de la contratación de la interventoría derivado de éstas, hacen que ésta deba estar a cargo de Corpoboyacá, y se originen las modificaciones a la condiciones iniciales del Convenio en donde el FONAM era el responsable de su contratación.

En lo relacionado a la contratación de dos o más interventorías para un mismo proyecto y las dificultades que se pueden generar de esta práctica, tanto en el desarrollo de la misma, como en la determinación de responsabilidades, se mantiene el hallazgo con la connotación disciplinaria, debido a que no obstante se superaron los inconvenientes registrados, éstos efectivamente se presentaron, lo que impacta la debida supervisión de los proyectos. Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria a la luz de la ley 734 de 2002.

H.10. IP2. D3. Determinación de los plazos de ejecución y cumplimiento del objeto contractual

Los términos que se establecen para la ejecución de los Convenios, deben ser el reflejo de una correcta planeación y tener en cuenta el tiempo realmente requerido para la realización de las actividades derivadas de los mismos.

La CGR observa que el Convenio 01F del 23 de diciembre de 2009 suscrito con la CAS, por valor de \$1.313 millones con vigencia inicial hasta el 31 de julio de 2010, tenía por objeto el diseño y la construcción de un relleno sanitario regional localizado en el Municipio de San José de Miranda y el fortalecimiento institucional de la Unidad de Servicios Públicos del Municipio de San José de Miranda.

La suscripción del contrato derivado No. 586-20010 entre la CAS y Construrrellenos se realizó el 23 de julio de 2010, faltando solamente ocho días para que se terminara el plazo de ejecución del convenio, razón por la cual se hace necesario la suscripción del otro si No. 1 del 21 de junio de 2010, mediante el cual se prorroga hasta el 23 de diciembre de 2010.

De otro lado, se estableció que en los meses siguientes a la suscripción del contrato mencionado, no se presenta ejecución del mismo, como lo registran los informes de supervisión, debido a que el predio inicialmente definido fue afectado en una remoción en masa de gran magnitud en su vía de acceso y parte del predio, imposibilitando el ingreso y desarrollo del proyecto en este sector, hecho que sucedió el 27 de junio de 2010. Cabe anotar que el contrato derivado se firmó con posterioridad al acaecimiento de este hecho.

El 02 de noviembre de 2010 el convenio es suspendido por tiempo indefinido, con un avance del 0% de la ejecución del contrato y un valor de \$561 millones desembolsados por el FONAM, de los \$903 millones que le corresponden como aporte al proyecto.

La CGR observa que no existe una planificación de manera coherente de las actividades que deben desarrollarse con el fin de cumplir los objetos de los convenios y de los demás trámites que se desprenden en cumplimiento de los mismos, a manera de ejemplo el tiempo necesario para llevar a cabo la contratación derivada y de las interventorías, razón por la cual se realizará el correspondiente traslado disciplinario por la presunta violación al principio de planeación contractual.

En lo relacionado con la ejecución del convenio, teniendo en cuenta que no existe avance de obra y que de acuerdo con los soportes que obran en la carpeta fueron

desembolsados el 62% de los recursos, se procederá a la apertura de una indagación preliminar con el fin de establecer un presunto detrimento patrimonial y otras responsabilidades.

El FONAM en su respuesta informa en relación con la correcta planeación y el tiempo requerido para la realización de las actividades derivadas de los Convenios que éstos *“pretenden apoyar a las CARs con recursos del crédito 1556 OC/CO, en la ejecución de proyectos dirigidos a la Gestión Integral de los Residuos Sólidos. Los proyectos deben contar con un Plan Operativo Anual en el cual se establece el tiempo estimado de ejecución y la financiación de cada una de las actividades del mismo de acuerdo a los aportes de FONAM, contrapartida y entidades asociadas.*

No obstante, durante la ejecución del proyecto pueden presentarse situaciones que están fuera del control de las partes y que puede llevar a retrasos en la ejecución de las actividades previstas o a que éstas sean poco viables.

Este fue el caso del Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 01f de 2009 suscrito con la CAS, el cual no pudo continuar su ejecución debido a la presencia de un deslizamiento en la vía que comunica al municipio de San José de Miranda con el predio Cruz de Piedra, afectando además el predio en el cual se proyectaba desarrollar el proyecto, circunstancia de fuerza mayor que impidió la normal ejecución de las actividades.

Esta situación se corrobora en el Informe de Visita efectuada por la CAS en compañía de la Procuraduría Ambiental y Agraria de Santander y el municipio de San José de Miranda el 2 de julio de 2010. (Se anexa Informe Técnico CAS del 7 de julio de 2010).

Si bien es cierto que la Corporación y el municipio de San José de Miranda adelantaron acciones tendientes a la búsqueda de un nuevo sitio destinado al proyecto, no fue posible encontrar otro terreno que cumpliera con las especificaciones técnicas y ambientales. En consecuencia, en comunicación enviada el 1 de junio de 2011 a la CAS por la Directora de Gestión Empresarial del Ministerio con radicado No. 5200-2-67751, se le solicita que la Corporación manifieste el interés de continuar o no con la ejecución del convenio, a lo cual, a través del oficio No. 4120-E1-81553 del 1 de julio, la Corporación manifiesta que ha decidido iniciar los trámites pertinentes con el fin de liquidar el convenio. (Se anexan comunicaciones).

Ahora bien, no debe dejarse de vista que una de las obligaciones estipuladas en el convenio interadministrativo de cooperación a cargo de la CAS, es el de llevar una contabilidad separada de los recursos del convenio y abrir una cuenta

independiente que permita su control. En cumplimiento de lo anterior, la Corporación abrió la cuenta 520-03040-4 del Banco Popular. Para efectos de la liquidación, los gastos efectuados por la Corporación deberán ser justificados al FONAM, mientras que los que no fueron comprometidos deberán ser reintegrados al Fondo.

De acuerdo a lo expuesto, se puede concluir que no existe riesgo de pérdida de los recursos ni un presunto detrimento patrimonial.”

Teniendo en cuenta que de acuerdo con lo informado por el FONAM, el Convenio 01f de 2009 – CAS será liquidado y que la suscripción del contrato derivado No. 586-20010, el 23 de julio de 2010 entre la CAS y Construrreyenos, se realizó sin que se haya tenido en cuenta el deslizamiento ocurrido el 27 de junio de 2010, el hallazgo se mantiene con las respectivas connotaciones disciplinarias y se procederá a la apertura de la respectiva indagación preliminar con el fin de determinar un presunto detrimento patrimonial y las demás responsabilidades. Así mismo se mantiene la observación relacionada con la falta de planeación contractual, con presunta connotación disciplinaria. Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria a la luz de la ley 734 de 2002 y se solicitara una indagación preliminar para determinar el daño fiscal.

H.11 IP3. D4. Retrasos en la ejecución del convenio, condiciones para el desembolso de recursos, interventoría y pagos sin cumplimiento de requisitos contractuales

La estructura actual de los convenios suscritos con las corporaciones desarrollados en tres fases correspondientes al fortalecimiento institucional para la prestación del servicio domiciliario de aseo, el diseño y la construcción de rellenos sanitarios, no garantiza que el proyecto se lleve a cabo, debido a que la fase II en la cual se realizan los estudios previos y los diseños, se continúa tramitando por parte de los municipios la disponibilidad legal del predio y se realizan actividades como el trámite de licencia ambiental y otros que retrasan y/o hacen imposible ejecutar los proyectos.

El Convenio 17f del 27 de junio 2007 suscrito con la CSB, por valor de \$420 millones, tenía como objeto implementar los PGIRS en fortalecimiento institucional para la prestación del servicio público domiciliario de aseo, estudios previos, diseño y construcción del relleno sanitario regional para los municipios de Santa Rosa del Sur, Simití, Cantagallo y San Pablo Sur, Departamento de Bolívar (plan de gestión, diseño y construcción). El plazo ejecución era de 12 meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio, es decir del 26 de septiembre de 2007 al 26 de septiembre de 2008.

Posteriormente se realizaron cinco prórrogas y actualmente el convenio se encuentra vigente hasta el 30 de agosto de 2011, de esta forma el plazo de ejecución pasa de un año a tres años, sin que a la fecha se haya podido realizar la construcción del relleno sanitario regional para los mencionados municipios.

Las situaciones que generaron las adiciones en tiempo, en el caso de la segunda prórroga suscrita el 25 de febrero de 2009, que extendía el plazo de ejecución hasta el 30 de septiembre de 2009, fueron entre otras, que en ese momento se encontraba en trámite la legalización de los predios destinados para la construcción del relleno sanitario regional y la necesidad de tiempo para proceder a la realización del proceso contractual para la construcción, el cual no había iniciado, porque los diseños todavía no estaban aprobados.

La tercera prórroga al Convenio 17f de 2007, suscrita el 30 de septiembre de 2009, que establece como plazo de ejecución el 30 de junio de 2010, se realiza debido a que existieron retrasos en la ejecución del Contrato 001 de 2008 y el proceso de selección para la construcción del relleno sanitario todavía no se había iniciado. Hasta ese momento se encontraba en trámite la licencia ambiental del predio.

El contrato 001 de 2008, inició el 16 de mayo de 2008, para el fortalecimiento institucional, la estructuración y diseño del esquema para la prestación del servicio de aseo de los municipios, del cual el informe final es entregado el 7 de octubre de 2010, es decir dos años y medio después.

La cuarta prórroga firmada el 24 de junio de 2010 que extiende el plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2010, se fundamenta en que el contrato adjudicado para la construcción del relleno sanitario No. 004 de 2009 con Consorcio S&T, fue liquidado por mutuo acuerdo entre las partes y que el nuevo proceso de licitación finalizaría el día 16 de julio de 2010 y que el tiempo requerido para ejecutar las obras se estima en 5 meses.

La quinta prórroga al Convenio, del 29 de diciembre de 2010, se realiza teniendo en cuenta que el segundo contrato para la construcción No. 001 del 14 de julio de 2010, con la firma SAGO INCIMELCO, el cual tiene acta de inicio del 2 de noviembre de 2010 y que la ejecución de las obras requieren de seis meses. Así mismo, la CSB argumenta que debido a las condiciones climáticas el contrato se encuentra suspendido y a la fecha no ha reiniciado.

La CGR observa que los contratos de construcción 004 de 2009 (liquidado) y 001 de 2010 fueron suscritos cuando todavía se encontraba en trámite la licencia ambiental del predio, otorgada hasta el 24 de septiembre de 2010, sin que se tuviera en cuenta que la obtención de la licencia ambiental es requisito para

proceder a la construcción del relleno y demás actividades de la tercera fase del proyecto, con lo cual se evidencia falta de cumplimiento de la programación contractual, riesgo de pérdida de recursos y de controversias contractuales, razón por la cual este hecho constituye presunta falta disciplinaria.

Condiciones para el desembolso de recursos

Las condiciones para el desembolso de los recursos a la Corporación, deben corresponder al avance real del proyecto, con el fin de garantizar los recursos y el cumplimiento del objeto contractual.

En el Convenio 17f de 2007, por valor de \$420 millones, inicialmente fueron pactados 4 desembolsos, los cuales no cubren de manera gradual el desarrollo total del proyecto, debido a que éste se conforma de 3 etapas que son el fortalecimiento institucional para la prestación del servicio público domiciliario de aseo; la realización de estudios previos y diseños; y la construcción del relleno sanitario.

El primer desembolso se realizó el 27 de noviembre de 2007, por un valor equivalente al 47% del valor del convenio, previo al cumplimiento de apertura de 2 cuentas corrientes y certificación de que se contrató el equipo ejecutor del convenio.

