



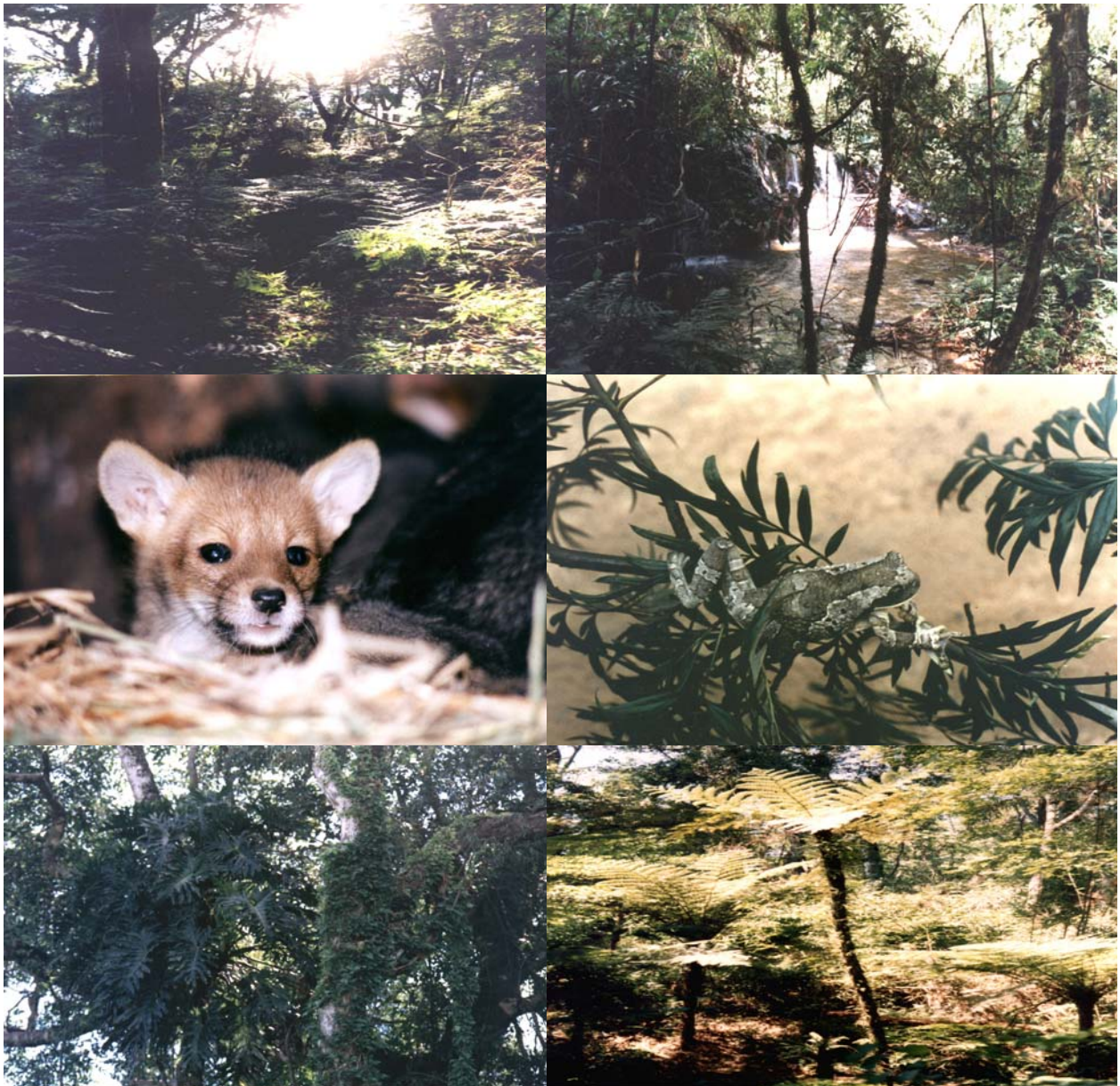
Contraloría General de la República

Informe Final

Resolución CGR N° 1309/06

“POR LA CUAL SE DISPONE LA VERIFICACIÓN Y SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS EN EL INFORME FINAL DE LA AUDITORÍA REALIZADA EN EL MARCO DE LA RESOLUCIÓN CGR N° 114/04”

Dirección General de Control de los Recursos Naturales y Medio Ambiente



Área de Reserva para Parque San Rafael

Asunción, Paraguay
Diciembre - 2006

Resolución CGR N° 1309/06

“POR LA CUAL SE DISPONE LA VERIFICACIÓN Y SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS EN EL INFORME FINAL DE LA AUDITORÍA REALIZADA EN EL MARCO DE LA RESOLUCIÓN CGR N° 114/04”

Examen Especial

Entidades auditadas	Secretaría del Ambiente - SEAM Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones – MOPC Ministerio de Agricultura y Ganadería – MAG Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra – INDERT Instituto Paraguayo del Indígena - INDI Banco Nacional de Fomento - BNF
----------------------------	--

Equipo de Auditores Lic. Jorge L. Chamorro
Lic. Carlos Amarilla
Abog. Fidelina Ocampo
Abog. Jacinto Galeano, en Comisión

Supervisión Ing. Quím. Gloria Herrero

Coordinación y Dirección General Lic. Biól. Emilio Buongermini

TABLA DE CONTENIDO

I. INTRODUCCION.....	1
I.1. ANTECEDENTES.....	1
I.2. OBJETIVOS.....	2
I.3. LIMITACIONES.....	2
I.4. ALCANCE.....	2
I.5. MARCO LEGAL.....	2
II. DESARROLLO DEL INFORME.....	2
II.1. SECRETARIA DEL AMBIENTE - SEAM.....	3
II.2. MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y COMUNICACIONES - MOPC.....	7
II.3. MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA - MAG.....	9
II.4. BANCO NACIONAL DE FOMENTO - BNF.....	10
II.5. INSTITUO NACIONAL DEL INDIGENA - INDI.....	11
II.6. INSTITUO DE DESARROLLO RURAL Y DE LA TIERRA - INDERT.....	12
III. SISTEMA DE CONTROL INTERNO.....	14
III.1. SECRETARIA DEL AMBIENTE - SEAM.....	14
III.2. MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y COMUNICACIONES - MOPC.....	14
III.3. MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA - MAG.....	15
III.4. BANCO NACIONAL DE FOMENTO - BNF.....	15
III.5. INSTITUTO NACIONAL DEL INDIGENA - INDI.....	15
III.6. INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL Y DE LA TIERRA - INDERT.....	15
IV. RECOMENDACIONES GENERALES.....	15
IV.1. SECRETARIA DEL AMBIENTE - SEAM.....	15
IV.2. MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y COMUNICACIONES - MOPC.....	16
IV.3. MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA - MAG.....	16
IV.4. BANCO NACIONAL DE FOMENTO - BNF.....	16
IV.5. INSTITUTO NACIONAL DEL INDIGENA - INDI.....	16
IV.6. INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL Y DE LA TIERRA - INDERT.....	17
V. CONCLUSIONES FINALES.....	17

RESOLUCIÓN CGR N° 1309/06

“POR LA CUAL SE DISPONE LA VERIFICACIÓN Y SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS EN EL INFORME FINAL DE LA AUDITORÍA REALIZADA EN EL MARCO DE LA RESOLUCIÓN CGR N° 114/04”.

