

EXAMEN DE CONTROL AMBIENTAL A LOS PROYECTOS DE REFORESTACIÓN Y CONSERVACIÓN DE LA CORDILLERA CHONGÓN Y COLONCHE, A CARGO DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE

CAPITULO I

INFORMACION INTRODUCTORIA

1.1 ANTECEDENTES

En el convenio intergubernamental suscrito entre Ecuador y Alemania el 2 de agosto de 1994, se acordó el fomento de un proyecto de reforestación y conservación de la cordillera de Chongón y Colonche, con fondos de la Cooperación Financiera Alemana por un monto de hasta 15 millones de Marcos Alemanes (DM), para lo cual en forma previa, Fundación Natura y el INEFAN contrataron un estudio de factibilidad, que realizó la empresa Luso Consult, el mismo que fue presentado al Instituto Forestal y al Kreditanstalt für Wiederaufbau ("KfW") en febrero de 1995

En base al convenio intergubernamental, el INEFAN y el KfW, celebran el contrato de "Aporte Financiero" el 2 de diciembre de 1997, mediante el cual, el KfW concede al beneficiario INEFAN una donación de DM 15'000.000. El Beneficiario transferirá este valor a la Fundación Natura (Entidad Ejecutora), con carácter no reembolsable y deberá responder ante el Beneficiario. Por su parte el INEFAN obligará a la Entidad Ejecutora a utilizar el aporte financiero, exclusivamente para medidas de reforestación y conservación en la región de la cordillera de Chongón y Colonche (Proyecto).

El 15 de mayo de 1998, el INEFAN y la Fundación Natura suscriben el Acuerdo Separado al Contrato de Aporte Financiero.

El 27 de julio 1998, a base del Acuerdo Separado, el INEFAN, Fundación Natura y el representante del KfW, firman el Contrato de Cesión de Financiamiento, en el que se estipula que el Proyecto se ejecutará en 10 años; y, finalmente el 16 de julio del 2004, Fundación Natura y el Ministerio del Ambiente preparan un Addendum al Acuerdo Separado al Contrato de Aporte Financiero, para orientar el proyecto a la conservación y mejora de los recursos naturales de la Cordillera Chongón Colonche, documento que no se encuentra firmado por la KfW.

1.2 MOTIVO DEL EXAMEN

El examen de control ambiental a los proyectos de reforestación y conservación de la cordillera de Chongón y Colonche, ejecutado por Fundación Natura y como beneficiario el Ministerio del Ambiente, se realiza de acuerdo al Plan Anual de Actividades de la Dirección de Control de Obras Públicas para el año 2004, Proyecto No. 2.1.2, Orden de Trabajo N° 479 -DICOP de 9 de julio del 2004.

1.3 OBJETIVOS DEL EXAMEN

- Verificar el grado de cumplimiento al proyecto de reforestación de 13.000 hectáreas en la cordillera Chongón y Colonche y 80.000 hectáreas de conservación del Bosque Protector.
- Evaluar la gestión del Ministerio del Ambiente en el desarrollo del proyecto.
- Analizar el grado de cumplimiento del Plan de Manejo Ambiental del Bosque Protector de la Cordillera Chongón y Colonche.
- Evaluar el grado de cumplimiento del control y manejo del proyecto, a través del ejecutor "Fundación Natura".

1.4 ALCANCE DEL EXAMEN

El alcance del examen comprende la evaluación del Proyecto de reforestación y conservación del bosque protector de la cordillera de Chongón y Colonche en todas sus partes. El periodo del examen va desde el 1 de julio del 2000 al 10 de septiembre del 2004, fecha en que culminan las inspecciones de campo.

1.5 FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO

El costo y financiamiento total del proyecto asciende a 18'500.000 DM., provenientes de la contribución de la cooperación alemana 15'000.000 DM., 2'500.000 en calidad de mano de obra de los comuneros y 1'000.000 DM. como contraparte del Gobierno ecuatoriano, de los cuales el 8 de enero del 2004, el Ministerio del Ambiente, por intermedio del Banco Central transfiere a la cuenta del Proyecto, la cantidad de 23.500 dólares.

1.6 BASE LEGAL Y CONTRACTUAL DEL PROYECTO DE REFORESTACIÓN CHONGÓN Y COLONCHE

- Estudio de Factibilidad de la empresa consultora Luso Consult de febrero de 1.995 y las negociaciones celebradas entre la KfW, la entidad ejecutora y el Beneficiario.
- Contrato de Aporte Financiero N° 96 65 308, celebrado el 2 de diciembre de 1997 entre KREDITANSTALT FÜR WIDERAUFBAU, Frankfurt am Main, (KfW) y la República del Ecuador, (Beneficiario), por un valor de 15'000.000 Marcos Alemanes, para Reforestación y Conservación de la Cordillera de Chongón y Colonche.
- Acuerdo Separado al Contrato de Aporte Financiero del 15 de mayo de 1998.
- Contrato de Cesión de Financiamiento del INEFAN a Fundación Natura, de 27 de julio de 1998
- Addendum al Contrato de Cesión de Financiamiento, de 2 de septiembre de 1998
- Addendum al Acuerdo Separado al Contrato de Aporte Financiero, de 16 de julio del 2004.
- Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre.

CAPITULO II

EL PROYECTO DE REFORESTACIÓN Y CONSERVACIÓN DE LA CORDILLERA DE CHONGÓN y COLONCHE

2.1 DETALLES DEL PROYECTO

El Proyecto consta de dos componentes: Forestación y reforestación, y, conservación del bosque protector.

a) Forestación y Reforestación

El proyecto contempla que las actividades de forestación y reforestación se ejecutarán en 13.000 hectáreas de terrenos localizados en la cordillera de Chongón y Colonche, con diferentes sistemas de plantación, dando prioridad en los primeros años a las comunas asentadas en la zona de ejecución del Proyecto. En este componente está previsto financiar subsidios para cubrir el 75 % del costo de la mano de obra para plantaciones y mantenimiento de hasta 2.500 hectáreas durante un período de hasta 4 años, así como la producción de plántulas y alambradas de protección. También está incluido el reembolso de hasta 250.000 Marcos Alemanes por concepto de gastos de la entidad ejecutora incurridos entre el 5 de junio de 1996 y el 15 de mayo de 1998, fecha de la firma del contrato de Aporte Financiero para el mantenimiento de hasta 2.500 hectáreas de plantaciones realizadas en el período 1993-1995.

b) Conservación del Bosque Protector

El proyecto especifica la conservación y protección del bosque protector, a través de la actualización y demarcación de los límites, la elaboración e implementación de un plan de manejo y el establecimiento de un sistema de vigilancia comunal.

Se considerará que este componente ha tenido éxito, si en el período previsto ha logrado implementar el plan de manejo en su mayor parte.

En el Acuerdo Separado al contrato de Aporte Financiero, existen las actividades, costos referenciales y financiamiento del Proyecto, y en el caso, de que existan modificaciones substanciales, el Beneficiario o la Entidad Ejecutora informaran al KfW para que conozca y apruebe.

2.2 EJECUCIÓN DEL PROYECTO

La ejecución del Proyecto está a cargo de Fundación Natura, la que se responsabilizará de la implementación técnica, así como la utilización correcta de los fondos, incluyendo las cantidades que la Entidad Ejecutora pagará a los comuneros en calidad de subsidios por mano de obra. Para el desarrollo del Proyecto se debe observar las consideraciones siguientes:

1. La Entidad Ejecutora empleará durante 10 años, un equipo técnico y administrativo en Manglaralto, conformado por un Director de proyecto, 3 ingenieros forestales, 5 inspectores y personal administrativo, el cual será pagado con fondos de la Cooperación Financiera. Para la coordinación y administración del Proyecto con Guayaquil, la Entidad Ejecutora contará con un coordinador y un contador.
2. La Entidad Ejecutora elaborará, con el apoyo de un consultor, un plan operativo general así como planes operativos anuales para la ejecución, los costos y el financiamiento del Proyecto. En caso de modificar el cronograma en el transcurso del año, se enviará al KfW una actualización del plan operativo.