La segunda transferencia equivalente al 23%, estaba pactada con la entrega del primer informe de avance cuyo contenido debía incluir la evaluación integral del servicio actual de aseo y el modelo de estructuración, constitución y puesta en marcha de la empresa. (Fase I)

El tercer y último desembolso del 20%, se estableció previo a la entrega del segundo informe que contenga la estructuración definitiva, constitución y puesta en marcha de la empresa; Realización de los estudios previos para el diseño del relleno sanitario determinados en el Reglamento Técnico de Agua Potable y Saneamiento Básico-RAS2000; Determinación del método de disposición a utilizar durante la operación del relleno sanitario; Realización de evaluación socio-económica de acuerdo con lo establecido en la Resolución 109 de 2000; Elaboración de los diseños correspondientes al relleno sanitario regional, a nivel de ingeniería de detalle; Desarrollo del Estudio de Impacto Ambiental; Trámite de licencia ambiental. (Fase II).

La cuarta transferencia correspondía al 10% previo a la entrega del informe final.

De esta forma, con las condiciones iniciales del convenio, el 90% de los recursos serían desembolsados a la CSB con el adelantamiento de la primera y segunda fase.

Posteriormente, el 22 de septiembre de 2008 el FONAM modifica la cláusula cuarta del convenio en sus literales b y c relacionadas con las condiciones para realizar los desembolsos, autorizando una transferencia correspondiente al 30% del valor del convenio, previo a la suscripción del acta de inicio del contrato derivado de Fortalecimiento Institucional y de los Diseños para la construcción del relleno regional. El segundo desembolso es autorizado el 16 de octubre de 2008.

Esta misma modificación, establece un tercer y último desembolso del 23% previo a la entrega de un informe preliminar que contenga la evaluación integral del servicio actual de aseo y el modelo de estructuración, constitución, puesta en marcha de la empresa y entrega de los diseños definitivos.

Con base en lo anterior, la transferencia del 77% de los recursos se realizó con el primer y segundo desembolso, autorizado con la presentación del acta de inicio de los contratos 001 y 002 de 2008, sin que se exija un avance mínimo de los objetos de éstos, es decir en el fortalecimiento y en los diseños del relleno sanitario.

El tercer y último desembolso es autorizado el 04 de Diciembre de 2008, con la presentación de un *informe preliminar* con la evaluación integral del servicio actual de aseo y el modelo de estructuración, constitución, puesta en marcha de la empresa y entrega de los diseños definitivos.

En relación con el cumplimiento oportuno del contrato derivado 001 de 2008, los diseños definitivos son entregados el 07 de octubre de 2010, es decir dos años y cinco meses después de la entrega del informe preliminar y el desembolso total de los recursos.

Así mismo, llama la atención los recursos fueron desembolsados a la Corporación el 04 de diciembre de 2008 y que la interventoría en su informe No. 5 del 21 de septiembre al 20 de octubre de 2010 reporta que el *“MAVDT ya realizó el giro correspondiente a los \$420.000.000 a la CSB y que a la fecha esta Corporación solamente ha justificado los anticipos de los contratos de las fases I y II, cada uno correspondiente al 50% del valor total del contrato, los cuales suman un valor de \$98.500.000”*

La CGR observa que los desembolsos del convenio, no están condicionados al avance del proyecto y se hacen sin que se exija el cumplimiento de actividades que verdaderamente lleven a la ejecución de su objeto, lo que pone en riesgo el

desarrollo del proyecto en la forma y en el término establecido, debido a que la Corporación obtiene el 100% de los recursos, sin que se establezcan actividades que exijan un avance del mismo.

También es importante resaltar, que para el último desembolso se exige un informe preliminar y no un informe definitivo, que incluye los diseños definitivos, de los cuales dependía la contratación del relleno sanitario. Adicionalmente, la importancia de presentar un informe final, radica en que se garantiza que la Corporación le exija al contratista los ajustes correspondientes.

En el caso concreto, al 31 de octubre de 2009, todavía no se había podido adelantar el proceso para la contratación del relleno sanitario, porque no se contaba con los diseños definitivos.

Interventoría

El Convenio 17f del 27 de junio de 2007 – CSB, contempló el valor de \$70 millones por concepto de interventoría, para lo cual el FONAM contrató dos firmas así:

Contrato C-0415 del 13 de agosto de 2008 suscrito entre la OEI y EPAM CPT por \$51 millones, para la interventoría del Convenio 17f de 2007, la cual inició en septiembre de 2008, es decir fecha en la que terminaba el plazo de ejecución inicial del convenio 17f de 2007.

De esta forma, la interventoría se suscribe un año después del inicio de la ejecución del convenio y cuatro meses después del inicio de los contratos derivados Nos. 001 y 002 de 2008, cuyos objetos eran el fortalecimiento institucional y la elaboración los estudios previos y el diseño del relleno sanitario.

Esta interventoría se desarrolla hasta el 31 de octubre de 2009, fecha en la cual continuaba en ejecución el contrato 001 de 2008 y la construcción no se había contratado.

El Fonam en su informe final de supervisión registra que la ejecución de la interventoría en relación con el Convenio 17f de 2007 es del 64.63%.

La segunda interventoría fue realizada en virtud del Contrato 26f del 11 de mayo de 2010 suscrito con Consorcio Interventoría Residuos, inició el 21 de mayo de 2010 y pacta la suma de \$61 millones por la labor de la interventoría del Convenio 17f de 2007.

La CGR establece que el valor que se pacta para la realización de las labores pendientes por realizar en el Convenio 17f de 2007 que equivalían al 35.37% que no corresponde al valor a pagar por la segunda interventoría contratada, la cual supera el 100% del valor inicialmente contemplado para su ejecución, hecho por el cual se procederá a aperturar una indagación preliminar para determinar un presunto detrimento patrimonial y demás responsabilidades.

Pagos sin autorización de la interventoría

El Convenio 17f de 2007 suscrito con la CSB, establece obligaciones para la corporación relacionadas con la presentación de informes.

Durante la ejecución de convenio se evidenció que a enero de 2008 se venían presentando problemas en el proceso de contratación adelantado por la Corporación, ya que fue declarado desierto en dos oportunidades.

Ante esta situación se observa desde enero de 2008, el requerimiento por parte del supervisor a la Corporación, relacionado con la presentación de un informe sobre la apertura y finalización del proceso precontractual realizado en el mes de enero, sin que a abril de 2008 la Corporación hubiera dado respuesta.

Igual situación se presenta con la solicitud de envío oficial del cronograma para todo el proceso precontractual de las dos consultorías que debían ser contratadas en ejecución del convenio.

Adicionalmente, de acuerdo con el informe de interventoría de EPAM CPT del 28 de mayo de 2009, se presentaron irregularidades en el procedimiento de aprobación y liquidación del contrato 002 de 2008 con Coambiente Ltda., debido a que *“el contrato de estudios y diseños también entregó el informe final, el cual fue revisado por la interventoría y devuelto para correcciones y ajustes en tres oportunidades. La CSB dio por recibido el estudio, lo liquidó y pagó en su totalidad, sin el visto bueno de la interventoría.”*

Lo anterior se constituye en un pago sin el lleno de los requisitos legales y contractuales, por lo tanto este hecho será investigado en la correspondiente indagación preliminar y se hará el correspondiente traslado disciplinario.

La CGR con base en lo anterior concluye que la estructura de estos convenios no le permiten al FONAM exigir de manera efectiva el cumplimiento de sus obligaciones a la Corporación y evidencia extralimitación por parte de ésta en sus funciones, con lo cual se configuraría el incumplimiento del Convenio, generando riesgo en la ejecución del proyecto y de los recursos invertidos.

Adicionalmente, se evidencia retrasos por parte del FONAM en la información que debía aportarle a la interventoría para el cumplimiento de sus funciones, tal y como lo registra el Consorcio Interventoría Residuos en su informe No. 2 de julio de 2010, en el que afirma que la interventoría no dispone a la fecha de documentos que soportan las actividades del POA, dado que el mismo no ha sido allegado aún por parte del MAVDT, tampoco posee información referente a los desembolsos totales o parciales derivados del Convenio No. 17F de 2007.

El FONAM afirma que “Establece la contraloría que en el momento de la suscripción del contrato derivado No. 002 de 2008, cuyo objeto era elaborar los estudios previos y el diseño del relleno sanitario regional, no existía la disponibilidad legal del bien destinado para la construcción, lo que tiene como consecuencia que se realizarán diseños sobre un predio, del cual al final se corre el riesgo que no se obtenga la titularidad, finalmente obtenida en noviembre de 2008.

Sobre este punto, debe señalarse que en el marco de lo dispuesto en el Decreto 1713 de 2002, mediante el cual se establece la formulación de los PGIRS con carácter obligatorio, la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL SUR DE BOLIVAR -CSB-, presentó en el mes de junio de 2007 a consideración del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el proyecto “LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PGIRS EN FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO, ESTUDIOS PREVIOS, DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DEL RELLENO SANITARIO REGIONAL PARA LOS MUNICIPIOS DE SANTA ROSA DEL SUR, SIMITÍ, CANTAGALLO Y SAN PABLO DEL SUR, DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR”, con el fin de acceder a recursos de la séptima convocatoria del crédito BID 1556 OC-CO SINA II.

El proyecto presentado por la Corporación fue evaluado por el comité de proyectos de la Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico (DAPSB) de la época, y los resultados de dicha evaluación fueron presentados en sesión del Comité de Inversiones Ambientales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Dicho comité aprobó los proyectos que se presentaron y cumplieron con los requisitos y criterios establecidos en el Reglamento Operativo del Programa.

Es importante precisar, que si bien la Corporación propuso como ubicación del relleno sanitario regional el corregimiento de San Luis, localizado en el municipio de Simití, la ejecución del proyecto estaba condicionada a los resultados arrojados en el Diagnóstico Ambiental de Alternativas -DAA, solicitado por la Corporación en cumplimiento del Decreto 1220 de 2005, vigente para la fecha de aprobación del proyecto.

Así, en el marco del contrato derivado No. 002 de 2008 suscrito entre la CSB y la firma COAMBIENTE LTDA, se realizó el **DAA, con el fin de ubicar el predio más adecuado para la construcción del relleno sanitario**. En la realización del DAA, la firma contratista identificó tres predios en el municipio de Simití, de los cuales se escogió el predio localizado antes de llegar a la Y del corregimiento de San Luis, con un área de 30,33 Ha, a 36Km de la cabecera Municipal, cuyas coordenadas van por el Norte desde 1.358.124,04 N hasta la 1.358.701,05 N y por el este desde la 1.013.937,04 E hasta la 1.014.723,00 E. Este lote **presentó las características adecuadas para la construcción del relleno sanitario regional y cumplía con los requisitos técnicos y ambientales establecidos en el Decreto 838 de 2005, por consiguiente, fue el predio seleccionado para el proyecto, sobre el cual se efectuaron los estudios y diseños.**

Cabe resaltar, que el predio seleccionado, era un baldío, razón por la cual el municipio de Simití **adelantó el proceso de adjudicación del predio ante la Unidad Nacional de Tierras Rurales – UNAT, que emitió un auto de aceptación de adjudicación del predio el 26 de septiembre de 2008**, como consta en la Resolución No. 224 del 24 de septiembre de 2010 a través de la cual la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar –CSB otorga Licencia Ambiental al proyecto. (Anexo)

Ahora bien, en cuanto a la observación relativa a que los contratos de obra No. 004 de 2009 (liquidado) y 001 de 2010 fueron suscritos cuando todavía se encontraba en trámite la licencia ambiental del predio, es importante tener en cuenta la experiencia vivida con la apertura del proceso de consultoría para el fortalecimiento y el de los estudios y diseños, los cuales se abrieron en 3 oportunidades, de las cuales en las dos primeras se declararon desiertas por falta de oferentes. Adicionalmente, debe resaltarse que la zona donde se desarrolla el proyecto es de alto riesgo por ser catalogada como zona roja.