INFORME FINAL

Abreviaturas utilizadas

ENTIDAD	ABREVIATURA	SIGNIFICADO	ABREVIATURA
Contraloría General de la República	CGR	Dirección General de Control de los Recursos Naturales y Medio Ambiente	DGCRNMA
Secretaría del Ambiente	SEAM	Área de Reserva para Parque Nacional San Rafael	ARPNSR
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	MOPC	Área Silvestre Protegida	ASP
Instituto Nacional del Indígena	INDI	Área Silvestre Protegida Área de Reserva para Parque Nacional San Rafael	ASP ARPNSR
Ministerio de Agricultura y Ganadería	MAG	Reserva para Parque Natural San Rafael	RPNSR
Banco Nacional de Fomento	BNF	Área Silvestre Protegida San Rafael	ASPSR
Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra	INDERT	Plan de Manejo	PM

INTRODUCCION

I.1 ANTECEDENTES

- Por Resolución CGR N° 114, del 18 de febrero de 2004, la Contraloría General de la República dispuso “...*LA REALIZACIÓN DE UN EXAMEN ESPECIAL A LA SECRETARÍA DEL AMBIENTE (SEAM), AL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC), AL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA (MAG), AL INSTITUTO DE BIENESTAR RURAL (IBR), AL INSTITUTO NACIONAL DEL INDÍGENA (INDI) Y AL BANCO NACIONAL DE FOMENTO (BNF), A FIN DE VERIFICAR LOS PROCEDIMIENTOS, MANEJO Y SITUACIÓN ADMINISTRATIVA Y AMBIENTAL DEL ÁREA SILVESTRE PROTEGIDA SAN RAFAEL*”. El Informe Final resultante contiene conclusiones y recomendaciones para las instituciones auditadas, que fueron puestas a conocimiento de las mismas en su oportunidad, a fin de que adopten las medidas pertinentes.
- Por Resolución CGR 1309, del 31 de agosto de 2006, la Contraloría General de la República dispuso la realización de la verificación y seguimiento a las recomendaciones de la Resoluciones arriba mencionadas.

I.2. OBJETIVO

Verificar el cumplimiento de las recomendaciones emitidas en el Informe Final del examen realizado en el marco de la Resolución de la CGR N° 114/04.

I.3. LIMITACIONES

- La recepción tardía de las respuestas de los entes objeto de este seguimiento.
- La solicitud de prórrogas por parte de algunos entes, ocasionando atrasos en la realización del Informe.

I.4. ALCANCE

- Análisis de las gestiones realizadas por los entes para el cumplimiento de las recomendaciones.
- Verificación de las medidas correctivas tomadas en bases a las conclusiones y recomendaciones del Informe de la CGR.

El periodo de tiempo analizado abarca desde la remisión del Informe de la Resolución CGR N° 114/04 a los entes auditados, hasta el primer semestre del 2006.

I.3. MARCO LEGAL

- Constitución Nacional, en lo referente a la Función Pública y al Medio Ambiente.
- Ley N° 276/94 “Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República”
- Ley N° 352/94 “De Áreas Silvestres Protegidas”.
- Ley N° 1561/00 “Que Crea El Sistema Nacional Del Ambiente, El Consejo Nacional Del Ambiente y La Secretaría De Medio Ambiente”.
- Ley N° 1626/00 “De la Función Pública”.
- Ley N° 1160/97 “Código Penal”.
- Ley N° 716/96 “Que Sanciona Los Delitos Contra El Medio Ambiente”.
- Ley N° 81/92 “Que Establece La Estructura Orgánica Y Funcional Del Ministerio De Agricultura y Ganadería”.
- Ley N° 422/73 “Forestal”.
- Ley N° 1863/02 “Estatuto Agrario”.
- Ley 93/1914 “De Minas”.
- Ley N° 167/93 “Que Aprueba con Modificaciones el Decreto-Ley N° 5 De Fecha 27 de Marzo de 1991 “Que Establece la Estructura Orgánica y Funciones Del Ministerio De Obras Públicas y Comunicaciones”.
- Ley N° 1183/87 “Código Civil”.
- Decretos, Resoluciones y otras normativas aplicables al tema.

II. DESARROLLO DEL INFORME

Las informaciones analizadas obran en las documentaciones remitidas por el ente, específicamente en respuesta a las notas RES. CGR 1309/06 N° 1, 2, 3, 4, 5 y 6; notas DGCRNMA N° 22, 23, 24 y 25; y Memorandum N° 1 y 2.

Se solicitó a los entes auditados -SEAM, MOPC, MAG, BNF, INDI, INDERT- las acciones encaradas con el fin de cumplir con las recomendaciones emitidas en el Informe del examen practicado en el marco de la Resolución CGR N° 114/04. A continuación se realiza el análisis de las informaciones recabadas de dichas instituciones para cada recomendación.

II.1. SECRETARIA DEL AMBIENTE – SEAM

Por nota RES. CGR N° 1309/06 N° 1, se solicitó a la SEAM las acciones encaradas con el fin de cumplir con las recomendaciones emitidas en el Informe del examen practicado en el marco de la Resolución CGR N° 114/04.

El ente respondió por nota A.I. N° 63/06, del 13 de octubre del 2006, y A.I. N° 64/06, del 16 de octubre de 2006. Las informaciones remitidas obran en los Expedientes DGCRNMA N° 98/06, 101/06 y 105/06. A continuación se realiza el análisis de lo informado para cada recomendación.

Análisis del cumplimiento de las recomendaciones

Recomendación 1:

- a) La institución debe ajustar sus actos administrativos, referentes a la consolidación, mensura y deslinde del ASP ARPNSR, sobre la base de la superficie legal de 78.000 hectáreas establecida por el Decreto N° 13.680/92.
- b) La SEAM debe promover el establecimiento definitivo de los linderos que correspondan a esa superficie y la definición de su zona de amortiguamiento.
- c) Estas acciones deben ser comunicadas a esta EFS en un plazo de 90 días.

Respuesta

La SEAM responde sobre los puntos a) y b) que ha inscripto preventivamente el área comprendida ante la Dirección General de los Registros Públicos. Con referencia al punto c), no dieron respuesta.

En la revisión del documento de inscripción preventiva se observa que el área corresponde a la establecida en el Decreto N° 16610/02, que establece un área de 72489 ha, y no la establecida en el Decreto n° 13680/92, de 78000 ha.

Conclusión 1

La SEAM ha cumplido con las recomendaciones de los puntos a) y b), según las documentaciones de respaldo que obran en poder del equipo auditor. Cabe mencionar que la inscripción preventiva se ha realizado conforme al decreto N° 16.610/02, con un área de 72489 ha y no lo establecido en el Decreto N° 13.680/92, con un área de 78.000 ha.

El punto c) no fue cumplido, ya que el ente no ha comunicado a esta EFS, en el tiempo establecido, las acciones realizadas.

Recomendación 2:

En cuanto a la situación del **ARPNSR**, la SEAM debe:

- Impulsar la conclusión de los trámites de mensura del Parque.
- Intervenir e impulsar la actualización de la mensura, con el fin de incorporar al **ARPNSR** el área necesaria para lograr la superficie legal de 78.000 ha.