3. Para apoyar la ejecución técnica, organizativa y administrativa del proyecto, la Entidad Ejecutora contratará, en coordinación con el INEFAN, los servicios de una firma consultora alemana mediante concurso público para un período de 5 años, que será financiada con fondos provenientes de la cooperación financiera. La consultora deberá supervisar el cumplimiento de los resultados obtenidos por el proyecto, elaborar un sistema de monitoreo técnico financiero y dará el visto bueno a todas las solicitudes de desembolso.
4. La ejecución de las diferentes actividades a nivel de campo, tanto la reforestación como la conservación del bosque protector, la realizarán los comuneros bajo la supervisión de los comités forestales comunales y del equipo técnico de la Entidad Ejecutora. Las comunas recibirán subsidios para las actividades realizadas por ellas. La administración de estos subsidios se efectuará en base a convenios con las comunas, en los que se determinarán el tipo y el alcance así como el aporte propio a prestar por las comunas. La producción de plantas, para lo cual la Entidad Ejecutora instalará viveros en la región, se pagará en función del número de plantas.
5. El INEFAN, a través del Distrito Provincial del Guayas, supervisará el cumplimiento de la normativa forestal y apoyará la constitución y el funcionamiento de la guardia forestal comunal. El INEFAN tendrá una especial participación en la solución de conflictos de uso de la tierra en el área del bosque protector. Para ello recibirá, a través de la Entidad Ejecutora, un apoyo logístico y administrativo por el valor de 80.000 Marcos Alemanes.
6. La Entidad Ejecutora con la colaboración del consultor contratará los suministros y obras a ejecutarse mediante concurso de precios entre empresas con sede en Ecuador o se adquirirán mediante compra local, conforme a las leyes y los reglamentos aplicables.
7. La Entidad ejecutora contratará a más tardar 6 meses después del primer desembolso, auditores externos para la revisión anual del uso de los fondos del aporte financiero y enviará al KfW y al INEFAN los informes de auditoría al 31 de agosto de cada año, hasta el 31 de enero del próximo año.
8. La Entidad Ejecutora informará a la KfW trimestralmente sobre la situación financiera y el avance del proyecto. El primer informe deberá referirse a la situación del mismo y los sucesivos se enviarán a más tardar 4 semanas después de concluido el respectivo período de información.
9. Este Acuerdo Separado podrá en cualquier momento, ser ampliado o modificado de común acuerdo entre las partes, siempre que esto se considere conveniente para la implementación del Proyecto o del Contrato de Aporte Financiero. Las disposiciones de los artículos 7.3 y 8 del Contrato de Aporte Financiero se aplicarán también al Acuerdo Separado.
10. En el artículo 7, numeral 7.1, el Beneficiario obligará a la Entidad Ejecutora a preparar y ejecutar el Proyecto, observando los reconocidos principios financieros y técnicos así como, en lo esencial, con la concepción del Proyecto acordado entre la Entidad Ejecutora, el Beneficiario y el KfW;
11. De acuerdo con el numeral 7.4 del Contrato de Aporte Financiero, el Beneficiario garantizará la finalización total del Proyecto y comprobará ante la KfW, cuando ésta solicite, la cobertura de los gastos no financiados,
12. El Ex INEFAN hoy Ministerio del Ambiente, apoyará a la Entidad Ejecutora en la realización del Proyecto y en el cumplimiento de sus obligaciones resultantes del contrato, sobre la base de reconocidos principios técnicos y financieros otorgándole, sobre todo, las autorizaciones necesarias para la ejecución del Proyecto.

13. En el artículo 8, numeral 8.2 del Contrato de Aporte Financiero, consta que el Beneficiario no podrá ceder o pignorar los derechos resultantes del contrato.

2.3 Plan de Manejo

Mediante Resolución Administrativa N° 043, publicada en el Registro Oficial N° 619, de enero 25 de 1995, se declararon bosque y vegetación protectores a los existentes en la cordillera de Chongón y Colonche, señalándose que en un plazo no mayor de 180 días, Fundación Natura Capítulo Guayaquil, con asistencia del Jefe del Distrito Regional 7 del INEFAN, elaborará el respectivo Plan de Manejo del área. El 10 de julio del 2003, Fundación Natura y la señora Carmen Bonifaz de Elao. M.Sc, suscriben un contrato de obra cierta, con el objeto de que elabore y consensue un plan general de manejo para el bosque protector Chongón Colonche.

2.4 Implementación Técnica

El asesor residente de la consultora GFA-Agrar, consultora asesoró en la implementación del Proyecto durante los primeros cinco años, realizó la planificación de labores y presupuesto, el Marco Lógico, el Plan Operacional General para el período 1998 – 2008, el Plan Operativo Anual y el Programa de inversiones a efectuarse durante 1998 al 2003.

Actividades para recuperar 13.100 hectáreas bajo manejo forestal

En el informe trimestral No 1 del avance del proyecto, en el numeral 6 consta la programación de las actividades forestales: enriquecimiento del bosque existente; plantaciones a campo abierto con diferentes especies y densidades de siembra; conformación de barreras vivas; y, el establecimiento de las superficies de cultivos agroforestales desde el año 1999 hasta el 2008, que se detallan a continuación:

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
300 h.	800 h.	1.500 h.	1.500 h.	1.500 h.	1.500 h.	1.500 h.	1.500 h.	1.500 h.	1.500 h.

2.5 Plan operativo general y planes operativos anuales

La Unidad del Proyecto con el apoyo del consultor, elaborará un plan operativo general que comprende el período 1998 al 2008, año en que se prevé la terminación del proyecto y planes operativos anuales sobre la ejecución, los costos y el financiamiento. En caso de que sea necesario modificar el cronograma en el transcurso del año, se enviará al KfW una actualización del Plan Operativo.

CAPITULO III

3. COMENTARIOS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

3.1 CUMPLIMIENTO PARCIAL DEL PROYECTO

3.1.1 Componente Forestación y Reforestación

Las actividades de forestación y reforestación estaban proyectadas a ejecutarse en 13.000 hectáreas en la cordillera de Chongón y Colonche, con diferentes sistemas de plantación, dando prioridad en los primeros años a las comunas.

En base de la información proporcionada por el Director del Proyecto, el Equipo de Contraloría constató que en el Proyecto Chongón y Colonche, desde el último trimestre de 1999 hasta el 5 de agosto del 2004, han plantado y reforestado 1.628,92 hectáreas en las dos vertientes que corresponden al 12,45 % de lo planificado, habiendo transcurrido el 50% del plazo contractual.

Las 1.628,92 hectáreas forestadas se realizaron en un 91,43 % en el área de amortiguamiento del proyecto y el 8,57 % dentro del bosque protector, indicadores que señalan la facilidad y el apoyo que brindan los comuneros en el área de amortiguamiento. Es necesario destacar que el 16 de julio del 2004, los Representantes de Fundación Natura y del Ministerio del Ambiente suscriben un Adendum al Acuerdo Separado para modificar y reprogramar las actividades a ejecutarse como parte del proyecto, aspecto que es analizado en un comentario posterior.

CONCLUSION

La Entidad Ejecutora ha cumplido en forma parcial el objeto del componente forestación y reforestación del proyecto planteado originalmente, constante en el numeral 1 literal a) del Acuerdo Separado al Contrato de Aporte Financiero, en razón de que hasta fines de junio del 2004, la superficie plantada corresponde al 12,45% del total a reforestarse, a pesar de que ha transcurrido el 50% del plazo convenido por las partes.

No obstante, es necesario destacar que las partes que intervienen en el proyecto, suscriben un adendum recién en el año 2004, con el que justifican el retraso, disminuyendo las áreas de reforestación consideradas originalmente, reprogramando y modificando el objeto del proyecto.

RECOMENDACIÓN

El Director del Proyecto dará mayor atención a las actividades de forestación, reforestación y conservación en las áreas del Bosque Protector, incrementando la vigilancia comunal y dotará de equipos de comunicación que permitirán el monitoreo constante y el apoyo oportuno de la Autoridad Forestal.

3.1.2 Conservación del Bosque Protector

Mediante Resolución Administrativa N° 043, publicada en el Registro Oficial N° 619, de enero 25 de 1995, el INEFAN declaró bosque y vegetación protectores a los existentes en la cordillera de Chongón y Colonche señalando que Fundación Natura, en un plazo no mayor de 180 días, debe elaborar el Plan de Manejo con la asistencia del Distrito Regional 7 del INEFAN.

La Conservación y protección del bosque protector a través de la actualización y demarcación de los límites, el establecimiento de un sistema de vigilancia comunal y la elaboración e implementación de un plan de manejo, constituyen requisitos del Acuerdo Separado constante en su numeral 1 literal b).

En la linderación del bosque protector, relativo a medición, apertura y demarcación, hitos, avisos, letreros, etc. y mantenimiento, hasta el segundo semestre del 2004, se han invertido 307,80 euros que corresponden al 0.57 % del presupuesto para esta actividad que es de 54.000 euros, faltando realizar esta actividad en las comunas Curia, Manglar Ato, Montañita, Río Blanco y San Antonio, organizaciones que no aceptan los linderos, ya que por costumbre respetan otros diferentes. En la vigilancia comunal del proyecto han invertido 19.399 euros que corresponde al 5.15 % del presupuesto de 376.466 euros para esta actividad, utilizados en infraestructura, equipamiento e incentivos (mano de obra).