Teniendo en cuenta esta experiencia, y considerando que la Corporación emitió el concepto técnico No. 011 de 2009 sobre la viabilidad del proyecto en el predio seleccionado, se inició el proceso de contratación para la obra. **Es preciso señalar que el atraso fundamental en el otorgamiento de la licencia ambiental fue la expedición del acto administrativo por parte de la CSB, que respondió a la demora del pago de la publicación por parte del municipio de Simití, requisito de todo proceso de licenciamiento.**

Se reitera que el propósito de los convenios de cooperación suscritos entre el FONAM y las Corporaciones Autónomas Regionales es apoyar financieramente, con recursos del Crédito BID 1556/OC-CO la ejecución de los proyectos dirigidos a la Gestión Integral de Residuos Sólidos. Debe tenerse en cuenta que en estos

convenios las CARs no pueden ser tratados como un “contratista” que presta un servicio o suministra un bien, sino como una entidad pública subejecutora a la cual se le está prestando apoyo y con la cual se aúnan esfuerzos para la ejecución de un proyecto determinado. Siendo así, y dado que son ellas quienes deben adelantar los procesos de selección, requieren contar con la totalidad de los recursos que amparen dichas contrataciones, desde la apertura de los respectivos procesos. Por esto, el Ministerio debe efectuar la transferencia de los recursos, debiendo la Corporación cumplir con los requisitos para el giro establecidos en los convenios, lo cual ha sido de plena observancia.

En este contexto, respecto a las condiciones para la realización de los desembolsos del Convenio 17F de 2007, debe enfatizarse que éstos corresponden a lo establecido en el Convenio y al marco de lo estipulado en el reglamento operativo de la séptima convocatoria y el contrato de préstamo BID 1556/OC-CO SINA II. El propósito de los desembolsos es que permitan a las Corporaciones, como subejecutoras del programa, encargadas de adelantar los procesos de contratación requeridos, contar con los recursos necesarios para lograr la ejecución del proyecto. Sin embargo, es pertinente resaltar que, según lo dispuesto en el convenio 17F de 2007, si la corporación incurre en gastos no justificados o que no sean elegibles e imputables a los recursos previstos en éste, deberá asumirlos con recursos propios y en consecuencia, efectuar los reembolsos respectivos al FONAM.

En relación con el tercer desembolso de este convenio, es necesario aclarar, que fue autorizado por la supervisión una vez verificados los requisitos señalados en la primera modificación del convenio, esto es, la entrega del informe preliminar y los diseños (Ver anexo). Por otro lado, de acuerdo a la información suministrada por el contador del grupo SINA, el tercer desembolso a la CSB se realizó el 29 de diciembre de 2008.

Para concluir en lo relativo al tercer desembolso, como se mencionó anteriormente, la Corporación como subejecutora es la responsable de la contratación y por consiguiente, de realizar los pagos de los contratos derivados, los cuales deben ser justificados al Ministerio.

En cuanto a los informes que debía presentar la Corporación dentro del convenio, se han entregado por ésta 5 informes a la supervisión del FONAM, los cuales dan cuenta del avance de la ejecución del proyecto. (Se anexan los Informes).”

La CGR, teniendo en cuenta que el Convenio 17f del 27 de junio de 2007 con la CSB no se ha finalizado, no obstante lleva ejecutándose durante casi 4 años, por lo cual la finalidad que el Estado pretendía satisfacer no se ha cumplido, ratifica el

hallazgo con base en todas las consideraciones mencionadas anteriormente y procederá a la apertura de una indagación preliminar, con el fin de determinar si existe detrimento patrimonial y otras responsabilidades.

En relación con las irregularidades en el procedimiento de aprobación y liquidación del contrato 002 de 2008 con Coambiente Ltda., se mantiene el hallazgo.

Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria a la luz de la ley 734 de 2002 y se solicitara una indagación preliminar para determinar el daño fiscal.

H12. IP4. D5. Retrasos en la ejecución del Convenio e Interventoría

La estructura actual de los convenios suscritos con las corporaciones desarrollados en tres fases correspondientes al fortalecimiento institucional para la prestación del servicio domiciliario de aseo, el diseño y la construcción de rellenos sanitarios, no garantiza que el proyecto se lleve a cabo, debido a que la fase II en la cual se realizan los estudios previos y los diseños, se continúa tramitando por parte de los municipios la disponibilidad del predio y se realizan las actividades como el trámite de licencia ambiental y otros que retrasan y/o hacen imposible ejecutar los proyectos.

El Convenio 19f de 2007 suscrito con Corpoguajira, cuyo objeto era el Plan de Gestión Integral de Municipios del Sur de la Guajira – Fortalecimiento Institucional para la Prestación del Servicio Público Domiciliario de Aseo – Diseño y Construcción del relleno sanitario regional para los Municipios de Hatonuevo, Barrancas, Fonseca, Distracción, San Juan del Cesar, El Molino, Villanueva, Urumita y La Jagua del Pilar, por valor de \$1.095 millones, con plazo de ejecución inicial del 29 de agosto de 2007 al 28 de agosto de 2008, prorrogado hasta el 31 de julio de 2011.

Respecto a la ejecución de este Convenio se observa, que su plazo de ejecución se extiende aproximadamente tres años más de lo programado, y tal y como lo afirma el supervisor en su informe de julio de 2010 se presenta *“alto retraso en su ejecución, debido a la demora en la legalización del sitio en donde se construirá el relleno sanitario regional, pues a la fecha no contamos **con el certificado de libertad y tradición del mismo a pesar de todas las gestiones realizadas por CORPOGUAJIRA y el Municipio (Fonseca)**”*(negrilla fuera de texto)

Así mismo, la Corporación tuvo problemas con la ejecución del contrato derivado No 048 de 2008 suscrito con Aseo General SA ESP, iniciado el 23 de junio de 2008, por valor de \$ 1.497 millones, para los estudios y diseños y la construcción del relleno sanitario, el cual fue suspendido y presentó retrasos.

El monto de los recursos desembolsados por parte del FONAM a Corpoguajira equivalen a \$1.095 millones, a través de tres transferencias del 34%, 33% y 33% con requisitos, que al igual que en los anteriores convenios, no aseguran el cumplimiento del objeto. Este valor es desembolsado en su totalidad en la vigencia 2008.

La CGR concluye que la ejecución de estos convenios presentan dificultades relacionadas con la disposición de los predios en donde se construyen los rellenos sanitarios, o con la oposición de la comunidad al momento de hacer la consulta, lo que genera que los proyectos se ejecuten en un tiempo equivalente al doble de lo programado, generando un riesgo de pérdida de recursos o de inejecución de éstos por parte de las Corporaciones, a quienes el FONAM les desembolsa los recursos aún cuando todavía no está clara la viabilidad del proyecto.

Interventoría

Para la realización de la interventoría y de supervisión del Convenio 19f de 2007 – Corpoguajira, se contemplaron \$182 millones, sin que exista claridad cuál era el valor destinado para la interventoría y cuál para la supervisión.

Para la ejecución de la interventoría se suscribieron los siguientes contratos:

1. Contrato C-0415 del 13 de agosto de 2008 suscrito entre la OEI y EPAM CPT, para la realización de varias interventorías, incluida la del Convenio 19f de 2007 por \$133 millones, la cual inició en septiembre de 2008, es decir fecha en la que el plazo inicialmente contemplado para la ejecución del proyecto se encontraba vencido.

El Fonam en su informe final de supervisión registra que la ejecución de la interventoría EPAM CPT en relación con el Convenio 19f de 2007 es del 47.56%. Lo pagado a la firma consultora por concepto de la Interventoría al Convenio 19f de 2007, es difícil de establecer debido a la modalidad de contratación de ésta.

El contrato C-0415 de 2008 no ha sido liquidado.

2. Contrato No. 015 de 2010 suscrito entre Corpoguajira y EPAM S.A E.S.P., por valor de \$105 millones.

La CGR concluye que el retraso en el desarrollo de los convenios genera sobrecostos en la interventoría, debido a que se realizan dos contratos para un mismo proyecto. En este caso, la interventoría total del proyecto iba a realizarse por \$133 millones, sin embargo es necesario contratar una segunda interventoría

por \$105 millones para la realización de las labores pendientes por realizar que equivalían al 52.44%, hecho por el cual se procederá a la apertura de una indagación preliminar.

El FONAM informa en lo relacionado con el plazo de ejecución y su ampliación a tres años más de lo programado que *“(...) tal y como se indica en los informes de supervisión, se presentó un “retraso en su ejecución, debido a la demora en la legalización del sitio en donde se construiría el relleno sanitario regional.*

Sobre este punto, si bien es cierto que durante la ejecución del Convenio Interadministrativo de Cooperación Administrativa, Financiera y Técnica No. 19F de 2007 se presentaron algunos problemas con el predio propuesto en el proyecto y situaciones atribuidas al fenómeno de la niña que retrasaron el cronograma inicialmente planteado, estos fueron superados satisfactoriamente, toda vez que el relleno regional fue construido en la zona de ALMAPOQUE del municipio de Fonseca, como consta en el Acta de recibo de obra del 3 de marzo de 2011, e inició operaciones por parte de la empresa Aseo General S.A ESP desde el 1 de junio del mismo año. En todo caso, debe tenerse en cuenta que las circunstancias presentadas fueron ajenas al Ministerio y escapan a cualquier ejercicio de planeación y previsión, dado su carácter fortuito. (Se anexan registros fotográficos del relleno sanitario regional del sur de la Guajira y el Acta de recibo de obra del 3 de marzo de 2011)

Por otro lado, señala la Contraloría que en el convenio 19F de 2007 no existía claridad respecto de los valores destinados a la interventoría y a la supervisión del convenio, sin embargo, debe señalarse que en el Plan Operativo Anual –POA, se identificó expresamente un valor de \$36.515.000 para la supervisión y \$146.060.000 para la interventoría del convenio.

Finalmente, observa la Contraloría que en el desarrollo del convenio se presentan sobrecostos en la interventoría contratada por Corpoguajira. Al respecto, es importante señalar que de conformidad con el reglamento Operativo del Programa, los porcentajes máximos establecidos para la contratación de la interventoría se exigen al Ministerio como entidad ejecutora del programa.

En este contexto, al contratarse la interventoría por la Corporación con sus recursos propios, le son aplicables las regulaciones y normas internas que rigen la contratación de dichas actividades, en tanto como se demostró antes, en materia de interventoría y supervisión, los límites los establece el Reglamento Operativo para el FONAM como ejecutor del Programa.”

En lo relacionado con los sobrecostos en la interventoría del proyecto se ratifica el hallazgo y se procederá a la apertura de una indagación preliminar, con el fin de establecer si existe detrimento patrimonial y otra clase de responsabilidades.

Así mismo, teniendo en cuenta que no obstante, el FONAM informa que el relleno regional fue construido en la zona de ALMAPOQUE, no se anexa el acta de recibo de obra del 3 de marzo de 2011, informe relacionado con el inicio operaciones por parte de la empresa Aseo General S.A ESP, ni ningún documento que certifique la construcción del relleno sanitario, este hecho también será objeto de investigación en la indagación preliminar.

Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria a la luz de la ley 734 de 2002 y se solicitara una indagación preliminar para determinar el daño fiscal.