Respuesta

La SEAM ha llamado a concurso para la realización de la mensura judicial en el año 2005, declarándose desierto por falta de oferentes. Se ha llamado a un segundo concurso en el año 2006. El plazo de presentación de las ofertas se ha ampliado por falta de oferentes.

En el documento “Términos de Referencia” del Pliego de Bases y Condiciones para la Licitación Pública Nacional N° 36/06 “Mensura Judicial, Deslinde, Amojonamiento y Catastro para el Parque

Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

Nacional San Rafael”, se observa que la superficie corresponde a 78000 ha (Decreto N° 13680/92) más el área de ampliación de 2359 ha. (Decreto N° 5638/05)

Conclusión 2

La SEAM ha llamado a concurso para la realización de la mensura del ARPNSR, en los años 2005 y 2006, a un área correspondiente a 80359 ha.

Recomendación 3:

- a) En cuanto al PM para el **ARPNSR**, la SEAM deberá remitir una copia del mismo a esta EFS en un plazo no mayor de 120 días, especificando cronograma de ejecución, recursos materiales y humanos necesarios, así como la fuente de financiación, y el plan operativo anual correspondiente. Asimismo, el mismo contendrá lo expuesto en esta recomendación **3 ítems b), c), d) y e)**, en lo que corresponda.
- b) En cuanto a la protección de los recursos del parque, la SEAM deberá:
- Implementar un sistema de barreras de protección en los caminos internos del parque.
 - Implementar un sistema de reductores de velocidad de los usuarios (automotores) dentro del parque.
 - Implementar un sistema de multas ejemplares a los infractores.
 - Implementar un sistema adecuado de disposición de residuos sólidos en los puestos guardaparques.
 - Dotar al cuerpo de guardaparques de recursos humanos e insumos necesarios para asegurar la supervivencia de la vida silvestre en caso de detectarse anomalías.
 - Elaborar e incorporar programas de pasantías con las Universidades públicas y privadas, a fin de impulsar actividades de investigación, divulgación y extensión ambiental.
- c) Teniendo en cuenta la fauna en general, en especial aquella en peligro, amenazada o endémica y la cacería furtiva de animales en particular, la SEAM deberá implementar en el **ARPNSR** y su zona de influencia medidas de mitigación, corrección, protección, compensación e iniciar un programa de estricto control, monitoreo y vigilancia, con la aplicación correspondiente de sanciones ejemplares a los infractores. La SEAM deberá remitir el listado del inventario de especies de fauna y flora, estableciendo categoría de manejo.
- d) En caso de ser detectados los impactos no previstos y/o resultantes de obras o actividades no autorizadas, la SEAM deberá arbitrar los mecanismos necesarios para la aplicación de las sanciones, la recomposición y la indemnización, si correspondiere.
- e) Asimismo, para optimizar su función de protección de las ASP (incluye el **ARPNSR**), la SEAM deberá implementar las medidas que fuesen necesaria a fin de dar estricto cumplimiento a lo establecido en el art. 12° inc. m) de la Ley N° 1561/00 **“Que crea el Sistema Nacional del Ambiente, El Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaria del Ambiente”**, en lo que respecta a la organización de un sistema nacional de defensa del patrimonio ambiental en coordinación y cooperación con el Ministerio Público.

Respuesta

La SEAM responde:

a) Se adjuntan los siguientes documentos:

- Memorando CN N° 32/06, del 10 de abril del corriente año, de Oscar Ferreiro, Coordinador Proyecto, en el cual se dirige a la Lic. Mirtha Medina, mencionando el proceso de Elaboración del Plan de Manejo del Parque Nacional San Rafael, y solicitando designar un representante de la Dirección General de Protección y Conservación de la Biodiversidad – DGPCB, para tomar parte del proceso de evaluación curricular para ocupar el cargo de Asistente Técnico responsable para elaborar el plan.
- Memorando DGPCB N° 390/06, del 20 de abril del corriente año, en el cual la Lic. Mirtha Medina se dirige al Ing. Oscar Ferreiro, coordinador proyecto PAR/98/G33 haciendo referencia al Memorando CN N° 32/06 y designando a la Dra. Reinilda Dure, como coordinadora de esa Dirección General para participar de la elaboración del Plan, además de otros técnicos.

Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

- Memorando DGPCB N° 623/06, del 20 de junio del corriente año, de la Lic. Mirtha Medina dirigido al Ing. Oscar Ferreiro, coordinador proyecto PAR/98/G33, remitiendo cronograma de actividades del equipo de planificación del Plan de Manejo del Parque Nacional San Rafael.
 - Memorando DAP N° 438/06, del 18 de agosto del corriente año, del Sr. Juan Carlos Aranda. Director de Áreas Protegidas, dirigido a la Lic. Mirtha Medina, en el cual informa acerca del primer informe de avance del Plan de Manejo – PN San Rafael.
 - Nota DGPCB N° 62/06, del 22 de agosto del corriente año, dirigido al Lic. Roberto Penayo, Coordinador del Equipo Planificador PM PNSR, donde se menciona que la Dirección de Áreas Protegidas aprueba el Primer Informe de Avance del Plan de Manejo, solicitando se incorporen los ítems mencionados, que se adjuntan en el Memo DAP N° 438/06, en el 2° Informe del Parque Nacional San Rafael a ser presentados en la DGOCB.
- b) Protección del Área de Reserva para Parque Nacional San Rafael: se adjunta Guía de Señalización en las Áreas Silvestre Protegidas, Manual de Señalización del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Paraguay.
- En cuanto al sistema de multas, canalizada a través de la Asesoría Jurídica, siguiendo los procedimientos establecidos en la Resolución SEAM N° 1881/05.
 - Dotar de un Cuerpo de Guardaparques: el Técnico Forestal Raúl Alonso se desempeña como Jefe de Guardaparques del ARPSR (cuya asignación es solventada por el Presupuesto General de Gastos de la Nación asignada a la SEAM). Los demás guardaparques asignados a la Unidad de Conservación son solventados por medio del Proyecto PAR 98/G33/SEAM/PNUD.
 - Dotar de insumo necesarios: los mismos son cubiertos por el Proyecto Paraguay Silvestre (PAR 98/G33):
 - Programa de Pasantía con las Universidades: se ha firmado convenios marcos de cooperación institucional con varias universidades.
- c) Implementar medidas de mitigación, protección, control, vigilancia y monitoreo: la Dirección de Fiscalización Ambiental Integrada realiza controles, vigilancia y monitoreo en el ARPSR y sus zonas de influencias; así mismo, se encuentran realizando, como medidas de mitigación, trabajos tendientes al control de tala indiscriminada de bosques, teniendo en cuenta la cantidad de aserraderos ubicados en la localidades cercanas al Parque, específicamente en Tava'i y alrededores.
- d) Con relación a las medidas de compensación y aplicación de sanciones: se realiza a través de la Asesoría Jurídica de la SEAM.

Conclusión 3

De acuerdo a las informaciones remitidas a la CGR, el equipo de trabajo ha presentado a la DGOCB de la SEAM el Borrador del Plan de Manejo de la ARPNSR, donde se contemplan los puntos señalados en la recomendación; sin embargo, el equipo de auditoría de la CGR no ha visualizado el documento y no ha podido constatar que se hayan incluido las recomendaciones correspondientes.