La inversión realizada en la conservación del bosque protector componente central del Proyecto es relativamente baja. Durante la permanencia del Equipo de Contraloría en el sitio del proyecto, se presentaron denuncias verbales de comuneros, relacionadas con talas y circulación de madera, sin que la autoridad forestal actué en forma urgente e inmediata, ya sea por falta de recursos o por que no existe coordinación con la autoridad policial, por lo que es posible afirmar que las acciones orientadas a la conservación del bosque protector, no son las más adecuadas.

La Oficina Técnica de Manglaralto del Ministerio del Ambiente que opera en Santa Elena, ha tramitado 9 causas sobre movilización de madera entre los años 1999 al 2004 y ninguna en el Bosque Protector. Esta unidad administrativa funciona en una edificación del Municipio, en un local de 2.5 x 2.5 m, no disponen de teléfono, computadora, materiales de oficina, vehículo, etc.

Para desarrollar el componente de conservación del bosque protector, el 10 de julio del 2003, Fundación Natura contrató con la señora Carmen Bonifaz de Elao. M.Sc., la elaboración del Plan de Manejo, sin que el Ministerio del Ambiente aún no lo haya aprobado, a pesar de que el proyecto se inició en octubre de 1998.

El proyecto del Plan de Manejo (borrador) ha sido aplicado en el área de amortiguamiento, mientras que en la zona del bosque protector su cumplimiento es mínimo.

En el literal b) segundo párrafo del Acuerdo Separado al Contrato de Aporte Financiero indica: **“Se considerará que este componente ha tenido éxito si en el período previsto se ha logrado implementar el Plan de Manejo en su mayor parte”.**

Por lo señalado, es posible afirmar que este componente del proyecto no ha tenido éxito.

En el borrador del Plan de Manejo, se puntualiza que en la Zona de Protección Permanente (ZPP), el objetivo es conservar, mantener y restaurar 15.538 hectáreas de bosque húmedo y 1.724 hectáreas de bosque seco. Si se correlaciona lo efectuado frente a lo programado y al plazo consumido, el avance es mínimo.

CONCLUSIONES

1. El Director del Proyecto incumple el numeral 1 literal b) del Acuerdo Separado, al no haber contratado oportunamente la elaboración del Plan de Manejo, el mismo que hasta el corte del presente examen, no es aprobado por el Ministerio del Ambiente.
2. El avance del componente “Conservación y Protección del bosque protector Chongón Colonche” es mínimo, y no se ha alcanzado el éxito previsto, aspecto que es de responsabilidad de la Entidad Ejecutora.

RECOMENDACION

El Coordinador nombrado por el Ministerio del Ambiente, supervisará de acuerdo al convenio, la ejecución de las actividades orientadas al componente de “Conservación y Protección del Bosque Protector”, a fin de exigir la aplicación del Plan de Manejo en las zonas determinadas, para que el proyecto tenga éxito.

Opinión de Fundación Natura

Mediante oficio N° DEN-335-04, de septiembre 8 del 2004, el Director Ejecutivo de Fundación Natura se pronuncia sobre la comunicación provisional de resultados del examen e indica lo siguiente:

- a) ***“Con la propuesta del rediseño por el donante (KfW) en enero del 2003, y con pleno conocimiento y aceptación por parte del Ministerio del Ambiente con fecha 16 de julio del 2004, conforme consta en el Addendum al Acuerdo Separado, todo lo anteriormente programado quedó insubsistente, es decir, los objetivos replanteados se han cumplido a cabalidad y de acuerdo a lo reprogramado. Por lo tanto, considero que la conclusión antes enunciada carece de fundamento, ya no aplica y debe ser excluida del informe.”***

- b) ***“La declaratoria de creación del Bosque Protector en la cordillera Chongón-Colonche, fue en el mes de septiembre del año 1994. Según la reglamentación existente el Plan de Manejo, debió elaborarse en el plazo de 180 días después de su creación es decir en marzo de 1995. El proyecto de reforestación de la cordillera Chongón-Colonche financiado con fondos de la KfW, tuvo su inicio en el mes de octubre de 1998, al no haberse contado en ese entonces con este documento, es que en una de las actividades del proyecto se contemplaba su elaboración y aprobación por parte del Ministerio del Ambiente, es decir, gracias al apoyo del proyecto se ha podido lograr ese objetivo y su posterior ejecución con la participación de todos los actores locales.”***

Criterio de Contraloría

La propuesta del rediseño del Proyecto realizada en enero del 2003, recién se legaliza con el addendum celebrado entre Fundación Natura y el Ministerio del Ambiente el 16 de julio del 2004, por lo tanto, y en atención a que los acuerdos rigen para lo venidero, a diciembre del 2002 la Entidad Ejecutora, de acuerdo a la programación que consta en el numeral 6 del Informe Trimestral N° 1, debió realizar actividades de enriquecimiento del bosque existente; plantaciones a campo abierto con diferentes especies y densidades de siembra; conformación de barreras vivas; y, establecimiento de cultivos agroforestales en 4.100 hectáreas, superficie que comparada con las 1628,92 hectáreas al 5 de agosto del 2004, evidencia un incumplimiento parcial del componente forestación y reforestación. Por lo tanto se ratifica el criterio y la conclusión del presente informe.

Mediante oficio N° DEN-405-04, de 27 de octubre del 2004, el Asesor Legal Nacional de la Fundación Ecuatoriana para la Protección y Conservación de la Naturaleza realiza los siguientes comentarios, luego de la lectura del borrador del informe realizado en la ciudad de Guayaquil el 20 de octubre del 2004, los mismos que se intercalan en la sección pertinente del presente informe.

En la Resolución Administrativa N° 043 del INEFAN, publicada en el Registro Oficial N° 619, de enero 25 de 1995, en el artículo 2 textualmente indica: ***“Disponer, que Fundación Natura, Capítulo Guayaquil, con la asistencia del Jefe de Distrito Regional N° 7 del INEFAN, en un plazo no mayor de 180 días, contados a partir de esta fecha, elabore el respectivo Plan de Manejo del Área y lo presente a consideración y aprobación de la Dirección Nacional Forestal”***

Es responsabilidad del Director del Proyecto cumplir el numeral 1 literal b) Conservación del Bosque Protector del Acuerdo separado, se indica ***“Conservación y protección del bosque protector a través de la actualización y demarcación de los límites, la elaboración e implementación de un plan de manejo y el establecimiento de un sistema de vigilancia comunal.”***

En el Marco Legal que se indica anteriormente, consta la obligación de Fundación Natura de realizar el Plan de Manejo para la conservación del bosque Protector. El citado organismo no gubernamental, recién el 10 de julio del 2003 contrató la elaboración del Plan de Manejo del proyecto que se inició en octubre de 1998, evidenciándose que la gestión del Director del Proyecto, en este aspecto específico, no fue oportuna.

Criterio de Fundación Natura

Con oficio N° DEN-405-04, de 27 de febrero del 2004, Asesor Legal Nacional de Fundación Ecuatoriana para la Protección y Conservación de la Naturaleza emite las siguientes opiniones:

- a. ***“La propuesta del rediseño solicitada por el donante (KfW), fue aceptada por el Ministerio del Ambiente, KfW y Fundación Natura, Mediante Acta de Ayuda Memoria de 30 de enero del 2003 (anexo 1), y con pleno conocimiento por parte del Ministerio del Ambiente se ratificó posteriormente mediante la suscripción del Adendum al Acuerdo Separado con fecha 16 de julio del 2004 (Anexo 2), lo cual ya constituye un acuerdo valido según lo dispuesto por el artículo 1480 del Código Civil***

Por todo lo expuesto, insisto en manifestar que no existe incumplimiento alguno y considero que la conclusión antes enunciada carece de fundamento legal, ya no aplica y debe ser excluida del borrador del informe”.

- b. ***“La demora en la elaboración del Plan de Manejo del Bosque Protector, se debió principalmente a los siguientes aspectos:***
- ***Los constantes cambios políticos ocurridos en el Ex INEFAN hoy Ministerio del Ambiente, que no permitieron contar con el asesoramiento técnico requerido para la elaboración del Plan de Manejo.***
 - ***En aquella época, ni el Ex INEFAN, ni Fundación Natura contaban con presupuesto necesario para elaborar el Plan de Manejo.***
 - ***Posteriormente , a partir del inicio del proyecto de reforestación de la cordillera Chongón-Colonche financiado con fondos de la KfW, en el mes de octubre de 1998, al no haberse contado en ese entonces con este documento, es que es una de las actividades del Proyecto se contemplaba su elaboración y aprobación por parte del Ministerio del Ambiente, es decir, gracias al apoyo del proyecto se logró este objetivo; sin embargo también existieron demoras debido a la búsqueda de concertaciones socio ambientales con las Comunas propietarias del Bosque Protector, procesos indispensables para que la implementación del Plan de Manejo sea efectiva.”***

Criterio de Contraloría

El Anexo 1 que contiene la denominada Acta de Ayuda Memoria, es suscrito solo por el representante de la KfW, el Director Ejecutivo de Fundación Natura y el Director del Proyecto de forestación, reforestación y conservación de la cordillera de Chongón y Colonche y en ningún momento por un representante del Beneficiario (Ministerio del Ambiente). Es criterio del Equipo de Contraloría que por cualquiera que hubiesen sido las causas para no cumplir con el objeto previsto originalmente, con la suscripción del adendum, se trata de justificar el retraso en el avance del proyecto.