H 13 Convenio 07f de 2010- CAS

El Convenio No. 07f de 2010 con la CAS, tiene por objeto aunar esfuerzos administrativos, financieros, técnicos para desarrollar las actividades correspondientes al proyecto diseño, construcción del relleno sanitario regional para los municipios de Hato, Plamar, Galá, Cabrera, Villanueva, Valle de san José, Páramo, Curití, Pinchote y Barichra (Santander) y fortalecimiento institucional a la Unidad de servicios Públicos del Municipio de Barichara” por valor de \$1.278 millones, de los cuales \$894 millones serán aportados por el Fondo.

En el mes de marzo fueron desembolsados \$254 millones, una vez la Corporación hizo entrega de los documentos precontractuales base para los procesos de selección de los contratos derivados.

De acuerdo con el informe de supervisión a 31 de marzo de 2011, no se han adelantado por parte de la CAS los procesos de selección debido a inconvenientes con la comunidad del Municipio de Galán que se oponen a la ejecución del convenio, presentándose así nuevamente la situación del Convenio 33f de 2006, y con lo cual se encuentran en riesgo los recursos y el cumplimiento del proyecto.

Los informes que debían ser presentados por la Corporación Autónoma Regional de Santander dentro de sus obligaciones y como una forma de seguimiento por parte del FONAM al cumplimiento del convenio, no obran en la carpeta y por lo tanto fueron requeridos por la CGR, sin embargo no fueron allegados a esta comisión.

El Fonam, señala en lo relacionado con la oposición de la comunidad al proyecto que éste “(...) inicialmente fue presentado en la octava convocatoria teniendo como

centroide el municipio de Barichara, en la cual no fue aprobado por qué no cumplía con algunos requisitos de presentación.

Ahora bien, teniendo en cuenta que existían recursos disponibles del Crédito BID 1556 CO/OC para la vigencia 2010 y 2011 atendiendo lo acordado con el Banco Interamericano de Desarrollo – BID, frente a la circunstancia de, se posibilitó que los proyectos presentados en la octava convocatoria cuya no aprobación se debió al incumplimiento de requisitos subsanables los cuales por no ser sustanciales podrían ser actualizados y optar por financiación en la novena convocatoria.

En este contexto, y dada la necesidad del Departamento de Santander de construir rellenos sanitarios regionales para la disposición adecuada de residuos sólidos, la Corporación actualizó el proyecto presentado en la octava convocatoria y solicitó se aprobara que el centroide fuera el municipio de Galán, argumentando que ello obedecía a que la comunidad de dicho municipio había aceptado la construcción del relleno sanitario en su jurisdicción mediante el oficio CAS de fecha 13 de diciembre de 2010. (Se anexa Acta de Concertación con la comunidad del municipio de Galán firmada).

Es así como, el 15 de diciembre de 2010, el Comité de Inversiones Ambientales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial aprobó el proyecto “DISEÑO, CONSTRUCCIÓN DEL RELLENO SANITARIO REGIONAL PARA LOS MUNICIPIOS DE HATO, PALMAR, GALÁN, CABRERA, VILLANUEVA, VALLE DE SAN JOSÉ, PÁRAMO, CURITÍ, PINCHOTE Y BARICHARA (SANTANDER) Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL A LA UNIDAD DE SERVICIOS PÚBLICOS DEL MUNICIPIO DE BARICHARA” presentado por la Corporación Autónoma Regional de Santander -CAS, en el marco de la Novena Convocatoria 1556 OC-CO. Para lo cual, el 29 de diciembre de 2010 se suscribió el Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 07F de 2010, entre FONAM y CAS.

El 21 de febrero de 2011, en las instalaciones de la CAS se realizó reunión informativa del proyecto, el cual contó con la participación del Ministerio, en donde se presentaron manifestaciones en contra del proyecto por parte de algunos de los participantes en el evento. (Se anexa Acta).

A través del oficio radicado con el No. 4120-E1-43912 del 11 de abril de 2011, el director de la CAS solicita al Ministerio el traslado del proyecto con centroide en el municipio de Galán al municipio de Barichara, argumentando los problemas acaecidos con la comunidad del municipio de Galán, con ocasión de la construcción del relleno sanitario regional.

En respuesta a la solicitud presentada por la CAS, mediante el oficio No. 5000-E2-43912 del 7 de junio de 2011 el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, considera que el requerimiento de la Corporación no es viable técnica y jurídicamente, toda vez que no existe certeza de que las comunidades acepten su ejecución en el Municipio de Barichara y el estado de ejecución del proyecto es del cero por ciento (0%).

En razón a lo anterior, el Director encargado de la Corporación Autónoma Regional de Santander –CAS en el oficio No. 003394 del 8 de julio de 2011, solicita la terminación de común acuerdo del Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 07F de 2010.

Si bien es cierto que el proyecto no va a ejecutarse, no hay riesgo de pérdida de los recursos ni un presunto detrimento patrimonial; toda vez que una de las obligaciones estipuladas en el convenio interadministrativo de cooperación a cargo de la CAS, es el de llevar una contabilidad separada de los recursos del convenio y abrir una cuenta independiente que permita su control.

Para efectos de la liquidación, los gastos efectuados por la Corporación deberán ser justificados al FONAM, mientras que los que no fueron comprometidos deberán ser reintegrados al Fondo.

Por otro lado, afirma la Contraloría que los informes que debían ser presentados por la Corporación Autónoma Regional de Santander dentro de sus obligaciones y como una forma de seguimiento por parte del FONAM al cumplimiento del convenio, no obran en la carpeta y por lo tanto fueron requeridos por la CGR, sin embargo no fueron allegados a esta comisión.

Sobre el particular, se anexa el Informe presentado por la CAS al supervisor del FONAM.”

La CGR mantiene el hallazgo, teniendo en cuenta que el Convenio va a liquidarse, con el fin de verificar que los recursos desembolsados por el FONAM sean devueltos en su totalidad con sus correspondientes rendimientos financieros.

H14. D6. Diagnostico Ambiental de Alternativas

Contrario a lo exigido por el artículo 17 del Decreto 1220 de 2005, vigente hasta agosto de 2010⁵, los municipios a los cuales fueron asignados recursos a través

⁵ Fecha en que fue expedido el Decreto 2820 de 2010, que deroga el 1220 de 2005.

de convenios con el FONAM en los años 2007, 2008 y 2009, para el fortalecimiento institucional, diseño y construcción de rellenos sanitarios, no solicitaron pronunciamiento de la autoridad ambiental *“respecto de si el proyecto, obra o actividad que se pretende realizar requiere de la presentación del diagnóstico ambiental de alternativas”*, violando así lo establecido por la norma vigente.

Esto conlleva a que los sitios escogidos para la construcción de estas obras presenten deficiencias técnicas relacionadas con la calidad de los suelos, vías de acceso y oposición de la comunidad que han impedido la realización de los proyectos.

La Entidad señala que sobre el tema del Diagnóstico Ambiental de Alternativas, es necesario precisar que los proyectos aprobados por el Comité de Inversiones Ambientales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, deben cumplir con los requisitos y criterios establecidos en el Reglamento Operativo del Programa emitido para cada convocatoria.

En este sentido, debe considerarse el tipo de proyecto presentado por la Corporación en cada Convocatoria y los componentes que contemple, lo cual debe estar señalado en el correspondiente POA. Así las cosas, un proyecto que incluyera los componentes de estudios previos, diseño y construcción de un relleno sanitario, establecería en su POA la elaboración del Diagnóstico Ambiental de Alternativas -DAA, en caso de que la Autoridad Ambiental lo requiriera.

De ahí que, en las condiciones establecidas para la contratación de los estudios previos y diseños, por parte de la entidad Subejecutora, se contemple como producto el Diagnóstico Ambiental de Alternativas, en caso de la Autoridad Ambiental conceptúe sobre la necesidad de que este estudio sea realizado para la ejecución del proyecto.

Por otra parte, en la selección de proyectos a ser cofinanciados con recursos del crédito BID, se verificaba que estos cumplieran con los requisitos de planificación territorial en el municipio donde fuera a desarrollarse el proyecto; esto es, contarán con la certificación de que el predio propuesto estuviera incorporado dentro del correspondiente POT. No obstante, en algunos casos, la definición del sitio donde se ejecutaría el proyecto, dependía de los resultados obtenidos en el Diagnóstico Ambiental de Alternativas, si este era requerido por la Autoridad Ambiental.

Para concluir, la elaboración del DAA, permitía evaluar la mejor opción técnica y ambiental para desarrollar el proyecto, incluyendo entre las alternativas, el predio presentado por la Corporación en la Convocatoria; precisamente, con el fin de

evitar deficiencias técnicas relacionadas con la calidad de los suelos, vías de acceso y oposición de la comunidad al proyecto.

La CGR considera que la respuesta dada por la entidad no desvirtúa el hallazgo, toda vez que no se verifica el cumplimiento del trámite de pronunciamiento por parte de la autoridad ambiental. Se mantiene el hallazgo. Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria a la luz de la ley 734 de 2002.

H15. Informes del contratista

El FONAM realizó durante la vigencia 2009 contratos de prestación de servicios por los cuales se realizan la prestación de servicios profesionales en las áreas física, biótica y social, requeridos para emitir los concepto técnicos producto de las visitas de evaluación, seguimiento y/o modificación ambiental para apoyar a la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales en la evaluación y el seguimiento de los proyectos, obras o actividades objeto de licenciamiento ambiental de competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y determinar el nivel de cumplimiento de las obligaciones, términos y condiciones bajo los cuales se autorizó la ejecución y desarrollo de los mismos y bajo los lineamientos de la normatividad vigente.

Los anteriores contratos establecían la presentación por parte de los contratistas la de un informe relacionado con el estado de ejecución financiera del contrato, relacionando los conceptos técnicos pagados, pendientes de pago, y el saldo total pendiente de ejecución. Adicionalmente se exigía un informe en el que se presentara un cuadro consolidado sobre la obligación de la inversión del 1% y de la compensación forestal.

Las obligaciones anteriores no se cumplió en los contratos Nos. 377 de 2009, 130 de 2009, 163 de 2009 y 373 de 2009.

El FONAM informa que *“En lo relacionado con los contratos 373F de 2009, 130F de 2009, 163F de 2009 y 377F de 2009 me permito hacer las siguientes precisiones:*

En los contratos antes mencionados, se estableció como obligación del contratista la siguiente: “La Unión Temporal deberá presentar los siguientes informes anexos a la factura: (...) 2. Estado de ejecución financiera del contrato, relacionando los conceptos técnicos pagados, los conceptos técnicos pendientes de pago, y el saldo total pendiente de ejecución. 3. Cuadro consolidado sobre la obligación de la inversión de 1% y de la compensación forestal. (...)”.

No obstante lo anterior, la obligación de presentar un cuadro consolidado sobre la inversión del 1% y de la compensación forestal, adicional a la presentación del informe de ejecución financiera, aplica únicamente para aquellos contratistas a quienes se les asignaron actividades de seguimiento, que para el caso concreto correspondía a las siguientes uniones temporales:

UNION TEMPORAL	CONTRATO No.
CALDERON GONZALEZ GARNICA	130F DE 2009
SAMANEA	373F DE 2009

En los contratos 377F y 163F de 2009, no procedió la presentación del cuadro consolidado referido anteriormente, teniendo en cuenta que las uniones temporales desarrollaron actividades de evaluación.