Asimismo, la institución demuestra mediante documentaciones presentadas al equipo auditor, los trabajos administrativos (Fiscalizaciones e Intervenciones) realizados hasta el momento. No se ha realizado una verificación “In Situ” para constatar si dichos trabajos fueron efectivamente realizados.

Recomendación 4:

- a) La SEAM deberá establecer pautas, criterios técnicos y soluciones concretas, referentes a la administración, gestión, memoria, archivos, actividades de control, supervisión, manejo, conservación, preservación, protección y otros de la **ARPNSR**.
- b) La SEAM deberá presentar a esta EFS, en relación a la **Recomendación 4 a)** anterior, un plan de acción correctiva en los términos expuestos, en un plazo máximo de 90 días.

Respuesta

La SEAM responde:

- a) Realiza su gestión administrativa para preservar y proteger todas las áreas silvestres protegidas conforme a la legislación vigente: Ley 1561/00 “**Que crea el Sistema Nacional del Ambiente, El Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaria del Ambiente**”, Ley 352/93 “**De Áreas Silvestres Protegidas**”, Ley 96/92 “**De Vida Silvestre**” y demás concordantes; y las reglamentaciones dictadas

Nuestra Visión: Ser un organismo superior de control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública

Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

por la autoridad de aplicación para tal efecto. La SEAM dicta las pautas, criterios y soluciones concretas conforme a dicha legislación. Se adjunta Memorando CN N° 32/06, DGPCB N° 390/06, DGPCB N° 623/06, DGPCB N° 62/06, DAP N° 438/06.

Conclusión 4

La SEAM presentó documentaciones internas de la institución, indicando la realización de procesos, además de las reglamentaciones dictadas para el efecto, marcando pautas y criterios, así como manuales, folleto de Señalización de Parques Nacionales, Evaluación Ecológica Rápida y Acceso y uso del recurso forestal y escenario de sostenibilidad en la Reserva de Recursos Manejados San Rafael, Paraguay.

En cuanto a presentación en el punto b) no han realizado la comunicación en tiempo y forma conforme a la recomendación.

Recomendación 5:

a) La SEAM dio cumplimiento parcial al art. 24° de la Ley 352/94 **“De Áreas Silvestre Protegidas”** inc. b) y c), omitiendo iniciar los trámites para la expropiación de la propiedad en cuestión, al cumplirse el plazo de 60 días posteriores a la notificación.

b) El **ARPNSR** se ajusta al art. 10° y 24° incs. b) y c) de la Ley 352/94 **“De Áreas Silvestre Protegidas”**, en cuanto que fue declarado por decreto Área de Reserva para Parque Nacional. Por tanto, se concluye que el **ARPNSR** es un ASP que se encuentra en situación de AR hasta que se finiquite el proceso de conversión en ASP bajo dominio público, conforme a su creación por el Decreto N° 13680/92.

c) Las acciones de la SEAM son insuficientes, ya que las Leyes N° 352/94 **“De Áreas Silvestre Protegidas”** y la 1561/00 **“Que crea el Sistema Nacional del Ambiente, El Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaria del Ambiente”** le establecen responsabilidades y le otorgan potestades para su cumplimiento, las cuales no han sido agotadas por la SEAM.

Respuesta

No es posible dar cumplimiento a lo requerido en el punto a), b) y c) según situación jurídica del **ARPSNR**.

Conclusión 5

El equipo de auditores se abstiene de dar una opinión sobre el tema, debido a que existe un proyecto de Ley que declara al ASP como Área Silvestre Protegida Bajo Dominio Privado con la categoría de Manejo de Reserva de Recursos Manejados “San Rafael”.

Recomendación 7:

En cuanto al ítem **“5.1.6 Situación Administrativa de los Fondos para el Área Protegida”**, esta Auditoría recomienda un sinceramiento institucional de la Autoridad de Aplicación dentro de sus competencias en el **ARPNSR**, en cuanto a la administración y disposición de fondos y recursos varios del **ARPNSR** y, en consecuencia, gestionar en la instancia pertinente concretamente los recursos y fondos necesarios establecidos por la Ley, acorde con la importancia que reviste este patrimonio público-ambiental, espacio y/o recurso que se maneja hoy día de manera muy poco convincente.

Respuesta

La SEAM administra las Áreas Silvestres Protegidas conforme a la legislación Vigente: Ley 1561/00 **“Que crea el Sistema Nacional del Ambiente, El Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaria del Ambiente”**, Ley 352/94 **“De Áreas Silvestre Protegidas”** y demás concordantes.

Conclusión 7

La SEAM no ha respondido lo realizado con relación a esta recomendación. Esta auditoría concluye que no se ha creado el Fondo Especial para las ASP, establecido en la Ley N° 352/94 “De Áreas Silvestres Protegidas”.

Recomendación 8:

La SEAM debe precisar sus directrices en los siguientes puntos:

- Los conceptos y objetivos del control interno;
- Emisión de un compendio mínimo de normas de control interno que se pueda utilizar como marco para el desarrollo de una estructura de control interno específica;
- La implementación de una estructura de control interno que garantice su eficiencia y su eficacia;
- La inspección periódica de la eficacia de la estructura sistémica a fin de detectar fallas y/o errores.

Respuesta N° 8:

La SEAM responde que realiza controles periódicos y remite documentaciones respaldatorias.

Conclusión

La SEAM, conforme a la respuesta remitida y avalada por documentaciones que fueron analizadas por equipo auditor, se encuentra realizando controles, tales como fiscalizaciones e intervenciones, en la zona de influencia del parque.

Los puntos mencionados en la recomendación no han contestado, basándose y dando como respuesta lo expuesto anteriormente.

La SEAM debe fortalecer la auditoría interna para realizar los controles dentro de la institución de tal manera a poder cumplir con esta recomendación.

II.2 MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES - MOPC

Por nota RES. CGR N° 1309/06 N° 2, se solicitó al MOPC las acciones encaradas con el fin de cumplir con las recomendaciones emitidas en el Informe del examen practicado en el marco de la Resolución CGR N° 114/04.

El ente respondió por nota D.A.I. N° 256/06 del 20 de setiembre del 2006 y D.A.I. N° 310/06 del 13 de octubre de 2006. Las informaciones remitidas obran en los Expedientes DGCRNMA N° 90/06, 97/06 y 98/06. A continuación se realiza el análisis de lo informado para cada recomendación.

Análisis del cumplimiento de las recomendaciones

Recomendación 1

- a) El MOPC deberá agilizar los trámites para la aprobación de la mensura judicial del ASP San Rafael que se halla en el Dpto. de Agrimensura y Geodesia.
- b) El MOPC, en coordinación con la SEAM, deberá excluir de los bloques de permisos de cateo o prospección o concesiones para prospección, explotación de minerales metálicos, comunes y preciosos, así como gemas minerales o piedras preciosas, las áreas silvestres protegidas sujetas a la Ley N° 352/94 de “Áreas Silvestres Protegidas”, en todo el territorio del país.