Lo señalado por el Asesor Legal de Fundación Natura, respecto al componente conservación del bosque protector no tiene documentación que lo respalde. No obstante se conoce que el Plan de Manejo es un documento resultante de la investigación de los elementos constitutivos del ambiente, en el que se recogen las acciones y medidas que tienen que implementarse en el desarrollo del proyecto, a fin de evitar los impactos negativos, con tendencia a la prevención de

afectaciones ambientales, determinar las labores respectivas de mitigación ambiental, lo que coadyuvará a la conservación del medio ambiente.

3.2 Celebración Del Addendum al Acuerdo Separado

En los antecedentes de los términos de referencia para realizar el estudio de ajuste del proyecto de reforestación y conservación del bosque protector de la cordillera de Chongón y Colonche, se señala que, respecto a las plantaciones forestales, la meta es inalcanzable, bajo las condiciones limitantes de humedad para su desarrollo. Manifestándose, que por estas razones, se justifica la revisión del concepto del proyecto, específicamente a su ampliación geográfica en la vertiente oriental, a las medidas agroambientales a fomentarse a nivel de finca y al concepto de protección y manejo del bosque protector.

El estudio de ajuste del concepto del "Proyecto de Reforestación y Conservación de la Cordillera de Chongón Colonche" realizado por la consultora GFA Terra Systems GMBH, aprobado por Fundación Natura, el Ministerio del Ambiente y KfW, llega a la planificación de las siguientes actividades:

- Producción de miel
- Mejoramiento de pastos
- Renovación del café arábigo
- Conservación de café y cacao
- Establecimiento de sistemas de microriego

En calidad de anexo al estudio se presenta el plan operativo anual del 2003, con las siguientes acciones:

Reforestación:

Estructuración de la oferta de apoyo, asistencia técnica, insumos, incentivos.

Medidas Agroambientales:

Renovación del café, cacao, pastos para ganadería, miel, micro riego, estructuración de la oferta de apoyo, asistencia técnica inicial, insumos, equipos de producción miel y de riego.

Bosque Protector:

Plan maestro, demarcación de linderos, saneamiento legal tenencia, vigilancia comunal, monitoreo, cambios de uso de tierra, programa de relaciones públicas.

Construcciones, equipos y servicios:

Inversiones, construcción de la sede, terreno, personal, overhead (administración de Fundación Natura) y funcionamiento.

Con estos antecedentes y al amparo del numeral 4 del Acuerdo Separado, que estipula que en cualquier momento, puede ser ampliado o modificado, de común acuerdo entre las partes, siempre que se considere conveniente para la implementación del Proyecto o para el Contrato de Aporte Financiero; el 16 de julio del 2004 se suscribe el addendum entre el Ministerio del Ambiente y la Fundación Natura, modificando substancialmente el objeto del Acuerdo Separado, el cual estaba orientado a la forestación y reforestación de 13.000 hectáreas, con diferentes sistemas de plantación en las comunas existentes en la cordillera Chongón y Colonche, meta que se cambia en la reforma a 2.964 hectáreas, superficie que se ejecutará hasta el año 2008 y que consta en el Cronograma, anexo 2 del referido addendum, legalizando las actividades desarrolladas desde enero del 2003 en adelante, con carácter retroactivo. Por lo tanto, las autoridades de las referidas instituciones, en conocimiento de que únicamente se forestó y reforestó en un área de 1.628,92 hectáreas, debiendo hacerlo en 6.350 hectáreas de acuerdo a la meta programada, permitieron que no se cumpla la actividad originalmente acordada.

Es importante señalar que la reforma es al Acuerdo Separado y no al Contrato de Aporte Financiero, ni al Convenio Intergubernamental suscrito entre Ecuador y Alemania, en el que se acordó el fomento de un proyecto de reforestación y conservación de la cordillera Chongón y Colonche.

En la suscripción del señalado addendum, al disminuir la meta de reforestación de 13.000 hectáreas, han desestimado la prelación o jerarquía del marco legal, base del proyecto.

Las causas para no cumplir con la meta propuesta en el proyecto, obedecen entre otras, a las siguientes razones:

- a) El propósito de reforestar las 13.000 hectáreas, se considera como una meta inalcanzable, criterio que aparece en enero del 2003, en el estudio para el ajuste del proyecto y en los acuerdos definidos entre el KfW y Fundación Natura, durante la evaluación intermedia del Proyecto realizada el 31 de enero del 2003.
- b) En el diseño y la ejecución del proyecto, a base del Estudio de Factibilidad de la empresa consultora Luso Consult y en las negociaciones celebradas entre el KfW, la Entidad Ejecutora y el Beneficiario, no se consideran aspectos importantes, tales como, la ocurrencia del Fenómeno de El Niño, la logística a emplear en la entrega de plantas para utilizarlas en la zona del bosque protector, en vista de que los accesos son difíciles y son intransitables en épocas de invierno y de llovizna permanente. Otro factor preponderante constituye la situación económica de los miembros de las comunas, los mismos que no están en capacidad de trabajar áreas grandes para ser forestadas, puesto que su economía gira en función de su trabajo diario.
- c) Las áreas comunales del bosque protector, no son de interés de los comuneros para realizar las actividades de forestación, reforestación y de enriquecimiento forestal, por que su prioridad es la tenencia privada de la tierra.

El Addendum al Acuerdo Separado, celebrado el 16 de julio del 2004, se firmó 1 año y medio después de la evaluación intermedia del Proyecto, realizada el 31 de enero del 2003, en razón de que las Autoridades del Ministerio del Ambiente y de Fundación Natura no se ponían de acuerdo en el contenido del numeral 10 referente a que: **“Seis meses antes de que concluya el proyecto, el KfW, Fundación Natura y el Ministerio del Ambiente, definirán según las necesidades vigentes, el destino de todos los bienes adquiridos con fondos del proyecto y que constan como propiedad y se encuentran bajo la administración de Fundación Natura, para efectos de la ejecución del convenio.”**

La ejecución del Proyecto está a cargo de Fundación Natura, la que se responsabiliza de la implementación técnica, así como de la utilización correcta de los fondos, incluyendo los valores que pagará a los comuneros en calidad de subsidios por mano de obra, en las actividades de forestación y conservación. De conformidad con el numeral 2.4 del Contrato de Aporte Financiero, Fundación Natura es responsable ante el Beneficiario, sobre el cumplimiento de los deberes y obligaciones en el desarrollo del proyecto.

Al ser el INEFAN, Beneficiario en el Convenio firmado el 2 de agosto de 1994, entre los Gobiernos de la República de Alemania y del Ecuador, condición que se ratifica en el Contrato de Aporte Financiero y en el Acuerdo Separado al mismo, los bienes muebles, inmuebles y vehículos deben constar a nombre del INEFAN, ahora Ministerio del Ambiente, con el fin de que se cumpla lo indicado en el numeral 8.2 referente a que **“El Beneficiario no podrá ceder o pignorar los derechos resultantes de este Contrato”**.

Mediante oficio N° 0947 DFR/G-LR-EO-MA, del 2 de septiembre del 2004, suscrito por el Director Regional 3 del Ministerio del Ambiente, entre otros aspectos, señala: **“EL CONVENIO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR Y EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA SOBRE COOPERACIÓN FINANCIERA, suscrito el 5 de agosto de**

1994, y sus posteriores addendums generalmente se han suscrito sin contar con la opinión de esta Regional, la misma que ha hecho lo posible para ser oída...”

De lo anterior se desprende que existe falta de coordinación entre el Distrito Regional 3, la Subsecretaría de Gestión Ambiental Costera, la Dirección Nacional Forestal, la Subsecretaría de Capital Natural y el Despacho del Ministro del Ambiente, para la toma de medidas importantes en el desarrollo del proyecto.

CONCLUSIONES

1. El proyecto desde enero del 2003, se desarrolló limitando la meta original de reforestación, sin que se haya formalizado el Addendum al Acuerdo Separado, que se suscribió recién en julio 16 del 2004, por lo que es posible afirmar que las gestiones de los Directivos de Fundación Natura y Autoridades del Ministerio del Ambiente no fueron oportunas.
2. No existe una adecuada coordinación entre los funcionarios de las diferentes unidades administrativas del Ministerio del Ambiente, pues no se han tomado acciones para la buena marcha del Proyecto.