Es importante señalar, que los informes correspondientes fueron presentados en su oportunidad por los contratistas, pero no se anexaron a los informes de actividades que reposan en los expedientes contractuales, razón por la cual ya fueron remitidos al Grupo de Contratos mediante Memorando No. 2400-3-86660 de fecha 12 de julio de 2011. (Anexo en 1 folio)

Teniendo en cuenta que la forma de pago se realiza de acuerdo con el número y tipo de conceptos técnicos realizados por el contratista cada mes, los cuales tienen un valor diferente dependiendo del concepto y de la actividad, la no presentación de los informes de acuerdo con lo pactado en el contrato, impidió la verificación de los datos que debían contener los mencionados informes y por tanto dificulta el seguimiento financiero de los mismos.

La CGR ratifica el hallazgo en lo relacionado con el informe relacionado con el estado de ejecución financiera del contrato, relacionando los conceptos técnicos pagados, pendientes de pago, y el saldo total pendiente de ejecución.

H 16. Contratación de personal

Se evidenció que la forma de contratación del personal de apoyo para la evaluación y seguimiento a los proyectos, obras o actividades que requieran licencia ambiental y demás permisos o autorizaciones ambientales correspondientes de la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales se ha realizado en unas vigencias a través de uniones temporales conformadas por un grupo interdisciplinario en áreas física, biótica y social y en otras ocasiones a través de la contratación de manera individual de los mencionados profesionales.

La CGR concluye que la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales no ha definido cuál es la modalidad de contratación del personal de apoyo más eficaz, con el fin de llevar a cabo las actividades mencionadas de la mejor forma, unificar criterios y establecer procedimientos efectivos en este aspecto.

El FONAM en su respuesta “(...) se permite hacer las siguientes precisiones:

Esta Dirección ha definido como modalidad de selección para la contratación del personal de apoyo, que lleva a cabo las actividades de evaluación y seguimiento a los proyectos, obras o actividades que requieran licencias ambientales, la contratación directa.

(...) Sobre la contratación directa, la misma norma señala en el literal d) de su numeral 4, como causal de contratación directa, la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, definidos estos por el artículo 82 del decreto 2474 de 2008 modificado por el artículo 1° del Decreto 4266 de 2010, como aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento de las funciones de la entidad; así como los relacionados con actividades operativas, logísticas, o asistenciales.

Conforme a lo anterior y teniendo en cuenta que las actividades de evaluación y seguimiento adelantadas por la Dirección, constituyen la prestación de servicios profesionales a la luz de lo dispuesto en las normas antes mencionadas, es claro que la modalidad aplicable es la contratación directa, pudiendo la entidad contratar dichos servicios con la persona natural, jurídica o las diferentes formas de asociación permitidas por la Ley, que se encuentren en capacidad de ejecutar el objeto del contrato siempre que demuestre poseer la suficiente idoneidad y experiencia relacionada para ello.

En ese orden de ideas y habida cuenta que dichas actividades requieren ser abordadas desde diferentes disciplinas, como lo son: la física, la biótica y la social, la Dirección de Licencias, ha contratado la prestación de servicios profesionales tanto de personas naturales como de Uniones Temporales conformadas por personas naturales; estas últimas, con el fin de que a través de dicha figura de asociación se lograra una mejor armonización y consolidación de los conceptos técnicos emitidos en los trámites de evaluación y/o seguimiento de los proyectos.

Por otra parte, la contratación con uniones temporales conlleva un valor agregado relacionado con la responsabilidad solidaria que les asiste a los miembros de la unión respecto del cumplimiento del objeto contractual.

El artículo 82 del decreto 2474 de 2008 que trata sobre la contratación de prestación de servicios y los de apoyo a la gestión establece lo siguiente:

“Artículo 82. *Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales. Modificado por el Decreto Nacional 4266 de 2010. Para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión la entidad estatal podrá contratar directamente con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato y que haya demostrado la idoneidad y experiencia directamente relacionada con el área de que se trate, sin que sea necesario que haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto deberá dejar constancia escrita. Ver la **Sentencia del Consejo de Estado mediante Auto fechado 7 de marzo de 2011, Rad. 2009-00070-00 (Exp. 37.044).***

Los servicios profesionales y de apoyo a la gestión corresponden a aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento de las funciones de la entidad. (...).”

De lo anterior, se colige que la entidad puede contratar a una persona natural, jurídica, unión temporal, consorcio y demás formas asociativas que permite la ley 80 de 1993, la ley 1150 de 2007, el decreto 2474 de 2008 y demás normas concordantes, siempre que tenga la capacidad de ejecutar el objeto del contrato y que haya demostrado la idoneidad y experiencia directamente relacionada con el área de que se trate. (...).”

Es claro para este ente de control que existe libertad en contratar personas naturales, personas jurídicas, consorcios o uniones temporales, sin embargo se evidencia que la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales ha contratado durante un dos años uniones temporales y durante otros dos años personas naturales con las profesiones mencionadas.

Es importante mencionar que dada la importancia de la labor que se desarrolla a través de la contratación del personal de apoyo de la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales y teniendo en cuenta que hay un porcentaje considerable los recursos del FONAM destinados a esta contratación, la contratación del personal, debe obedecer a estudios y diagnósticos, con base en las experiencias de tal forma que se identifique la forma más eficaz de contratación, por lo que el hallazgo se ratifica.

H17. D7. Sistema Electrónico para la Contratación Pública- SECOP

El Artículo 8 del Decreto 2474 de 2008, establece con algunas excepciones, que todos los procedimientos y actos asociados a los procesos de contratación deben publicarse en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) a través del Portal único de Contratación.

La CGR evidencia con base en el reporte del SECOP, que durante la vigencia 2009, el FONAM realizó las publicaciones a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, sin embargo, los contratos 226f de 2009, contrato 353f de 2009; 158f de 2009, 125f de 2009 126f de 2009 no se encuentran registrados en el SECOP incumpliendo el Artículo 8 del Decreto 2474 de 2008 y con lo cual se transgrede el principio de publicidad de la contratación pública, hecho con presunta connotación disciplinaria.

El FONAM informa que *“De los contratos relacionados por el grupo auditor de la Contraloría, el ministerio verificó en el portal SECOP y se constató que los siguientes contratos si se publicaron y de los cuales anexamos los reportes respectivos:*

N° CONTRATO	FECHA PUBLICACION
226fde 2009	28-dic-2010
158f de 2009	27dic-2010
125f de 2009	22-dic-2010
126f de 2009	22-dic-2010

Con relación al contrato 353f de 2009, para la época en que se estaban publicando en el SECOP los contratos debido al compromiso adquirido, este se encontraba en trámite de liquidación. Sin embargo ya se encuentra publicado. (Se anexa el reporte)”

La CGR establece que de acuerdo con el párrafo 3 del artículo 8 del Decreto 2474 de 200, la publicación electrónica de los actos y documentos a que se refiere el presente artículo deberá hacerse en la fecha de su expedición, o, a más tardar dentro de los tres (3) días hábiles siguientes. De esta manera, se observa con base en la fecha de la suscripción de los contratos, que éstos se encuentran publicados de manera extemporánea, por lo que el hallazgo se ratifica. Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria a la luz de la ley 734 de 2002.

SICE

El FONAM cumple las obligaciones relacionadas con el SICE, a través del perfil creado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT.

En el 2009 se realizó la respectiva auditoría al MAVDT que incluyó la evaluación del cumplimiento de la normatividad vigente en la materia, momento en el cual se encontró que no se habían registrado todos los contratos, procediendo a la apertura del respectivo proceso administrativo sancionatorio. La evaluación correspondiente a la vigencia 2010, se hará a través de la auditoría del MAVDT.

2.1.2.1.1 Contratos de urgencia manifiesta

Fonam no suscribió ningún contrato por la figura de Urgencia Manifiesta.

2.1.2.2 Gestión Presupuestal y financiera

La evaluación de la gestión presupuestal es la siguiente:

TABLA NO. 7				
CALIFICACIÓN PRESUPUESTAL Y FINANCIERA				
CRITERIO	CALIFICACIÓN PARCIAL	FACTOR DE PONDERACIÓN	PUNTAJE TOTAL	CONCEPTO DE CALIFICACIÓN
Programación y aprobación	88.5	0.25	22.125	Se cumplen los procedimientos de programación y aprobación presupuestal, deben observarse criterios adicionales de planeación.
Cumplimiento normativo	100	0.25	25	Se cumplen de manera eficiente su regulación.
Cumplimiento de la ejecución de ingresos	100	0.25	25	Los ingresos superaron ampliamente el monto aprobado.
Cumplimiento de la ejecución de gastos	88.5	0.25	22.125	Algunos rubros con apropiación no evidencian ejecución alguna.
Puntaje total	377	1	94.25	Favorable

Equipo Auditor CGR

VIGENCIA 2009

La apropiación final presupuestal para la vigencia 2009 ascendió a la suma de \$30.126 millones, del los cuales \$7.500 millones correspondieron a recursos aportados por la Nación y \$22.626 millones a recursos propios. El cumplimiento en

la ejecución presupuestal de la vigencia 2009 fue de 80.5%, correspondientes a \$24.268 millones.

Dentro del análisis efectuado se encuentra que los siguientes rubros no tuvieron ninguna ejecución presupuestal:

- Análisis y apoyo a la gestión ambiental del ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial. Fondo nacional ambiental – Fonam. 520-900-11-20.
- Implementación del fondo ambiental para el desarrollo sostenible de la sierra nevada de Santa Marta, La Guajira, Cesar y Magdalena. 520-900-11-21.
- Implementación del fondo ambiental para el desarrollo sostenible de la sierra nevada de Santa Marta, La Guajira, Cesar y Magdalena. 520-900-14-11.
- Administración de los bienes baldíos inadjudicables por parte de parques nacionales naturales nivel nacional. 520-901-13-20.

Los recursos destinados para tales rubros fueron de \$3.599 millones, correspondientes al 11.95% del presupuesto aprobado.

Las cuentas por pagar constituidas en 2009 ascendieron a \$3.090 millones las cuales tuvieron una ejecución del 100% durante la vigencia 2010, y las reservas presupuestales constituidas en 2009 ascendieron a 2.536 millones, y su ejecución fue del 89,4%.

En cuanto al presupuesto de ingresos la apropiación final acorde con el presupuesto de gastos fue de \$30.129 millones, de los cuáles se obtuvieron \$27.860 millones correspondientes al 92.48%.

VIGENCIA 2010

Con respecto a la vigencia 2010 la apropiación final presupuestal fue de \$29.702 millones de los cuales se ejecutaron \$26.259 millones correspondientes al 88.41% de la apropiación final.

Los rubros que no tuvieron ejecución durante la vigencia 2010 fueron los siguientes:

- Implementación del fondo ambiental para el desarrollo sostenible de la sierra nevada de Santa Marta, La Guajira, Cesar y Magdalena. 520-900-14-11

- Implementación del fondo ambiental para el desarrollo sostenible de la sierra nevada de Santa Marta, La Guajira, Cesar y Magdalena. 520-900-14-20.
- Administración de los bienes baldíos inadjudicables por parte de parques nacionales naturales nivel nacional. 520-901-13-20.

Los recursos destinados para tales rubros ascendieron a 2.040 millones, correspondientes al 6.86% del presupuesto aprobado.

Con respecto a lo anterior se evidencia que durante dos años consecutivos se ha solicitado presupuesto para tales rubros y su ejecución presupuestal ha sido de cero.

En cuanto al presupuesto de ingresos de la vigencia 2010, la apropiación final acorde con el presupuesto de gastos fue de \$29.702 millones, y los recursos obtenidos fueron de \$37.131 millones es decir que sobrepasaron las estimaciones en un 25.01% principalmente por los ingresos obtenidos por licencias.

2.2. EVALUACIÓN DE ESTADOS CONTABLES

2.2.1. Proceso Contable

Teniendo en cuenta el programa de auditoría elaborado y los procedimientos desarrollados para las vigencias 2009 y 2010-FONAM ajustados al PGA respectivo y al de tiempo de ejecución desde el punto de vista contable, se practicaron pruebas selectivas a las respectivas cuentas examinadas para dichas vigencias.

2.2.2. Materialidad

Para fundamentar el dictamen integral se estableció como nivel de materialidad el siguiente:

La base utilizada para determinación de la materialidad se fundamentó en el Total de los Ingresos Operacionales representados en \$41.929.2 millones, a diciembre 31 de 2010, considerando un riesgo de control interno con una tasa del 1%, el equipo auditor toma el rango bajo calculado por el aplicativo del audite 4.0, lo cual define una materialidad por valor de \$208 millones, para la vigencia 2010.

Para la vigencia 2009, de igual manera se tomó el total de los ingresos operacionales representados en \$31.630.2 millones, considerando un riesgo de control interno del 1%, el equipo auditor toma el rango bajo calculado por el

aplicativo del audite 4.0, lo cual define una materialidad por valor de \$157 millones, para la vigencia 2009.

ANALISIS FINANCIERO 2009-2010

El Fondo Nacional Ambiental FONAM al cierre de las vigencias 2009-2010, presentó la siguiente situación financiera: Activos por \$60.204.2 millones y patrimonio por \$55.141.7 millones; activos por \$38.845.1 millones y patrimonio por \$32.283.4 millones respectivamente.

Los activos totales se incrementaron el 63% en la vigencia 2010 respecto del 2009, reflejados especialmente en el activo corriente cuenta Inversiones – Títulos de Tesorería TES Clase B y Deudores. El anterior incremento de las Inversiones se fundamenta en las necesidades de inversión de la Entidad y la valorización que presentaron dichas inversiones; las cuentas por Cobrar se incrementaron debido especialmente a los procesos ejecutivos de jurisdicción coactiva por multas en materia ambiental. El valor de los pasivos se incrementó el 10.9% durante 2010 respecto de la vigencia anterior, donde las cuentas por pagar por concepto de adquisición de bienes y servicios y recaudos a favor de terceros fueron las de mayor representatividad.

Los ingresos de la Entidad están representados especialmente en Ingresos fiscales no tributarios provenientes de la expedición de licencias ambientales por seguimiento y evaluación y por los recursos asignados por la Dirección del Tesoro Nacional por el rubro de inversión, para el desarrollo de programas ambientales.

2.2.3. Opinión sobre los estados contables

Los estados financieros del Fondo Nacional Ambiental- FONAM se analizaron mediante pruebas selectivas del ciclo operacional de Ingresos, Adquisiciones y Pagos, aplicadas a las cuentas de Ingresos Fiscales No tributarios, subcuenta Ingresos por Licencias Ambientales; dentro del activo, se revisó el efectivo de bancos con las conciliaciones bancarias, se revisaron los ingresos contables y de tesorería por concepto de Multas y Sanciones, para las vigencias 2009 y 2010.

VIGENCIA 2009

Las observaciones e inconsistencias encontradas ascienden a \$26.7 millones los cuales representan menos del 1% del total del activo por \$ 42.222,6 millones lo cual da para opinión sin salvedades para la vigencia 2009.

VIGENCIA 2010

No se registraron hallazgos contables lo cual da para opinión sin salvedades para la vigencia 2010.

En nuestra opinión, los estados contables presentan razonablemente en todos sus aspectos significativos la situación financiera del Fondo Nacional Ambiental-FONAM a 31 de diciembre de 2009 y 2010, así como los resultados de las operaciones por los años terminados en esa fecha, de conformidad con las normas y principios de contabilidad generalmente aceptados, prescritos por la Contaduría General de la Nación, excepto por las observaciones encontradas y que a continuación se relacionan para las dos vigencias evaluadas:

H18 Conciliaciones bancarias.

A diciembre 31 de 2009, de acuerdo con revisión de información suministrada por la Entidad, respecto de conciliaciones bancarias de las cuentas Nos. 230-5554-3 y 230-082388-2 Banco Occidente, aparecen partidas pendientes de consecución de soportes desde año 2006, partidas pendientes de autorización de devolución desde 2007 y 2008 y cheques pendientes de cobro desde 2007 y consignaciones pendientes de registro en libros desde 2006 hasta diciembre de 2009 por valor de \$26.7 millones.

A diciembre 31 de 2010, de acuerdo con revisión de la información suministrada por la Entidad, respecto de conciliaciones bancarias cuenta No. 03914767716-Bancolombia (Peajes), aparece con bajo movimiento durante la vigencia, igual para la cuenta 039-147675-89 Bancolombia.

La entidad en su respuesta indica que la información tiene como fin permitir la presentación clara y oportuna del avance generado sobre las partidas conciliatorias y su depuración generando las herramientas que permitan en la consideración de la Comisión retirar la observación sobre la gestión de conciliaciones y depuración de partidas. Además, adjuntan los reportes de conciliaciones de los años que se tomaron como herramientas de trabajo y en las cuales se evidencia el avance generado por la gestión de la Tesorería, en la depuración de las partidas. Adicionalmente se realiza un análisis de la cantidad de partidas en cuadro comparativo y expresión porcentual del avance. Igualmente para los valores registrados en las conciliaciones que son objeto del análisis por parte de la Contraloría General de la República. En sus comentarios, hace un análisis de alcance de cumplimiento de metas.

La CRG considera que, a diciembre 31 de 2009, de acuerdo con revisión de información suministrada por la Entidad, respecto de conciliaciones bancarias de las cuentas Nos. 230-5554-3 y 230-082388-2 Banco Occidente, aparecen partidas pendientes de consecución de soportes desde año 2006, partidas pendientes de autorización de devolución desde 2007 y 2008 y cheques pendientes de cobro desde 2007 y consignaciones pendientes de registro en libros desde 2006 hasta diciembre de 2009 por valor de \$26.7 millones.

A diciembre 31 de 2010, de acuerdo con revisión de la información suministrada por la Entidad, respecto de conciliaciones bancarias cuenta No. 03914767716-Bancolombia (Peajes), aparece con bajo movimiento durante la vigencia, igual para la cuenta 039-147675-89 Bancolombia.

Evaluada la respuesta de la Entidad, el hallazgo se mantiene.

Evaluación del Control Interno Contable vigencias 2009 y 2010

La calificación de Control Interno contable arrojó un resultado de 0.76 conforme a los análisis realizados, plasmados en el formato diligenciado para el efecto, lo que equivale a “EFICIENTE”

2.2.4. Rendición de la Cuenta

En relación con lo establecido por la Resolución Orgánica 5544 de 2003 se consolidó y presentó el informe anual de rendición de la Cuenta 2009 el 26 de febrero del 2010 y el informe intermedio de rendición de la cuenta 2009 el 29 de julio de acuerdo con los formatos y contenido en ella establecidos en el artículo 28 y 29 Capítulo I como una entidad del presupuesto general de la nación.

La presentación de estos informes se realizó mediante la consolidación de la información presentada por el área financiera y administrativa, la oficina de planeación y asesoría jurídica, en los formatos establecidos por la CGR.

Para la vigencia 2010, se recibió el informe de rendición de la cuenta intermedio el 29 de julio con corte a junio 30 del 2010

Con radicado de la CGR 2010ER17018 del 28 de febrero de 2011 se recibe la rendición de la cuenta correspondiente a la vigencia 2010. En este informe se adjunta la siguiente información.

Formato 1. Estado de Ingresos y Gastos.
Formato 2 A Ejecución plan de compras.

Formato 4 A Ejecución planes de acción.
Formato 5, 5A y 5B Relación contractual.
Formato 6 Indicadores de gestión.
Formato 7 Relación de empréstitos internacionales.
Formato 8, 8.1, 8.2, 8.3, 8.4 y 8.5 Informes Gestión ambiental.
Formato 9 Informe de procesos judiciales.
Formato 10, 10 A y 10B Informe operativo.
Balance General (Estados Financieros). Aprobados por la Junta Directiva.
Estado de Actividad Financiera Económica y social.
Estado de Cambio en el Patrimonio.
Notas y anexos a los Estados Contables.

Conclusiones. Según lo establecido en la Resolución No. 5544 de 2003 de la CGR, Fonam rindió la cuenta semestral y consolidada correspondiente a la vigencias fiscales 2009 y 2010 dentro de los plazos estipulados acuerdo a los formatos y contenido en ella establecidos.

En la Cuenta presentada y rendida por la Entidad a la CGR a dic. de 2009 (cuenta final), no aparecen los Estados Financieros consolidados de Fonam en medio físico ni magnético. Se informa sobre los Estados Financieros Fonam-Unidad de Parques vigencia 2009.

2.2.5 Boletín de Deudores Morosos

Según los documentos enviados por el FONAM, fue cargada la información en el boletín de deudores morosos a la Contaduría General de la Nación, a través del Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública CHIP el día 12 de diciembre de 2010, en cumplimiento al párrafo 3 del artículo 2 de la Ley 1066 del 2006 y Resolución 531 del 24 de noviembre de 2009.

2.2.6. Seguimiento a las Glosas de la Cámara de Representantes

De orden contable:

De acuerdo a la información suministrada por la Entidad a la comisión de auditoría, respecto de respuesta dada a las glosas presentadas por la Entidad, a la Comisión Legal de Cuentas sobre las vigencias 2008 y 2009 no se evidencia respuesta ni comentario alguno sobre los siguientes aspectos:

Punto B

- Certificación donde se exprese que los saldos fueron tomados fielmente de los libros de contabilidad señalada en el Régimen de Contabilidad Pública.
- Utilización de la subcuenta otros 000090 donde los saldos superan el 5% del monto total de la cuenta principal, los que se deben reclasificar en su respectiva cuenta o solicitarle a la Contaduría General de la Nación la habilitación de nuevos códigos, tal como sucedió en la cuenta 411090 por \$2.625.139 miles de pesos, cuenta 839090 por \$1.219 miles de pesos en la vigencia 2009.

3. DENUNCIAS

Mediante radicado E8511 del 08 de febrero de 2010, la Contraloría Delegada para el Medio ambiente recibió denuncia IE8511-10, relacionada con irregularidades en la construcción de relleno sanitario en el Municipio de Guasca, para lo cual esta Contraloría establece unas acciones a seguir, relacionadas con la evaluación del proyecto, conclusiones que se exponen a continuación.

H19 IP5. Liquidación del Convenio 33f de 2006 - Corpoguavio

El Convenio 33f del 29 de diciembre 2006 suscrito con Corpoguavio, tenía por objeto el Diseño y Construcción del relleno sanitario regional en el municipio de Guasca, Cundinamarca y Fortalecimiento Institucional para la prestación del servicio de aseo regional, por valor de \$357 millones aportados por FONAM.

El Convenio tenía plazo de ejecución inicial del 29 de mayo de 2007 a mayo 28 de 2009, plazo que es prorrogado hasta el 28 de mayo de 2010.

En lo relacionado con los desembolsos en el Convenio 33f de 2006, se pactaron 4 transferencias, sin embargo éste es modificado el 17 de diciembre de 2007, estableciendo un segundo y último desembolso correspondiente al 70% restante previo a "a. Certificación del giro de los recursos de contrapartida de los municipios a la Corporación y su incorporación al presupuesto de dicha Corporación. b. Aprobación, por parte del supervisor e interventor del convenio, de los términos de referencia para la contratación de las actividades a ejecutar en cumplimiento del objeto del convenio" (De esta minuta no obra en el expediente el original)

Con base en lo anterior el FONAM realizó el desembolso de \$357 millones así:

Primer desembolso, realizado el 28 de diciembre de 2007 por \$70 millones.