RECOMENDACIONES

1. El Ministro del Ambiente por intermedio del Representante para el Proyecto de Reforestación y Conservación de la cordillera Chongón-Colonche, propondrá el fortalecimiento del componente “Conservación del Bosque Protector”, que se desarrolla con las comunidades a través de los guardias forestales comunitarios y el apoyo de la unidad de Policía Ambiental. Para el efecto, se exigirá el cumplimiento del Convenio existente entre el Ministerio del Ambiente y la Policía Nacional del Ecuador, buscando la acción oportuna para que se cumpla la Ley.
2. El Ministro del Ambiente dispondrá a la Subsecretaría de Desarrollo Organizacional, que armonice las relaciones entre las unidades administrativas que contempla la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre vigente, con la estructura orgánica funcional que opera luego de haberse realizado el proceso de desconcentración.

Opinión de Fundación Natura

En el oficio N° DEN-335-04, de septiembre 8 del 2004, suscrito por el Director Ejecutivo de Fundación Natura, en la parte pertinente indica: ***“Esta conclusión ya no aplica y pierde valor, en virtud de haberse firmado y legalizado con fecha 16 de julio del 2004, el Addendum al Acuerdo Separado, entre el Ministerio del Ambiente y la Entidad Ejecutora, documento con el cual se ratifican y aprueban la ejecución de todas las actividades realizadas hasta el momento y que así mismo fueron aprobadas por el KfW. Las gestiones del Director del Proyecto de Fundación Natura resultarían inadecuadas conforme se señala, si éstas no se hubieran realizado o si causaren y/o perjudicarían al normal desarrollo del proyecto, cosa que no ha sucedido.”***

Criterio de Contraloría

El objeto del Proyecto según el Acuerdo Separado consta de dos componentes: Forestación y reforestación en 13.000 hectáreas de terrenos localizados en la cordillera de Chongón y Colonche, con diferentes sistemas de plantación y conservación del bosque protector de 80.000 hectáreas considerando la actualización y demarcación de los límites, la elaboración e implementación de un plan de manejo y el establecimiento de un sistema de vigilancia comunal. En el Addendum suscrito el 16 de julio del 2004 entre el Ministro del Ambiente y el Director Ejecutivo de Fundación Natura, al darse cuenta que la meta es inalcanzable, se limita el cumplimiento del Proyecto de 13.000 hectáreas de reforestación y forestación a 2.900 hectáreas, orientando a la conservación y mejora

de los recursos naturales en la Cordillera Chongón y Colonche, el mismo que tiene una connotación más amplia y general.

En razón que el addendum rige para lo venidero, por lo que se ratifica el criterio de la conclusión.

Criterio de Fundación Natura

Mediante oficio N° DEN-405-04, de 27 de octubre del 2004, el Asesor Legal Nacional de la Fundación Ecuatoriana para la Protección y Conservación de la Naturaleza, refiriéndose a la conclusión de este comentario indica: ***“Según la respuesta enunciada en el punto anterior, la propuesta de rediseño solicitada por el donante (KfW), fue aceptada por el Ministerio del Ambiente, KfW y Fundación Natura, mediante acuerdo constante en el Acta Memoria de fecha 30 de enero del 2003 (Anexo 1) y, posteriormente, con pleno conocimiento del Ministerio del Ambiente, se ratificó dicho acuerdo mediante la suscripción del Adendum al Acuerdo Separado con fecha 16 de julio del 2004 (Anexo 2), lo cual ya constituye un acuerdo válido según lo dispuesto por el artículo 1480 del Código Civil, antes enunciado.***

Fundación Natura siempre se preocupó por agilizar los trámites, a través de un sin número de reuniones de trabajo entre las partes y comunicaciones (Anexo 5), hasta conseguir la firma del Adendum al Acuerdo Separado, por parte del Ministerio del Ambiente”.

Criterio de Contraloría

Como se indico anteriormente el Anexo 1 que contiene la denominada Acta de Ayuda Memoria, suscriben el representante de la KfW, el Director Ejecutivo de Fundación Natura y el Director del Proyecto de forestación, reforestación y conservación de la cordillera de Chongón y Colonche y no el representante del Beneficiario (Ministerio del Ambiente). Por lo que es criterio del Equipo de Contraloría se mantiene, puesto que cualquiera que hubiesen sido las causas para no cumplir con el objetivo previsto originalmente, con la suscripción del addendum, se trata de justificar el retraso en el avance del proyecto, replanteándose otras metas y objetivos.

3.3 La Junta Consultiva no se reúne en el Período Acordado

De acuerdo con los artículos 8 y 12 de la cláusula tercera del Contrato de Sesión de Financiamiento, los representantes de Fundación Natura, del Ex INEFAN y el Consultor contratado, debían reunirse obligatoriamente cada mes en calidad de miembros de la Junta Consultiva, con el fin de analizar conjuntamente la ejecución de las actividades del Proyecto y buscar soluciones a los problemas que se presenten. De estas reuniones debían salir todas las recomendaciones importantes para optimizar cualquier componente del Proyecto, como resultado del seguimiento puntual al grado de cumplimiento de las actividades orientadas a la consecución de las metas acordadas.

De conformidad con las Actas de Sesiones proporcionadas al Equipo de Contraloría, durante la ejecución del Proyecto, desde el año 1998 hasta el 2004, los miembros de la Junta Consultiva, se reunieron en 8 ocasiones, por lo que se observa que el Proyecto no ha tenido un control adecuado y la resolución de los problemas ha estado a cargo del Director del Proyecto y el Consultor contratado, para supervisar el cumplimiento de los resultados obtenidos en el proyecto y elaborar el sistema de monitoreo técnico y financiero, que sirva de base para justificar los reembolsos solicitados al KfW.

CONCLUSIÓN

Los representantes del Ex INEFAN hoy Ministerio del Ambiente, Fundación Natura y el Consultor contratado, incumplen los artículos 8 y 12 de la cláusula tercera del Contrato de Cesión de Financiamiento, al no haberse reunido mensualmente, limitando el seguimiento y la toma de decisiones importantes a fin de lograr los objetivos del proyecto.

RECOMENDACIÓN

El Ministerio del Ambiente, Fundación Natura, designarán delegados para que integren obligatoriamente la Junta Consultiva y se reúnan mensualmente con el Consultor contratado en las oficinas del Proyecto, de acuerdo a lo prescrito en los artículos 8 y 12 de la cláusula tercera del Contrato de Cesión de Financiamiento, dejando constancia de los resultados de las reuniones mediante la suscripción de las respectivas Actas.

3.4 Incumplimiento de la Contraparte del Ministerio del Ambiente

En el numeral 1.2 del Acuerdo Separado al Contrato al Aporte Financiero, consta el costo y financiamiento del proyecto y en lo que concierne a la contraparte nacional, el Ministerio del Ambiente debía aportar con DM 1.000.000, que se desglosan en los siguientes rubros:

Bosque Protector	DM	240.000
Personal (salarios)		480.000
Gastos de Funcionamiento		180.000
Total Costo Base		900.000
Ajuste de Precios		90.000
Imprevistos		10.000
Gran Total		1.000.000

De los valores detallados anteriormente el Ministerio del Ambiente, por intermedio del Banco Central transfiere a la cuenta del Proyecto, la cantidad de 23.500 dólares, el 8 de enero del 2004, cantidad que no cubre el compromiso adquirido por ese Portafolio, incumpliendo el numeral 7.4, literal a) del Contrato de Aporte Financiero, mediante el cual el Beneficiario, ***“garantizará la financiación total del Proyecto y comprobará ante el KfW, cuando éste le solicite, la cobertura de los gastos no financiados con el aporte financiero”***.

CONCLUSIÓN

Durante la ejecución del proyecto en los años 1999 al 2004, el Ministerio del Ambiente a incumplido el numeral 7.4, literal a) del Contrato de Aporte Financiero, al no haber entregado periódicamente el compromiso económico adquirido, en calidad de contraparte nacional, recursos que debían ser utilizados en actividades de conservación del bosque protector y gastos de funcionamiento de sus oficinas técnicas.

RECOMENDACIÓN

El Ministro del Ambiente, dispondrá a la Unidad Financiera – Administrativa, que en el menor tiempo posible se transfieran los fondos comprometidos, a fin de cumplir con la obligación económica adquirida por esa Cartera de Estado, constante en el Acuerdo Separado al Contrato de Aporte Financiero.

3.5 Adquisición de un Terreno para el Proyecto

En el numeral 3.7 del Acuerdo Separado al Contrato Financiero, se indica: ***“Los suministros y obras de construcción a financiar con cargo al aporte financiero se adjudicarán mediante concurso de precios entre empresas con sede en el Ecuador a ser llevada a cabo por la Entidad Ejecutora en colaboración con el consultor o se adquirirán mediante compra local, conforme a las leyes y los reglamentos”***.