Segundo desembolso realizado el 31 de diciembre de 2007 por \$249 millones.

Tercer desembolso realizado el 29 de febrero de 2008 por \$36 millones.

En desarrollo de este convenio la Corporación suscribió los siguientes contratos:

1. Contrato de Consultoría No. 200-12-5-181 del 08 de agosto de 2008, cuyo objeto era el fortalecimiento institucional para la prestación del servicio, por valor de \$140 millones, el cual inició el 11 de agosto de 2008 y fue liquidado el 19 de abril de 2010.

2. Contrato de Consultoría No. 200-12-5-540 del 12 de diciembre de 2008, con acta de inicio del 13 de enero de 2009, para la realización de estudios previos, diseño y estudio de impacto ambiental del relleno sanitario, y terminado el 28 de mayo de 2010, por valor de \$111 millones, suspendido en dos ocasiones, reiniciado el 13 de abril de 2010 y liquidado el 28 de diciembre de 2010.

No obstante estos dos contratos se encuentran terminados, la construcción del relleno sanitario no se llevó a cabo, razón por la cual se configura un posible detrimento patrimonial, para lo cual se procederá a la apertura de una indagación preliminar y determinar si existe detrimento patrimonial, con base en la no utilización de los productos pagados como resultado de su ejecución, los cuales no podrán ser utilizados dentro del proyecto.

La CGR observa que para el 29 de febrero de 2008, el FONAM había desembolsado el 100% de los recursos, sin que se hubieran exigido avances en el convenio y que actualmente el Convenio se encuentra en trámite de liquidación, debido a que fue imposible ejecutarlo.

Adicionalmente, de acuerdo con informe de visita especial ambiental realizada por la Contraloría de Cundinamarca se afirma que el Municipio de Guasca compró el lote "El Regalo" de 57 hectáreas por valor de \$100 millones de pesos, predio que resultó ser inadecuado para el desarrollo del proyecto en mención.

Interventoría

En lo relacionado con la interventoría y la supervisión, el Convenio 33f de 2006 había contemplado el valor de \$59 millones, para lo cual se suscribieron los siguientes contratos:

El contrato C-0312 de 2008 suscrito con la OEI y UT Intersina para la realización de varias interventorías por valor de \$352 millones, incluía la correspondiente al Convenio 33f de 2006 por \$47 millones, la cual inició el 02 de julio de 2008.

A la firma UT Intersina se le realizó el primer pago correspondiente al 25% del valor del contrato y de acuerdo con las facturas presentadas pretendía un segundo pago por el 27% y un tercer pago por el 30% quedando solamente el 18% por ejecutar.

Estos pagos no se realizaron en su momento por situaciones relacionadas con el personal de la interventoría y posteriormente no se realizan los pagos, debido a que se tuvo conocimiento de una denuncia penal en contra de la firma consultora, por falsedad en documento privado radicada el 25 de junio de 2009. Este contrato se encuentra sin liquidar.

La CGR observa que la firma consultora, pretendía el pago del 82% del contrato, sin que hubiera un avance significativo de los convenios objeto de interventoría, que en el caso de Corpoguavio era del 22,38% en la primera fase y del 11,78% en la fase de diseños, con lo cual se evidencian los problemas de contratar una sola interventoría para varios proyectos y las dificultades para la realización de los pagos.

Para la segunda interventoría se suscribe el Contrato 26f del 11 de mayo de 2010 suscrito con Consorcio Interventoría Residuos, por valor de \$60 millones para lo relacionado con el Convenio 33f de 2006.

Este contrato tiene acta de inicio del 21 de mayo de 2010, momento en el cual El Convenio con Corpoguavio no se estaba ejecutando de manera normal y FONAM tenía conocimiento de las irregularidades presentadas en su ejecución.

De esta forma, la firma Consorcio Interventoría Residuos, en su primer informe establece que *“por las dificultades con la comunidad, la obra no será ejecutada y por esta situación la apropiación presupuestal destinada para este proyecto, se podría utilizar en las comisiones topográficas de la interventoría requerida en los otros proyectos”*

Hasta el momento no existe claridad, para qué actividades serán destinados los \$60 millones de pesos destinados inicialmente para un proyecto que no se va a realizar.

No obstante el FONAM conocía que la ejecución del convenio 33f de 2006 no era viable, contrató una interventoría por la cual se han realizado pagos por concepto

de una interventoría que no iba a ser posible ejecutar y que en consecuencia se ha limitado al acompañamiento en la liquidación del convenio

El FONAM afirma que “(...) *Contrato Fortalecimiento: Ahora, respecto a los contratos que derivaron en los estudios y diseños, se indica que el Contrato de Consultoría No. 200-12-5-181 del 08 de agosto de 2008, cuyo objeto era el fortalecimiento institucional para la prestación del servicio, por valor de \$140 millones, liquidado el 19 de abril de 2010, tiene la particularidad de dirigirse a la fortalecer el esquema comercial institución y operativo de la prestación del servicio de aseo. Es por eso que el dentro de los alcances del estudio se desarrolló los siguientes subproductos: Ley 689 Decreto 1713 de 2002*

a. Diagnostico de la situación actual comercial, administrativa, financiera, económica y jurídica de la prestación del servicio público de aseo en los municipios de Guasca, Gachalá, Ubalá, Junín, Gachetá y Gama.

b. Se analizaron los diferentes esquemas para la prestación del servicio público de aseo regional y evaluaron diferentes alternativas organizacionales propuestas.

c. Se desarrollo la alternativa organizacional seleccionada para la prestación del servicio público de aseo regional, que relaciona la vinculación de un operador especializado a través de una entidad territorial para garantizar la prestación del servicio público de aseo regional.

d. Se realizo la modelación de costos y tarifas para la prestación del servicio público de aseo para los municipios de Guasca, Gachalá, Ubalá, Junín, Gachetá y Gama; conforme a la aplicación de las formulas contenidas en las Resoluciones CRA 351 y 352 de 2005, vigentes.

e. Se realizo la modelación económica y financiera del proyecto comparando costos de disposición final actuales (Nuevo Mondoñedo) y proyecciones a sitio en Guasca.

f. Se realizo la modelación financiera para el proyecto considerando la disposición final en Guasca utilizando Relleno Sanitario y aprovechamiento de residuos sólidos en el marco de una gestión integral.

g. Modelo tarifario regional y de equilibrio entre subsidios y contribuciones solidarias.

En conclusión, acerca de los estudios para el fortalecimiento institucional, luego de tener el anterior resultado, y verificando su implementación tarifaria, Corpoguavio inició el trámite de implementación de esquemas de regionalización del servicio de aseo, el 24 de septiembre de 2010 cuando remitió a las seis (6) alcaldías para su

aplicación a los usuarios las estructuras tarifarias del servicio de aseo; esto con la salvedad de que las alcaldías están obligadas a garantizar la prestación de los servicios públicos. Igualmente, es claro que el producto de la Consultoría tiene una aplicabilidad inmediata en los municipios, en el que se contemplan dos escenarios, disponiendo en el relleno sanitario de Mondoñedo, ó en el relleno sanitario en Guasca.

- Contrato de Estudios y Diseños: Respecto al contrato de consultoría No. 200-12-5-540 del 12 de diciembre de 2008, con acta de inicio del 13 de enero de 2009, para la realización de estudios previos, diseño y estudio de impacto ambiental del relleno sanitario, y terminado el 28 de mayo de 2010, por valor de \$111 millones, es pertinente considerar los siguientes aspectos para determinar la pertinencia de la ejecución.

Los estudios se adelantaron basados en los municipios interesados en el desarrollo del proyecto contaban con el Plan de Gestión Integral de residuos Sólidos- que definió el predio El Regalo del la Vereda Santa Bárbara de Guasca, como el sitio de disposición final regional-, con el Plan de ordenamiento Territorial, una aprobación del proyecto en FONAM, el convenio interadministrativo y el Plan Operativo POA, que definió tres actividades dentro de las que se contempla los estudios y diseños del relleno sanitario.

En desarrollo de las actividades de consultoría, el estudio de impacto ambiental concluyó lo siguiente: Capítulo 5. EVALUACION AMBIENTAL, en éste se hace todo el análisis de los impactos ambientales y sociales y la incidencia de estos sobre el mismo proyecto. Es así como en conclusión, en el capítulo 5.3.8.1 Identificación de Efectos Socio Económicos, se establece lo siguiente en el componente Dinámica Cultural (se Anexa copia del aparte del EIA desarrollado):

Dinámica Cultural: Este factor esta dado desde la perspectiva de alteración en la dinámica de manejo y gestión de proyectos que tienen que ver con la población aledaña al relleno sanitario, manejando como la vida cotidiana y dinámica de las organizaciones existentes allí. Dentro de este componente se presentan y se pueden presentar conflictos entre el operador y la comunidad es por ello que al darle una peso importante a este componente y teniendo en cuenta la política de manejo social el proyecto no es viable socialmente sin embargo se realiza el estudio ya que al dirimir los conflictos presentados el proyecto técnicamente es viable.

De acuerdo con el Estudio De Impacto Ambiental desarrollado por la consultoría, el proyecto del relleno sanitario tiene viabilidad técnica para su ejecución, e indica que

no es viable socialmente, y que podrá ser ejecutado en la medida en que se superen los inconvenientes sociales.

Respecto a la calidad de los diseños del relleno sanitario, la información suministrada por CORPOGUAVIO permite establecer que el proyecto cumple con todos los requisitos técnicos establecidos en el Reglamento de Agua y Saneamiento Decreto 1096 de 2000 RAS 2000, Título F residuos Sólidos. Así mismo información suministrada de los diseños permite observar la buena calidad de su confección, que contempla diferentes escenarios de operación, e incluye la implementación de elementos de protección al suelo, al agua, al aire, flora, fauna y seres humanos.

Ahora, haciendo una observación desde los objetivos del Reglamento Operativo del Contrato de Préstamo BID 1556 OC, la Corporación adelantó las dos etapas del POA con un 100% del cumplimiento de los objetivos parciales como fueron las dos contrataciones las cuales están recibidas a satisfacción por la Corporación, quedando pendiente la construcción del relleno sanitario, para lo cual deberá adelantar las gestiones para superar los conflictos sociales presentados en la región.

Es pertinente mencionar que la Corporación adelantó el proyecto con base en unas necesidades planteadas por los mismos municipios, por el grado de contaminación que generaron los botaderos a cielo abierto en la región, por las falta de implementación tarifaria de los usuarios del servicio en cada municipio, precisamente por el costo de la operación de transporte que se incrementa llevando los residuos hasta el relleno sanitario de Mondoñedo a mas de 100 kilómetros, lo cual tiene una alta incidencia para la operación integral de aseo, situación que se corregiría con la implementación del proyecto en Guasca.

- Liquidación del Convenio: Así, el supervisor del convenio 033 de 2003, tal como lo manifiesta en el informe final de supervisión de mayo de 2011, recomienda:

Recomendación de la Supervisión del Convenio

El supervisor del convenio frente a la situación de ejecución de los contratos derivados, recomienda realizar la liquidación del convenio 033F de 2006, reconociendo con recursos del FONAM el gasto en cuanto a la ejecución del Contrato N° 200-12-5-181 de 2008 para el FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ASEO REGIONAL EN LOS MUNICIPIOS DE GUASCA, GACHALÁ, UBALÁ, JUNÍN, GACHETÁ Y GAMA, puesto que tiene una aplicación inmediata para los municipios de la región en cuanto a la implementación de una operación de recolección, transporte y

disposición final a través de un operador especializado, así como la implementación de tarifas de aseo para los usuarios del servicio de los 6 municipios. De igual manera recomienda que con recurso de CORPOGUAVIO se apruebe el gasto para el Contrato 200-12-5-540 DE 2008. OBJETO, para los ESTUDIOS PREVIOS, DISEÑO Y ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL DEL RELLENO SANITARIO REGIONAL PARA LOS MUNICIPIOS DE GUASCA, GACHALÁ, UBALÁ, JUNÍN, GACHETÁ Y GAMA, dado que el resultado del mismo no condujo a la construcción del relleno sanitario, y por el contrario el estudio de impacto ambiental informó sobre el alto riesgo social para su implementación. En tal sentido la distribución de los recursos es la siguiente:

CONTRATO	DETALLE		FONAM	CAR Y OTROS	TOTAL
CONTRATO 181-08	ACTIVIDAD No. 01	FORTALECIMIENTO	140.169.129,00	-	140.169.129,00
CONTRATO 540-08	ACTIVIDAD No. 02	DISEÑOS	-	111.335.996,00	111.335.996,00
	ACTIVIDAD No. 03	CONSTRUCCION	-	-	-
	TOTAL		140.169.129,00	111.335.996,00	251.505.125,00
	Pari-passu		56%	44%	100%

En conclusión, en el acta de liquidación que se proyecta, establece que (i) con recursos del FONAM se reconozcan los estudios de Fortalecimiento Institucional; y (ii) con recursos de CORPOGUAVIO se reconozca los diseños estudios previos, diseño y estudio de impacto ambiental del relleno sanitario regional. La construcción de la obra podrá ejecutarse siempre que se superen las barreras sociales evidenciadas en los estudios y en la oposición manifiesta de la comunidad de la región. Con lo anterior consideramos que no se constituye detrimento patrimonial para el MAVDT. Anexo Informe Final de Supervisión.

- **CGR:** La CGR observa que para el 29 de febrero de 2008, el FONAM había desembolsado el 100% de los recursos, sin que se hubieran exigido avances en el convenio, hecho que tiene presunta connotación disciplinaria.

- **MAVDT:** Es necesario iniciar informando que, desde el 11 de diciembre de 2007 mediante memorando 5200-131247, la dirección de Gestión Empresarial solicitó trámite de modificación del Convenio interadministrativo 033 F de 2006, solicitud que la oficina de Contratos responde, consultado sobre el giro de los recursos del primer 30% establecido en el Convenio.

Seguidamente, con el memorando 5200-3-133622 la Dirección de gestión empresarial aclara que los recursos fueron girados de acuerdo con lo establecido en el convenio 033F de 2006 numeral 1 clausula 4.

Luego se suscribe la Primera Modificación Convenio 033 F de 2006, en el cual quedó establecido lo siguiente: “*Cláusula Primera – Modificación:*

A) Modificar el numeral segundo de la Cláusula Cuarta TRANSFERENCIA DE LS RECURSOS del convenio Interadministrativo 33F de 2006, el cual quedará así: “2. Un Segundo desembolso correspondiente al 70% previo a: a). Certificación de Giro de los recursos de contrapartida de los municipios al Corporación y su incorporación al presupuesto de dicha Corporación. b). Aprobación, por parte del supervisor e interventor del convenio, de los términos de referencia para la contratación de las actividades a ejecutar en cumplimiento del convenio”.

Como se observa, quedaron dos compromisos (a y b) para el giro de los recursos. En tal sentido, mediante memorando 5200-2-133625 del 17 de diciembre de 2007, el MAVDT informa al director de Corpoguvavio, que el DSP (documento de solicitud de propuesta para contratación de los estudios de fortalecimiento), y el DDL (Documento de Licitación), documento certificado por el Director de gestión Empresarial, el Supervisor del Convenio y el Interventor de la época.

Luego, con memorando 5200-3-134791 del 19 de diciembre de 2007, en la solicitud de desembolso, suscrita por el Director de Gestión empresarial, se informa que dentro de los documentos anexo se incluye la certificación de giro de los recursos de contrapartida de los municipios a CORPOGUAVIO y su incorporación al presupuesto de la Corporación.

De esta manera se cumplieron las dos condiciones establecidas en la modificación del convenio por lo que se considera que las partes cumplieron con los avances de la gestión en cuanto a recurso y aprobación de los documentos de licitación y solicitud de propuestas. Se Anexan Memorandos. (...)

CGR: Adicionalmente, de acuerdo con informe de visita especial ambiental realizada por la Contraloría de Cundinamarca se afirma que el Municipio de Guasca compró el lote “El Regalo” de 57 hectáreas por valor de \$100 millones de pesos.

MAVDT:

Compra del Predio: Tal como se describió dentro del Plan Operativo del proyecto, solamente se cuenta con tres componentes en el POA aprobado el 02 de septiembre de 2008, CORPOGUAVIO: (i) Consultoría especializada para realizar fortalecimiento institucional para prestación del servicio público de aseo regional (ii) Consultoría especializada para realizar diseños y EIA de un relleno sanitario regional en el municipio de Guasca y (iii) contratación de la construcción del relleno sanitario regional de Guasca, Cundinamarca. En ninguno de sus componentes se

contempla la compra de predios, tal como lo establece el Reglamento Operativo que indica:

Gastos elegibles y no *elegibles*.

Gastos no elegibles No son financiados con recursos del Crédito los siguientes gastos:

- *Impuestos*
- *Inversiones en el mercado financiero*
- *Cancelación de deudas o repago de préstamos*
- *Adquisición de terrenos*

Por otro lado, la entidad que compra los predios es la Alcaldía de Guasca, mediante contrato de compraventa que quedó registrado en la escritura pública No. 1928 del 26 de septiembre de 2006, de Fiduciaria Unión SA, al Municipio de Guasca.

Elección del Predio: Para aclarar que el terreno seleccionado es el adecuado, es preciso indicar que la compra del predio obedeció a la evaluación, verificación y selección se realizó desde junio del 2006 en coordinación con los 6 municipios de la región, interesados en la ejecución del proyecto en el municipio de Guasca.

De acuerdo con la evaluación del predio realizada en el marco del PGIRS en mención, es pertinente remitirnos a los actos administrativos que aprobaron tales planes y a la información contenida en los mismos.

En la siguiente tabla se indican las resoluciones y decretos mediante los cuales y que fueron adoptados desde el mes de junio del 2006:

NOMBRE_MUN	ESTADO	POBLA_05	QUIEN ELABORÓ PGIRS	ACTO_ADMIN	FECHA ACTO ADMINISTRATIVO
GACHALA	Adoptado	5443	CINCO INGENIERIA E.U.	Resolución N° 2006-2006-001	20/06/2006
GACHETA	Adoptado	10866	ASOLINEA. Asociación de Municipios	Resolución N° 052	20/06/2006
GAMA	Adoptado	3356	IASCOL LTDA. Ingeniería Ambiental y	Resolución N° 051	05/06/2006
GUASCA	Adoptado	11785	MANUEL FERNANDO MOSCOSO ROZO. CONSUL	Decreto N° 022	20/06/2006
JUNIN	Adoptado	13213	ASOLINEA S.A. ESP.	Decreto N° 028	14/06/2006
UBALA	Adoptado	15462	ECOFORREST LTDA.	Decreto N° 050	10/06/06

En cuanto a la información contenida en cada plan de cada municipio, en específico lo referente a la elección del sitio para el relleno sanitario, cada uno de los PGIRS arriba mencionados, fue consistente en formular dentro del componente de disposición final, que el predio para el proyecto regional era (y sigue siendo) el predio Santa Bárbara en el municipio de Guasca. En tal sentido el PGIRS de Guasca, adoptado mediante resolución 022 del 20 de junio de 2006, señala lo siguiente:

Estudio técnico para la selección del sitio de disposición final de los residuos sólidos en el municipio de guasca⁶

Para la ubicación de un terreno que de solución a la alternativa que propone el montaje de un relleno sanitario para la disposición final de los residuos no aprovechables, se analizaron con criterios técnicos y ambientales, cuatro posibles sitios tomando como base el mapa de uso de suelos del EOT, mapas geológicos y agrológicos de la zona. En cada uno de los terrenos se realizó un estudio geoelectrico vertical para obtener el perfil estratigráfico y conocer capas de materiales del subsuelo y nivel freático.

Este estudio contiene los resultados finales de los terrenos que se hallaron para la ubicación del sitio de disposición final del municipio de Guasca Cundinamarca. Los sondeos eléctricos se realizaron en 4 veredas del municipio. Estas veredas son: Flores, santuario, Mariano Ospina y Santa Bárbara. Fueron realizados 4, en diferentes veredas del municipio un terreno que cumpliera con todas las especificaciones técnicas, para la construcción del sitio de disposición final del municipio de Guasca.

		PARAMETRO DEC 838 PUNTAJE	ALT. 1 V. FLORES	ALT. 2 V. SANTUARIO	ALT. 3 V. MARIANO OSPINA	ALT. 4 V. SANTA BARBARA
GEOFORMAS DEL ÁREA RESPECTO AL ENTORNO						
	ZONA QUEBRADA Y ENCAJONADA	40	0	0	0	40
	ZONA EN MEDIA LADERA PARCIALMENTE ENCAJONADA	32	0	0	32	0
	ZONA EN MEDIA LADERA ABIERTA	20	0	20	0	0
	ZONA PLANA Y ABIERTA	12	0	0	0	0
RESTRICCIONES EN LA DISPONIBILIDAD DEL AREA						

⁶ PGIRS Municipio de Guasca. 2006

NO EXISTEN RESTRICCIONES	60	0	60	0	60
EXISTE UNA RESTRICCIÓN	40	40	0	40	0
EXISTEN DOS RESTRICCIONES	20	0	0	0	0
EXISTEN MAS DE DOS RESTRICCIONES	0	0	0	0	0
TOTAL	<u>1000</u>	540	900	630	964

*RESULTADOS DE LA MATRIZ- Para la localización del área potencial de disposición final de residuos sólidos del municipio mediante la tecnología de relleno sanitario se considero la alternativa de terreno N° 4 correspondiente a la vereda Santa Barbara, la cual se evaluó con los criterios y la metodología del Decreto 838/05, el puntaje máximo obtenido de la evaluación fue de 964 sobre 1000. **Esto indica que es el terreno más viable para la ubicación del relleno, y con base en esto debe ser incorporado al esquema de ordenamiento territorial para ejecutar el proyecto.***

En conclusión,

- *Los municipios interesados en el proyecto y conscientes de la necesidad de contar con una solución definitiva de disposición final de residuos sólidos de la región, acudieron a los instrumentos normativos establecidos para la formulación de los PGIRS como son el Decreto 1713 de 2002, la Resolución 1045 de 2003 y al Decreto 838 de 2005 para la selección de predios potenciales para rellenos sanitarios, los cuales dieron como resultado que, de cuatro (4) evaluados el predio con mejores posibilidades, es (y sigue siendo) en Guasca.*
- *Luego que los municipios adoptaran su PGIRS, incluyendo el predio El Regalo vereda Santa Bárbara del Municipio de Guasca, cómo **el terreno más viable para la ubicación del relleno**, este último procedió a la compra del terreno, en el cual se desarrollaron los estudios y diseños mencionados.”*

La CGR teniendo en cuenta la respuesta de la entidad, procederá a la apertura de una indagación preliminar con el fin de determinar el presunto detrimento patrimonial y demás responsabilidades, por los hechos ocurridos en ejecución de este convenio.

4. ANEXOS