El Director Ejecutivo de Fundación Natura amparado en la disposición anterior, para edificar la sede del Proyecto en la parroquia Manglaralto, realizó las gestiones para adquirir un lote de terreno de 8.870 m2 de extensión, mediante escritura pública celebrada el 26 de agosto de 1999 para la cesión de derechos que la señora María Zoila Segovia tiene en la Comuna San Antonio,

protocolización que no puede ser inscrita ante el Registro de la Propiedad del Cantón Santa Elena, por tratarse de terrenos comunales y que de acuerdo al artículo 84 numeral 2 de la Constitución Política de la República del Ecuador que el Estado debe garantizar a los pueblos indígenas, el derecho a : **“Conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles, salvo la facultad del Estado para declarar su utilidad pública. Estas tierras estarán exentas del pago del impuesto predial”**.

Esta limitación de dominio que pesa sobre el referido terreno, no fue advertida por el Director de Fundación Natura y al no haberse tomado ninguna medida sobre el particular, el pago de la cantidad de US\$ 4.311 corre el riesgo de perderse.

CONCLUSIÓN

El Director Ejecutivo de Fundación Natura incumple el numeral 3.7 del Acuerdo Separado al Contrato Financiero, al adquirir un lote de terreno con limitaciones de dominio, prescritos en el artículo 84 numeral 2 de la Constitución Política de la República.

RECOMENDACION

El Ministro del Ambiente resolverá sobre la conveniencia que se declare de utilidad pública, el lote de terreno de 8.870 m2 en posesión del proyecto Chongón Colonche de propiedad de la comuna San Antonio, ubicada en la parroquia Manglaralto, cantón Santa Elena, provincia del Guayas, facultad otorgada por el artículo 84 de la Constitución Política de la República. En forma posterior ordenará la realización de los trámites administrativos en el Ministerio de Agricultura y Ganadería con sujeción a la Ley de Régimen de las Comunas, con el fin de legalizar la propiedad del referido lote de terreno.

Criterio de Fundación Natura

Mediante oficio N° DEN-405-04, de 27 de octubre del 2004, el Asesor Legal Nacional de la Fundación Ecuatoriana para la Protección y Conservación de la Naturaleza, refiriéndose a la conclusión anterior indica: **“La intención era celebrar un contrato de comodato con la comunidad, por un tiempo determinado y, de esta manera cualquier obra que se hubiese realizado en dicho lote quedaría a favor de la comuna, respetando lo dispuesto en la Ley de Comunas.”**

Criterio de Contraloría

Lo aseverado no desvirtúa el comentario y conclusión precedentes.

3.6 Adjudicación de Vehículos

En el Informe Trimestral de julio a septiembre 30 del 2003, consta lo siguiente: **“De acuerdo a lo previsto por el POA 2003 con Visto Bueno del KfW se procedió a la renovación de 4 camionetas y 3 motos para el proyecto. Para la venta de los vehículos usados se tomó la determinación de adjudicación directa a los interesados entre el personal del equipo del proyecto, habiéndose concretizado al momento el respectivo pago en el caso de una camioneta y dos motos.”**

El Director Ejecutivo de Fundación Natura adjudicó 4 camionetas y tres motos en funcionamiento, de propiedad del Proyecto al personal de Fundación Natura que labora en el Proyecto. El Ministerio del Ambiente no tuvo ninguna participación en este proceso en calidad de Beneficiario.

La adjudicación de los vehículos al personal del proyecto, constituye otra omisión de la participación del Ministerio del Ambiente en la toma de decisiones en la administración del

proyecto, toda vez, que de acuerdo al numeral 2.4 del Contrato de Aporte Financiero, la Entidad Ejecutora es responsable ante el referido Portafolio.

En razón de las precarias condiciones del equipamiento de las oficinas técnicas del Ministerio del Ambiente, que deben controlar el cumplimiento de la normativa forestal, el KfW, la Entidad Ejecutora y el Beneficiario, debían llegar a un acuerdo para que los vehículos usados pero en funcionamiento, sean utilizados por los funcionarios de las oficinas técnicas vinculados con el proyecto, a fin de cumplir con el numeral 1.2 del Contrato de Aporte Financiero, que indica: **“...el Beneficiario obligará a la Entidad Ejecutora a utilizar el aporte financiero exclusivamente para medidas de reforestación y conservación en la región de la Cordillera de Chongón Colonche (Proyecto)”**. Además, el artículo 8 “Disposiciones Varias” numeral 8.2 señala: **“El Beneficiario no podrá ceder o pignorar los derechos resultantes de este Contrato.”**

CONCLUSIÓN

Fundación Natura adjudicó y entregó 4 camionetas y tres motos de propiedad del Proyecto a su personal, sin considerar lo señalado en el numeral 1.2 del Contrato de Aporte Financiero, referente a que el aporte se utilizará exclusivamente para medidas de reforestación y conservación en la región de la cordillera Chongón Colonche, Además en la referida adjudicación, la Entidad Ejecutora no comunicó al Beneficiario, responsabilidad que se indica en el numeral 2.4 del indicado contrato.

RECOMENDACIÓN

El Ministro del Ambiente dispondrá a la Unidad Administrativa competente, que coordine con la Entidad Ejecutora, a fin de tomar las medidas administrativas y legales, orientadas al cumplimiento del Contrato de Aporte Financiero, para que los recursos del Proyecto se utilicen exclusivamente en medidas de reforestación y conservación del Bosque Protector, y, se consolide la responsabilidad de la Entidad Ejecutora con el Beneficiario en el cumplimiento del referido contrato.

Opinión de Fundación Natura

Con oficio N° DEN-335-04, de septiembre 8 del 2004, el Director Ejecutivo de Fundación Natura se emite el siguiente pronunciamiento: **“... no ha incumplido los numerales 1.2 y 2.4, que hacen referencia al traspaso del aporte financiero y las condiciones, las mismas que constan en el Acuerdo Separado, el que a su vez está avalado por el Addendum suscrito en el año 2004, documento este último mediante el cual, el Ministerio del Ambiente ratifica y aprueba todas las actividades desarrolladas en el proyecto.”**

Criterio de Contraloría

En el Contrato de Aporte Financiero, se señala que el Beneficiario obligará a la Entidad Ejecutora a utilizar el aporte financiero exclusivamente para medidas de reforestación y conservación en la región de la Cordillera de Chongón-Colonche (Proyecto). Además de acuerdo al numeral 2.4 del Contrato de Aporte Financiero la Entidad Ejecutora es responsable del proyecto ante el Ministerio del Ambiente y finalmente este Portafolio, no puede ceder o pignorar los derechos resultantes del referido contrato.

El Addendum de julio del 2004 rige a futuro, por lo tanto no puede convalidar acciones tomadas antes de la suscripción.

Opinión de Fundación Natura

Mediante oficio N° DEN-405-04, de 27 de octubre del 2004, el Asesor Legal Nacional de la Fundación Ecuatoriana para la Protección y Conservación de la Naturaleza, refiriéndose a la conclusión de esta sección indica: **“De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 2.2 del Contrato de Aporte Financiero, y que a continuación me permito transcribir: En virtud del Contrato de**

Traspaso, la Entidad Ejecutora asume las obligaciones resultantes del artículo 7 de este contrato. En el artículo 7.1 del mismo instrumento, en todos los literales se le asigna la responsabilidad del manejo técnico, económico, administrativo y financiero a la Entidad Ejecutora sin excepción alguna. Adicionalmente, el artículo 7.2 del mismo documento dice: Los detalles en relación con el artículo 7.1 del mismo instrumento , en todos sus literales serán convenidos mediante acuerdo separado entre la Entidad Ejecutora y el KfW así como mediante el Contrato de Traspaso entre el Beneficiario y la Entidad Ejecutora. En el acuerdo Separado en el artículo 3 numeral 3.1. textualmente se señala lo siguiente: La ejecución del proyecto estará a cargo de la Entidad Ejecutora, la que se responsabilizará de la implementación técnica, así como la utilización correcta de los fondos... .

Como usted podrá apreciar, en ninguno de los documentos a los que he hecho referencia y que constituyen la base legal para la ejecución del proyecto, se menciona que la Entidad Ejecutora , deba solicitar autorización alguna al Ministerio del Ambiente, previamente a realizar la adquisición de bienes muebles, inmuebles, servicios, suministros, etc., como se señala en el borrador del informe.

Criterio de Contraloría

El Contrato de Cesión de Financiamiento, estipula que el INEFAN traspasará a Fundación Natura el aporte financiero para la ejecución del “Proyecto de Reforestación y Conservación de la Cordillera Chongón Colonche”, estipulando en el numeral 1 de la, entre otras, las siguientes responsabilidades:

“DEL INEFAN

- 1. Participara en la elaboración del Plan General que se estructurará en base al Estudio de Factibilidad, para adecuarlo a las prioridades de la zona del Proyecto. Igualmente tendrá participación activa en la elaboración de los Planes Operativos Anuales.**

De Fundación Natura

- 1. Ejecutará el Proyecto enmarcándose en el Contrato de Aporte Financiero celebrado entre KfW y la República del Ecuador; y el Acuerdo Separado entre KfW y Fundación Natura, observando reconocidos principios financieros y técnicos así como de acuerdo, en lo esencial, por la concepción acordada del Proyecto entre el INEFAN, Fundación Natura y el KfW.”**

Según lo previsto en el Plan Operativo del 2003, se procedió a la renovación de 4 camionetas y 3 motos para el proyecto, considerándose que el INEFAN debe participar activamente en la elaboración del referido Plan no hay constancia de la participación del Instituto en la renovación y de la adjudicación, en este caso del Ministerio del Ambiente. Además al constituirse la citada Cartera de Estado, el Beneficiario de la Cooperación Internacional, no podrá ceder o pignorar los derechos resultantes del Contrato de Aporte Financiero.

En el numeral 12 del Contrato de cesión de Financiamiento, por parte del INEFAN a Fundación Natura, debían integrar mensualmente la Junta Consultiva, el Consultor, Fundación Natura y el INEFAN, para analizar conjuntamente actividades pertinentes al Proyecto y búsqueda de soluciones oportunas. El incumplimiento de esta disposición por las instituciones indicadas anteriormente, es la causa de que en el desarrollo del proyecto, no se hayan tratado situaciones importantes como las referidas en el párrafo precedente. Por los argumentos presentados y que justifican se mantenga la conclusión respectiva del informe.

3.7 El Distrito Forestal del Guayas no realiza una supervisión adecuada en todos los componentes que se ejecutan en el Proyecto

El Distrito Provincial del Guayas del Ministerio del Ambiente, tiene la obligación de supervisar el cumplimiento de la normativa forestal y apoyar la constitución y el funcionamiento de la guardia forestal comunal del proyecto, atribución que consta en el numeral 3.6 del Acuerdo Separado. También debe desempeñar un rol fundamental en la solución de conflictos de uso de la tierra en el área del bosque protector.

El Distrito Forestal del Guayas no realiza una supervisión en todos los componentes del proyecto y en lo que se refiere al cumplimiento de la normativa forestal y al funcionamiento de la guardia forestal comunal, no cumple adecuadamente con su función. Existen varias denuncias en las oficinas del proyecto y se han tramitado pocas causas forestales en un periodo de 5 años, indicadores que confirman la falta de presencia de la autoridad forestal.

El Ministerio del Ambiente no participa en la solución de conflictos de uso de la tierra en el área del bosque protector.

CONCLUSIÓN

El Director del Distrito Regional 3 del Ministerio del Ambiente no cumple con la disposición del numeral 3.6 del Acuerdo Separado al Contrato de Aporte Financiero, al no supervisar todos los componentes del proyecto, al permitir que se incumpla la normativa forestal y al no participar en la solución de conflictos de uso de la tierra en el área del bosque protector.

RECOMENDACIÓN

El Director del Distrito Regional 3, del Ministerio del Ambiente, dispondrá y facilitará los medios necesarios para la movilización del responsable designado por el Ministerio del Ambiente para que coordine con el Proyecto, supervise los componentes del mismo, haga cumplir la normativa forestal en la solución de conflictos por la destrucción de la vegetación del Bosque Protector, que dan origen al cambio de uso de la tierra

3.8 Camino Vecinal que Cruza el Bosque Protector Chongón Colonche a Cargo del Consejo Provincial de la Provincia del Guayas

La integridad del Bosque Protector corre el riesgo de ser severamente afectada, desde que se produjo la tala y limpieza de una superficie de Bosque Protector para la construcción de la vía Las Balsas-El Jebe a cargo del Consejo Provincial del Guayas, acción tipificada por el artículo 81 de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre que dice: ***“...Si la tala, quema o acción destructiva, se efectuare en lugar de vegetación escasa o de ecosistemas altamente lesionables, tales como manglares y otros determinados en la Ley y reglamentos; o si está altera el régimen climático, provoca erosión o propensión a desastres, se sancionará con una multa equivalente al ciento por ciento del valor de la restauración del área talada o destruida”.***

Mediante oficio N° 0326 DFR/G-LR-EO-MA, de 26 de marzo 2004, suscrito por el Director del Distrito de la Regional 3 del Ministerio del Ambiente, solicita al Prefecto del Consejo Provincial del Guayas, le informe si la construcción de la vía que el referido Gobierno Seccional ejecuta en el tramo Las Balsas El Jebe, dispone de los estudios ambientales. Esta situación generó la paralización de la construcción de la obra, hasta que se cumplan con todos los requisitos de Ley, sin que la Autoridad Ambiental haya instruido una causa forestal al responsable de la destrucción de la vegetación natural.

Mediante oficio N° 326 DFR/G-LR-EO-MA, de marzo 26 del 2004, el Director del Distrito Regional Guayas - Los Ríos - El Oro, solicita al Prefecto del Consejo Provincial del Guayas, los estudios

ambientales de la vía que cruza en el extremo sur del Bosque Protector Chongón Colonche, por los terrenos de la Comuna Las Balsas, para empalmar con la ya construida El Jebe en Pedro Carbo. En el mismo documento transcribe el artículo 19, 20, 21 y 25 de la Ley de Gestión Ambiental que norma la construcción de obras civiles que pueden causar impactos ambientales.

Mediante oficio N° 11 14704-DICOP, de abril 7 del 2004, el Director de Control de Obras Públicas de la Contraloría General del Estado, solicita al Prefecto Provincial del Guayas, remita los estudios de impacto ambiental, los planes de manejo ambiental y la licencia ambiental para la construcción de la vía que cruza el bosque protector:

El Secretario General del Consejo Provincial mediante oficio 01154, de mayo 20 del 2004, acompaña el oficio N° 3879-HC-DT-2004, del Director de Obras Públicas Provinciales y manifiesta: **“El camino indicado anteriormente ya existía desde hace algunos años atrás, comunicando**

las poblaciones citadas, es decir un camino de tercer orden (verano), por lo que el Consejo Provincial a petición y en procura del bienestar de los moradores de este sector y además para que puedan sacar sus productos darle el debido mantenimiento como camino de verano es decir la reconfiguración y la correspondiente limpieza de la vegetación que había crecido en este camino y lo obstruía en ciertos sectores.”

La comisión interinstitucional formada por funcionarios del Ministerio del Ambiente, Fundación Natura, Proyecto Chongón Colonche y Policía Ambiental, el 14 de abril del 2004, presentan el informe de inspección, los trabajos que realiza el Consejo Provincial del Guayas en el sector El Jebe Pedro Carbo Las Balsas, determinando en resumen, las siguientes conclusiones:

1. Se han paralizado los trabajos de construcción y se ha retirado la maquinaria.
2. En el bosque protector la vegetación desbrozada por la maquinaria del Consejo Provincial del Guayas, corresponde a Bosque Secundario en proceso de recuperación.
3. Es notorio el ingreso de personas al bosque protector.
4. Se constató que comuneros del Jebe, La Polvosa, La Ceiba, El Florecido y Las Balsas, continúan realizando el desbroce manual de 274 metros de largo y 8 metros de ancho.
5. Faltan dos kilómetros para unir las dos secciones El Jebe - Las Balsas.
6. Se observa que la obra no cuenta con estudios técnicos de factibilidad, existiendo tramos con gradientes que superan el 20 %.
7. La construcción de la carretera no cuenta con estudio: técnico, impacto ambiental, ni licencia ambiental que permitan ejecutar los trabajos.
8. La línea de ruta de la vía no es definitiva, lo que en el futuro requerirá de modificaciones o variantes causando mayores impactos en el bosque protector.
9. Parte de la construcción de la vía, corresponde a una trocha antigua de 3 metros de ancho, por la cual extraían maderas finas del bosque protector.
10. A la altura del kilómetro 2.7 (Balsas el Jebe) se ha realizado una variante, por prohibición de un propietario.
11. La vía permite el acceso de invasores, cazadores y explotadores de madera, lo que afectará la permanencia del bosque protector, existiendo riesgos de incendios forestales.

12. La Autoridad Ambiental en reunión mantenida en la comuna Las Balsas con la participación de los sectores interesados, decidieron paralizar la ejecución de las obras hasta que el organismo constructor cumpla con las exigencias de Ley.

El artículo 19 de la Ley de Gestión Ambiental prescribe: **“Las obras públicas privadas o mixtas y los proyectos de inversión públicos o privados que puedan causar impactos ambientales, serán calificados previamente a su ejecución, por los organismos descentralizados de control, conforme el sistema Único de Manejo Ambiental, cuyo principio rector será el precautelatorio.”**; el artículo 20 del mismo Cuerpo Legal estipula: **“Para el inicio de toda actividad que suponga riesgo ambiental se deberá contar con la licencia respectiva, otorgada por el Ministerio del ramo”** y el artículo 21 indica: **“Los sistemas de manejo ambiental incluirán estudios de línea base; evaluación del impacto ambiental, evaluación de riesgos; planes de manejo; planes de manejo de riesgo; sistemas de monitoreo; planes de contingencia y mitigación; auditorías ambientales y planes de abandono. Una vez cumplidos estos requisitos y de conformidad de la calificación de los mismos. El Ministerio del ramo podrá otorgar o negar la licencia correspondiente.”**

En la inspección técnica realizada el 29 de julio del 2004, a la zona sur del bosque protector por donde atraviesa la vía Las Balsas El Jebe Pedro Carbo, se pudo evidenciar el corte y limpieza de la vegetación natural de un Bosque Secundario en recuperación, la misma que ocupaba suelos de vocación forestal, con pendientes pronunciadas, constituyendo parte de un ecosistema muy frágil; por lo que depende del manejo, la permanencia del suelo, vegetación, fauna y el entorno.

Se constató la elaboración en forma artesanal de carbón, en la que se utilizan todo tipo de maderas, incluyendo las duras, las mismas que tienen periodos vegetativos largos. Se observó pastoreo de animales.

La construcción de la vía afecta importantes ecosistemas del bosque seco tropical, uno de los últimos relictos del capital forestal del país, de allí la importancia de que la obra disponga de los estudios ambientales y de la respectiva licencia, con el fin de que se cumplan con los artículos 19, 20 y 21 de la Ley de Gestión Ambiental, los mismos que se inobservan, al no disponer de los requisitos ambientales para continuar con los trabajos.

Al existir tala del bosque secundario y limpieza de la vegetación por donde cruza la vía Las Balsas El Jebe, los actores han incumplido el Artículo 81 de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre.

CONCLUSIONES

1. El Director de Obras Públicas del H. Consejo Provincial del Guayas al disponer que se construya la vía Las Balsas El Jebe Pedro Carbo, sin que su ejecución se halle calificada por los organismos descentralizados de control del Sistema Único de Manejo Ambiental y al no disponer de licencia ambiental, incumple con los artículos 19 y 20 de la Ley de Gestión Ambiental. Además inobserva el artículo 81 de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y de Vida Silvestre al destruir especies forestales del bosque protector.
2. El Jefe del Distrito Regional N° 3 del Ministerio del Ambiente, incumple con el numeral 3.6 del Acuerdo Separado y del numeral 3 de la cláusula Tercera del Contrato de Cesión Financiera, al no efectuar el seguimiento, la supervisión a Fundación Natura y no exigir el cumplimiento de la normativa forestal en la zona del proyecto, al momento que se realizaron los trabajos para realizar la vía Las Balsas El Jebe.

RECOMENDACIÓN

El Director del Distrito Regional 3 del Ministerio del Ambiente, exigirá al Consejo Provincial del Guayas, la presentación de los estudios de impacto ambiental del tramo de la vía Las Balsas El

Jebe, requisito previo para extender la licencia ambiental, por tratarse de un Bosque Protector. Para el caso de la destrucción de bosque natural, amparado en el artículo 81 de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, instruirá las causas forestales correspondientes.

3.9 Planes Operativos Anuales del Periodo 1998 al 2002

Luego de revisados los planes operativos de los años 1998 al 2002, en lo que se refiere al presupuesto determinado para la ejecución del proyecto y la cantidad ejecutada en el referido período, a continuación se presentan los valores presupuestados y ejecutados:

Período 1998 al 2002 (Euros)			
Actividad	Presupuesto Total	Ejecutado	% Cumplido
Reforestación	985.845	253.027	25,66
Conservación del Bosque Protector	1'076.122	124.436	11.56
Construcción, equipos y servicios	2'351.895	809.640	34,43
Agroambientales y otros	1'004.700	0	0
TOTAL	5'418.562	1'187102	21.91

En el cuadro se puede apreciar que los porcentajes de cumplimiento de las actividades de reforestación y conservación del Bosque Protector, durante el periodo 1998 al 2002 no están en relación con el 50% del plazo convenido; por lo tanto, el consultor contratado ha inobservado el numeral 3.4 del Acuerdo Separado al Contrato de Aporte Financiero, al no supervisar eficientemente el cumplimiento de los resultados obtenidos en el desarrollo del Proyecto.

CONCLUSIÓN

El Director del Proyecto incumple el artículo 3.1 del Acuerdo Separado al Contrato de Aporte Financiero, en razón de ser el responsable de la implementación técnica del proyecto. Por otro lado, el Consultor contratado por el Proyecto, en las labores de supervisión y de monitoreo que desarrolló permanentemente durante el período de 1998 al 2002, no advirtió que los objetivos de la forestación y conservación tenían cumplimientos menores a los programados, comprometiendo el éxito del Proyecto, incumpliendo de esta forma el numeral 3.4 del mismo marco legal.

RECOMENDACIÓN

El representante del Ministerio del Ambiente en el Proyecto, exigirá al Director del Proyecto y al consultor contratado que cumplan con el mandato del numeral 3.1 y 3.4 del Acuerdo Separado del Contrato Financiero, en lo referente a la responsabilidad de la implementación técnica y a la supervisión de los resultados obtenidos por el Proyecto y la aplicación del sistema de monitoreo técnico financiero, con el fin de que los planes operativos anuales se cumplan a cabalidad.

OPINIÓN DE FUNDACIÓN NATURA

El Director Ejecutivo de Fundación Natura en el oficio N° DEN-335-04, de septiembre 8 del 2004, señala lo siguiente: **“Finalmente, es menester recordarles a los miembros del equipo de Contraloría, que sus actuaciones deben sujetarse siempre a los principios de objetividad e imparcialidad, equidad y justicia, conforme lo dispone el artículo 79 numeral 1 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en concordancia con lo señalado por los artículos 7 y 42 del código de Ética de los Servidores de la Contraloría General del Estado.”**

Criterio de Contraloría

En el presente examen se han realizado determinaciones objetivas, al evidenciar el incumplimiento de las metas en la forestación, reforestación y conservación del Bosque Protector, precisándose las causas por las que no se cumplen las mismas, las repercusiones que tiene el addendum al Contrato de Aporte Financiero, la mínima supervisión y coordinación realizada por el Ministerio del Ambiente, la actuación del consultor contratado frente a sus responsabilidades, la inconveniente e ilegal compra del terreno para la sede del Proyecto, la falta de funcionamiento de la Junta Consultiva y la contratación tardía de la elaboración del Plan de Manejo, entre otros aspectos.

OPINION DE FUNDACIÓN NATURA POSTERIOR A LA LECTURA DEL BORRADOR DE INFORME

Mediante oficio N° DEN-405-04, de 27 de octubre del 2004, el Asesor Legal Nacional de la Fundación Ecuatoriana para la Protección y Conservación de la Naturaleza, refiriéndose a la conclusión indica: *“Los Planes Operativos Anuales se han cumplido en función de las necesidades reales del grupo meta (beneficiarios – comuneros), muchos factores han influido para no alcanzar las metas previstas en los POAs anuales, entre los que podemos anotar: la carencia de mano de obra familiar; terrenos a reforestar muy distantes a los centros poblados, lo que dificulta seriamente el cumplimiento de las actividades de seguimiento a las plantaciones forestales y agroforestales; migración temporal y definitiva en búsqueda de otras fuentes de ingreso; dificultad en contribuir con un aporte propio a la implementación de actividades del proyecto como estrategia de sostenibilidad a cada una de las acciones; y, los continuos cambios climáticos en la zona; son entre otras razones de fuerza mayor que influyen en el cumplimiento de las actividades*

Por lo expuesto, insisto en manifestar que no existe incumplimiento alguno y considero que la conclusión antes enunciada carece de fundamento legal, ya no aplica y debe ser excluida del borrador del informe.”

Criterio de Contraloría

El Asesor Legal de Fundación Natura reconoce que no se han alcanzado las metas previstas en los POAs anuales, por varios factores que considera que son de fuerza mayor, sin embargo, es criterio del Equipo de Contraloría que factores climáticos, características de suelo y otras, fueron susceptibles de prever en la planificación original del proyecto. Con estos antecedentes la conclusión del presente informe se mantiene.

Atentamente,

Ingeniero Hernán Estupiñán Maldonado
Director de Control de Obras Públicas