Respuesta

El MOPC, a través de Auditoría Interna, responde:

- a) Se comunica los trámites administrativos desde el ingreso del expediente en el año 2001, según las consideraciones:
 - Existen objeciones y deficiencias en el expediente que hacen imposible la prosecución de los trámites administrativos.

Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

- Las deficiencias no son atribuibles al MOPC sino, por el contrario, corresponden al peticionante, en este caso el INDERT, el cual no ha demostrado el debido interés en corregir las objeciones.
- El Expediente no evidencia progreso desde el mes de octubre del año 2002.

Por lo expuesto, consideramos que corresponde indicar al INDERT la obligación de retomar las acciones tendientes a regularizar la documentación necesaria para la prosecución de trámites administrativos para su aprobación final.

b) Se ha tomado debida nota de la recomendación. Es importante aclarar, no obstante, que el MOPC no otorga permiso, concesiones y ningún tipo de autorización para el estudio, exploración, prospección o explotación de los Recursos Naturales en las Áreas Silvestres Protegidas regidas por la Ley N° 352/94.

Adjuntamos copias del Memorando SSME N° 330/06, del Vice Ministerio de Minas y Energía, por el cual informa respecto de algunos puntos observados en el informe final de auditoría, acompañados de mapas georeferenciados y otras documentaciones relacionadas con áreas permitidas en las gestiones de esta Secretaría de Estado.

Conclusión 1

El MOPC, en el punto a), deslinda responsabilidades mencionando que las deficiencias encontradas en el expediente y que la falta de progreso desde el mes de octubre del año 2002, es responsabilidad del INDERT. Este Equipo Auditor considera que es de responsabilidad de las instituciones realizar en tiempo y forma los trámites de rigor correspondientes para cada situación, el cual le corresponde al INDERT correr con los trámites de corregir las objeciones y deficiencias encontradas en el expediente que imposibilita la prosecución de los trámites administrativos para la aprobación final correspondiente, en el MOPC.

Con referencia al punto b), el ente remite documentos que indican y mencionan no haber dado autorización para estudio, prospección o explotación de los Recursos Naturales en las Áreas Silvestres protegidas, cumpliendo de esta manera con la recomendación en este punto.

SISTEMA DE CONTROL INTERNO – MOPC

Recomendación 3:

El MOPC debe ajustarse a lo establecido en el numeral **“5.1.7 SISTEMA DE CONTROL INTERNO” para la SEAM** de este informe, en cuanto a lo relativo al **ARPNSR**.

Respuesta

Por nota D.A.I. N° 310/06 del 13 de octubre de 2006, la Auditoría Interna de la institución menciona que el Memorando DAI N° 308 del Lic. Roberto C. Enrique, Director de Auditoría Interna, dirigido al Arq. Luís Añazco, Director de Obras Públicas, manifiesta que consideran conveniente recomendar la implementación de determinados procedimientos administrativos para mejorar la gestión, particularmente en el sector del Departamento de Agrimensura y Geodesia, y el Memorando D.A.I. N° 309, dirigido al Ing. Héctor Ruiz Díaz – Viceministro, Viceministerio de Minas y Energía-, señala que consideran conveniente recomendar la consideración de determinadas recomendaciones contenidas en el informe de referencia, a los efectos de contribuir al mejoramiento de los sistemas de control interno del Viceministerio a su digno cargo

Conclusión

El MOPC, conforme a documentaciones arrimadas a este equipo auditor, en las que se mencionan directrices a seguir, se encuentra en proceso de dar cumplimiento a esta recomendación. Por tanto, este equipo auditor concluye que se consideraron estas directrices a partir de la auditoría de seguimiento.

II.3 MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA – MAG

Por nota RES. CGR N° 1309/06 N° 3, nota DGCRNMA N° 23/06, notas CGR N° 5930 y N° 6039, se solicitó al MAG las acciones encaradas con el fin de cumplir con las recomendaciones emitidas en el Informe del examen practicado en el marco de la Resolución CGR N° 114/04.

El ente respondió por nota A.I.I. N° 04 del 25 de setiembre del 2006, notas S.G. N° 301 del 03 de noviembre de 2006 y S.G. N° 316 del 08 de noviembre de 2006. Las informaciones remitidas obran en los Expedientes DGCRNMA N° 92/06, CGR N° 6217/06 y CGR N° 6311/06. A continuación se realiza el análisis de lo informado para cada recomendación.

Análisis del cumplimiento de las recomendaciones

Recomendación 2:

- a) El MAG debe iniciar una investigación exhaustiva sobre la situación de los bosques existentes en el ASP, a fin de identificar a los responsables de las devastaciones de bosques en el área, y sin autorización de las autoridades de aplicación: SEAM, para las licencias ambientales, y SFN, para la aprobación de planes de aprovechamiento o de manejo. Además, para la aplicación de las sanciones que correspondan, debiendo comunicar al Ministerio Público y a esta CGR los resultados de las mismas en el plazo de 120 días. Los trámites en el marco de la presente recomendación deberán iniciarse en el plazo de 30 días.
- b) El SFN posee Oficinas Regionales en los diferentes departamentos del país, dedicadas al cumplimiento de las funciones y atribuciones encomendadas por Ley. Por lo tanto, teniendo en cuenta sus funciones específicas y análogas a las de la SEAM, esta CGR recomienda que el SFN trabaje en forma conjunta con la SEAM, a fin de coordinar acciones y detectar cualquier anomalía que ocurra en las áreas forestales del país.

Respuesta

El Ministerio de Agricultura y Ganadería – MAG, responde a esta recomendación:

- a) El SFN tiene identificados a los propietarios, así como la dimensión de sus inmuebles afectados al Área de Reserva, sobre una imagen satelital, de manera que se pueda determinar la cobertura forestal sobre cada inmueble, por lo que se determinó que desde el año 1994 a 2004, fueron desmontadas 1.000 has., hecho que fue corroborado por la ONG Guyra Paraguay, quienes proveyeron las informaciones citadas en el presente trabajo. El ente inició sumarios administrativos identificando a 16 (dieciséis) propietarios de fincas de áreas desmontadas de bosques existentes dentro del Área Silvestre Protegida de San Rafael, conforme a documentaciones remitidas.
- b) Actualmente el SFN se encuentra coordinando trabajos, en una tarea conjunta con: la Unidad Fiscal Ambiental Especializada y la Secretaría del Ambiente, con quien ya se desarrollaron acciones conjuntas con buenos resultados, la primera en la intervención de todos los aserraderos de la localidad de Ypéhu y Capitán Bado, encontrados en la frontera con Brasil. Este sistema de trabajo contribuye a fortalecer la intervención Forestal, Fiscal y Ambiental, de manera a evitar suspicacias, y que el resultado tenga mayor impacto tanto para la sociedad, por la publicación de medios periodísticos, y para el mismo afectado.

Conclusión

Con relación al ítem **a)**, el MAG, conforme a documentaciones arrojadas a este Equipo Auditor, el SFN ha realizado la investigación correspondiente. Por otro lado, las resoluciones de instrucción de sumario se han iniciado en fecha 13/12/06. No se visualiza la comunicación de los resultados al Ministerio Público y a la CGR. Cabe mencionar que los trámites en el marco de la presente recomendación no se han iniciado en el plazo de 30 días, recomendado en el Informe Final.

Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

Con respecto al ítem **b)**, de acuerdo a los documentos remitidos, el ente se encuentra coordinando trabajos con la Unidad Fiscal Ambiental Especializada y la Secretaría del Ambiente, conforme a la recomendación emitida por la CGR, realizando acciones conjuntas.

El SFN, conforme a las respuestas dadas por el ente, debe tener más presencia en los lugares donde se encuentran sus oficinas regionales, poniendo hincapié en los trabajos conjuntos con las demás instituciones del Estado.

II.4 BANCO NACIONAL DE FOMENTO – BNF

Por nota RES. CGR N° 1309/06 N° 4, se solicitó al BNF las acciones encaradas con el fin de cumplir con las recomendaciones emitidas en el Informe del examen practicado en el marco de la Resolución CGR N° 114/04.

El ente respondió por nota BNF – P.N° 016 del 20 de enero de 2006 y nota A.I. N° 357 del 14 de setiembre del 2006. Las informaciones remitidas obran en los Expedientes CGR N° 293/06 y DGCRNMA N° 89/06. A continuación se realiza el análisis de lo informado para cada recomendación.

Análisis del cumplimiento de las recomendaciones

Recomendación 1:

- a) El BNF y la SEAM deben coordinar acciones y gestiones ante el IBR, para incorporar al patrimonio de la SEAM la superficie fiscal de aproximadamente 538 ha 1.672 m², cuyos antecedentes obran en los archivos del BNF.
- b) El BNF debe iniciar las gestiones a nivel institucional para su adecuación a la Ley N° 352/94 “De Áreas Silvestres Protegidas”, a fin de salvaguardar la finca N° 974 de su propiedad, en cuanto a su situación como área silvestre protegida, coordinando con la SEAM las medidas a ser implementadas para el efecto.

Respuesta

El BNF responde a la recomendación b) conforme al Dictamen N° 358/05 de su Asesoría Jurídica, que dice que, en lo relativo a la “delimitación del Área Silvestre Protegida San Rafael, la SEAM, conjuntamente con el MOPC “...;según el aludido informe de la Contraloría **C.G.R. N° 3037/05;** hasta la fecha no concluyeron los trámites para la aprobación de la mensura judicial de los límites del Área Silvestre Protegida del Parque San Rafael, conforme lo exige la Ley N° 352/94, y que esta situación se viene arrastrando desde el año 1992, es más la misma Contraloría manifiesta en su conclusión que la SEAM no puede delegar sus responsabilidades en otros entes. Por ende, **el Banco Nacional de fomento no puede salvar la inacción del titular del derecho (SEAM), que es el organismo competente con potestad absoluta para hacer cumplir las normas vigentes de la Ley N° 352/94 sobre Áreas silvestres Protegidas**”.

En otro punto menciona que la “SEAM, como autoridad de aplicación de la Ley N° 352/94, ha omitido realizar la formal notificación al propietario de la Finca N° 974 (Banco Nacional de Fomento), de la calidad de Área Silvestre protegida bajo Dominio Público del Parque Nacional San Rafael que afectaría a la Finca precitada, y en vista del silencio de la SEAM a este respecto, les hace suponer que no existe notificación oficial hasta el momento que el inmueble que”. “.....se vea afectada por la declaratoria de Área de Reserva para Áreas Silvestres Protegidas bajo Dominio Público”.

Además expresa: “Desde el punto de vista legal, a nuestro entender, efectivamente el patrimonio del BANCO NACIONAL DE FOMENTO, se encuentra jurídicamente separado de los bienes del estado, y es así que la institución en su carácter de legítimo titular de dominio de la Finca 974, y de conformidad con la Ley Orgánica y los reglamentos vigentes de la institución se hallaba plenamente facultado a realizar la enajenación del inmueble”.

Conclusión 1

Consultado el asesor jurídico comisionado a esta auditoría, la Dirección General de Asuntos Jurídicos textualmente expresa lo siguiente: “habiendo tomado conocimiento de que el mismo ha sido judicializado desde el año 2002, conforme se desprende de las documentaciones arrimadas entre los antecedentes, intentando de alguna manera se

Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

declare la Nulidad del acto jurídico de Venta de la Finca en cuestión, siendo adversas todas las acciones promovidas en las tres Instancias del Poder Judicial para los Organismos No Gubernamentales que accionaron contra el BNF y contra quien eventualmente resulte ser el comprador de la Finca. En este estado de casos, corresponde a la Secretaría del Medio Ambiente (SEAM), como Autoridad de Aplicación, implementar todos los mecanismos legales que le faculta la Ley para iniciar en carácter de urgencia las acciones ordinarias que la legislación, tanto de fondo como de forma, la habilitan a promover para la defensa de sus derechos o eventualmente, los trámites pertinentes para la expropiación del poder del particular”.

De acuerdo al dictamen Jurídico de la institución, la responsable de dicha tarea es la SEAM, la cual debe realizar los trámites correspondientes para el cumplimiento de la recomendación mencionada. El BNF se encuentra obligada a cumplir con las leyes pertinentes, en este caso la Ley N° 352/94 **“De Áreas Silvestre Protegidas”**, general para todos y no sólo para las instituciones que son responsables del cumplimiento correspondiente.

Recomendación 2:

El BNF debe gestionar la instrucción de los sumarios administrativos correspondientes a los funcionarios afectados al proceso de transferencia del inmueble citado, a fin de deslindar responsabilidades, aplicar las sanciones si correspondieren y determinar la legalidad de la tramitación de venta del inmueble, en el marco de las leyes administrativas y ambientales vigentes. El resultado de lo recomendado deberá ser informado a es EFS en el plazo de 120 días.

Respuesta

En base a los fundamentos expuestos, esta Asesoría Jurídica considera que la operación de compra venta del inmueble en cuestión no ha transgredido el marco legal al enajenar la Finca N° 974, ni ha causado ningún perjuicio patrimonial al Estado Paraguayo, en consecuencia los hechos mencionados no ameritan la instrucción de un Sumario.

Conclusión 2

Existe una diferencia de criterios entre el ente y la CGR, debido a lo cual el BNF no ha dado cumplimiento a esta recomendación.

II.5 INSTITUTO PARAGUAYO DEL INDIGENA – INDI

Por notas Res. CGR N° 1309/06 N° 5 y DGCRNMA N° 21/06 se solicitó al INDI las acciones encaradas con el fin de cumplir con las recomendaciones emitidas en el Informe del examen practicado en el marco de la Resolución CGR N° 114/04.

El ente respondió por notas INDI s/n del 13 de setiembre del 2006, 28 de setiembre de 2006 y 04 de octubre de 2006. Las informaciones remitidas obran en los Expedientes DGCRNMA N° 87/06, N° 95/06 y N° 96/06. A continuación se realiza el análisis de lo informado para cada recomendación.

Análisis del cumplimiento de las recomendaciones

Recomendación 1:

El INDI debe coordinar sus acciones con las entidades, que por sus funciones y objetivos guardan relación directa o indirecta con los indígenas y con el ASPSR, de modo a establecer con ellos, especialmente con la SEAM, estrategias que sirvan para la protección de los lugares de interés de conservación y que pudieran apoyar la consolidación de las comunidades en el ASPSR, ya que la tierra tiene especial importancia para la cultura indígena y para la vida espiritual de los mismos, además del aspecto colectivo de esa relación, que les da la tierra.

Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

En cumplimiento del Convenio N° 169 “**De pueblos Indígenas y Tribales**”, del año 1957, específicamente de la Parte 2 “**De la protección de los Derechos de los Indígenas sobre la Tierra**”, el INDI:

- Debe concretar la consolidación de las tierras indígenas en una superficie apta, de modo a facilitar la vida de los indígenas según sus costumbres y tradiciones;
- Debe coordinar sus acciones con entidades nacionales y/o internacionales a objeto de consolidar en el ARPNSR los asentamientos indígenas mencionados en el presente informe.

Respuesta

El ente responde: que no se observan acciones positivas del INDI, tanto para que las comunidades tengan líderes reconocidos, como para la obtención de la personería jurídica, requisito básico para acceder a la titularidad de sus tierras. Se señala que la situación de las Comunidades Mbya Guaraní que se encuentran asentadas en ASP es bien particular, debido a que un buen porcentaje de dicho asentamiento constituye pequeño grupo familiares denominados por los indígenas Tapyi, inclusive la mayoría de los mismos aún no aceptan la intromisión de terceras personas, razón por la cual el INDI no puede violentar dicha determinación para realizarle los trámites de líderes ni tampoco de personería jurídica.

En cuanto a la coordinación de acciones del INDI con la SEAM, se señala que tanto las instituciones públicas como privadas deben tener presente la coordinación de acciones no solo con el INDI sino con las comunidades indígenas que se encuentran asentadas en dicho territorio, para lo cual deben considerarse que tienen sus propias organizaciones, como a) Asociación de comunidades Indígenas del Departamento de Itapúa (ACIDI) y b) Organización Mbaepú porá, a cuyos representantes se les debe dar una participación activa en todas las acciones encaradas por la SEAM, INDI y otras instituciones públicas y ONG que tienen sus acciones en la ASP.

Conclusión 1

El INDI, conforme a documentaciones arrojadas a este Equipo Auditor, se encuentra en proceso de realización y dar cumplimiento a esta recomendación.

II. 6 INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL Y DE LA TIERRA – INDERT

Por nota Res. CGR N° 1309/06 N° 6, se solicitó al INDERT las acciones encaradas con el fin de cumplir con las recomendaciones emitidas en el Informe del examen practicado en el marco de la Resolución CGR N° 114/04.

El ente respondió por nota A. N° 275 del 09 de octubre del 2006 y Memorando A.I. N° 149 del 20 de octubre de 2006. Las informaciones remitidas obran en los Expedientes CGR N° 5752/06 y DGCRNMA N° 103/06. A continuación se realiza el análisis de lo informado para cada recomendación.

Análisis del cumplimiento de las recomendaciones

Recomendaciones 1:

- a) Respecto a las adjudicaciones y/o transferencias efectuadas por el IBR (hoy INDERT), será necesario que dicha institución individualice el área que afecta al **Área de Reserva para Parque Nacional San Rafael - ARPNSR**, y de confirmarse que las fracciones adjudicadas devienen irregulares, el INDERT, juntamente con la SEAM, deberá iniciar los trámites a fin de recuperar las mismas a favor del SINASIP y el **ASPSR**.
- b) El INDERT deberá gestionar la investigación para verificar el cumplimiento del Art. 73° de la Ley N° 854/63 “Que establece el Estatuto Agrario” y el Art. 41° de la Ley N° 1863/02 “Estatuto Agrario” por parte de los adjudicados, ya que verificado el incumplimiento, conllevaría al proceso de recuperación de los lotes no desarrollados por parte del IBR.

Respuesta

Por nota N.A.I. N° 033 del 19 de septiembre de 2006, que obra en el Expediente DGCRNMA N° 91, el INDERT solicita una prórroga de 15 (quince) días hábiles para la presentación del informe, mencionando que la institución formuló la Resolución de Presidencia N° 2594 del 15 de septiembre del corriente, con el fin de canalizar el trabajo a través de todas las Gerencias involucradas a los trabajos pertinentes.

Posteriormente, por nota A. N° 275 del 09 de octubre de 2006, inserta en el Expediente CGR N° 5752/06, el INDERT responde lo siguiente:

- Por Resolución Presidencia del INDERT N° 2594 del 15 de septiembre de 2006, se ha comisionado a funcionarios a la Colonia Amistad, departamento de Itapúa, a efectos de proceder al censo de ocupantes, dando cumplimiento a las recomendaciones de la CGR. En tal sentido, se procedió a realizar un censo de ocupantes por lote y manzana, realizando tomas fotográficas de las ocupaciones respectivas. De lo relevado se presenta el siguiente cuadro:

	MANAZANA A	MANAZANA B	MANAZANA C	MANAZANA D	MANAZANA D AMPL.	TOTAL
Cantidad de Lotes Habilitados	23	21	21	15	28	108
Cantidad de Flias. Ocupantes	26	22	20	12	27	107
Cantidad de Lotes Vacíos	1	2	1	3	-	7
Cantidad de Hijos	102	92	91	44	102	431
Cantidad de lotes con pago a cuenta	-	-	1	1	5	7
Cantidad de Lotes gratuitos solicitados	1	1	-	-	-	2

Resultado del Relevamiento y Condiciones Generales de Ocupación

- La colonia se encuentra dividida en 4 manzanas denominadas A, B, C y D que corresponden a la parte más favorable para la agricultura propiamente dicha.
- La colonia, al momento de su habilitación, contaba con una fracción no loteada por ser campo bajo, inundable, con pastura natural, la cual actualmente se encuentra totalmente loteada y ocupada por pequeños productores ganaderos y agrícolas en las partes altas.
- Los colonos asentados poseen cultivos de autoconsumo como ser: maíz, mandioca, poroto, árboles frutales y algunos rubros de renta como algodón.
- La mayoría de los lotes de las manzanas antes referidas se encuentran con viviendas en su generalidad construidas con techo fibrocemento, zinc, paja, pared de tabla y ladrillos y pisos de tierra.
- Los caminos de acceso a partir del Parque Nacional San Rafael, se encuentran en malas condiciones de transitabilidad, lo que en épocas de lluvias hace imposible el desplazamiento de los colonos hacia otras localidades.
- La colonia no cuenta con medio de transporte público motorizado. Se transita con animales de tiro, motocicletas, bicicletas y automóviles pertenecientes a algunos de los colonos.
- La colonia no cuenta con puesto de salud.
- La colonia cuenta con servicio de agua potable, mediante un tanque elevado construido por el ex IBR.
- La colonia no cuenta con servicio de energía eléctrica.
- Debido a su ubicación, la colonia carece de infraestructura necesaria para su desarrollo sostenible.
- Los colonos se quejan porque alegan estar abandonados a su suerte, sin mayor apoyo de las instituciones y autoridades locales y nacionales.
- Los colonos reclaman el arreglo del puente que los comunicaba con la localidad de Lima – Departamento de Caazapá, el cual fue quemado años atrás.

Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

- m. Se pudo observar y fotografiar rollos que se encontraban frente a los lotes y en planchadas, los cuales estaban siendo cargados en camiones. A la vez se quejan de no contar con autoridades del orden público – policía nacional o militar.
- n. La colonia cuenta con dos escuelas habilitadas en las plantas urbanas en las manzanas A y B. Los colonos que viven en las manzanas C, D y D ampliación, solicitan una tercera escuela en un lugar equidistante, ya que la distancia a ser recorrido por los niños incentiva la deserción escolar.

Conclusión

El INDERT ha procedido a realizar un censo de los ocupantes de los lotes de la Colonia Amistad, y la situación en que se encuentran (vivienda, cultivos, infraestructura, servicios públicos); sin embargo, no se individualizó el área que afecta al **Área de Reserva para Parque Nacional San Rafael - ARPNSR** ni se verificó el cumplimiento del Art. 41° de la Ley N° 1863/02 “Estatuto Agrario” para dar cumplimiento a las recomendaciones.

Este equipo auditor aclara que la ley N° 854/63, “Que establece el Estatuto Agrario” fue derogado en su art. 114° de la Ley N° 1863/02 “Que Establece el Estatuto Agrario”

III. SISTEMA DE CONTROL INTERNO DE LOS ENTES AUDITADOS

Recomendaciones Generales

- a) Las entidades auditadas deben establecer un entorno que estimule e inflencie las tareas del personal con respecto al control de sus actividades. El ambiente de control tiene gran influencia en la forma en que son desarrolladas las operaciones, se establecen los objetivos y estiman los riesgos.
- b) Aplicación de una estructura efectiva de control interno.
- c) Lograr que los funcionarios acepten la responsabilidad principal de la realización de controles eficaces, de acuerdo a la ley.
- d) Realizar autoevaluaciones periódicas del sistema de control interno a iniciativas del titular responsable por la Auditoría Interna.
- e) Efectuar verificaciones internas del sistema de control.
- f) Establecer una organización de fiscalización superior comprometida con el establecimiento de una inspección del sistema de control interno.
- g) Elaborar e implementar un compendio mínimo de normas de control interno como marco referencial para el desarrollo de una estructura de control interno específica.
- h) Elaborar un Plan de Acción Correctiva (PAC) que contemple acciones para dar cumplimiento a las recomendaciones del presente informe. Este documento deberá ser remitido a este Organismo Superior de Control, en un plazo no mayor de 60 días hábiles, para su consensuación.

Respuestas de los entes

III.1 Secretaría del Ambiente – SEAM

La SEAM responde que se encuentra en elaboración el Plan de manejo en el cual se contemplarán las recomendaciones de la Contraloría.

Conclusión

La respuesta no hace referencia a las recomendaciones realizadas sobre el control interno. Por lo tanto, esta auditoría considera que el ente no ha cumplido con estas recomendaciones.

III.2 Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones – MOPC

Por nota D.A.I. N° 310/06 del 13 de octubre de 2006, la Auditoría Interna de la institución menciona que el Memorando DAI N° 308 del Lic. Roberto C. Enrique, Director de Auditoría Interna, dirigido al Arq. Luís Añazco, Director de Obras Públicas, manifiesta que consideran conveniente recomendar la implementación de determinados procedimientos administrativos para mejorar la gestión, particularmente en el sector del Departamento de Agrimensura y Geodesia, y el Memorando D.A.I. N° 309, dirigido al Ing. Héctor Ruiz Díaz – Viceministro, Viceministerio de Minas y Energía-, señala que

Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

consideran conveniente recomendar la consideración de determinadas recomendaciones contenidas en el informe de referencia, a los efectos de contribuir al mejoramiento de los sistemas de control interno del Viceministerio a su digno cargo.

Conclusión

El MOPC, conforme a documentaciones arrojadas a este Equipo Auditor, se encuentra en proceso de realización y dar cumplimiento a esta recomendación.

III.3 Ministerio de Agricultura y Ganadería – MAG

El MAG no ha contestado a esta recomendación, a pesar de las reiteradas solicitudes hechas a través de notas emitidas por esta Dirección General y la Contraloría General de la República.

III.4 Banco Nacional de Fomento – BNF

El BNF no ha respondido a estas recomendaciones.

III.5 Instituto Paraguayo del Indígena –INDI

Con respecto a la situación del Control Interno, el INDI responde que tomará en consideración dichas recomendaciones y adoptarán las medidas administrativas necesarias para el cumplimiento de las mismas.

Conclusión

El INDI, conforme a la respuesta remitida a este equipo auditor, tomará en cuenta las medidas administrativas referentes a las recomendaciones emitidas por la CGR, a partir de esta auditoría de seguimiento.

III.6 Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra –INDERT

El INDERT informa por Memorando A.I. N° 149 del 20 de octubre de 2006, que en reuniones mantenidas con las Gerencias afectadas al tema, se resolvió realizar un seguimiento a fin de dar una solución a la situación existente, según consta en el RP N° 2594 del 15 de setiembre de 2006, en el que designa funcionarios para realizar un registro censal, en dicha área.

Conclusión

La respuesta no hace referencia a las recomendaciones realizadas sobre el control interno. Por lo tanto, esta auditoría considera que el ente no ha cumplido con estas recomendaciones.

IV. RECOMENDACIONES FINALES A LOS ENTES AUDITADOS

1. Todas las instituciones examinadas en la presente auditoría deberán ajustar sus acciones bajo la coordinación de la autoridad de aplicación (SEAM) de la Ley N° 352/94 “Áreas Silvestres Protegidas”.
2. Los entes examinados deberán iniciar los sumarios administrativos correspondientes, en un plazo no mayor de 30 días, con el fin de deslindar responsabilidades ante las inobservancias manifiestas del debido proceso administrativo y de las normativas aplicables que puedan constituir mal desempeño en el ejercicio de las funciones públicas, por lo que de comprobarse deberán asumir las responsabilidades personales emergentes por las transgresiones, delitos y/o faltas derivadas de sus acciones u omisiones acaecidas en el transcurso del desempeño de sus funciones y enumeradas en el presente informe. Los resultados de los sumarios deben remitirse a este OSC.
3. El BNF y la SEAM deben coordinar acciones y gestiones ante el IBR, para incorporar al patrimonio de la SEAM la superficie fiscal de aproximadamente 538 ha 1.672 m², cuyos antecedentes obran en los archivos del BNF.
4. Las Autoridades con competencias y funciones directas o indirectas en el área del ARPNSR, en un plazo no mayor de 90 (noventa) días deberá presentar a esta Contraloría un plan de acción correctiva general coordinado con la SEAM, tendiente al estricto cumplimiento de lo establecido en

Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

la Ley N° 352/94 “**De Áreas Silvestre Protegidas**”, el SINASIP y la Ley N° 294/93 “**De Evaluación de Impacto Ambiental**”.

IV.1 Secretaria del Ambiente – SEAM

La SEAM responde:

- 1) La SEAM es la autoridad de aplicación de la Ley 352/94 “**De Áreas Silvestres Protegidas**”, art. 14° de la Ley 1561/00 “**Que crea el Sistema Nacional del Ambiente, El Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaria del Ambiente**” inc. K) y ajusta sus acciones a la legislación vigente.
- 2) La SEAM realiza lo sumarios administrativos cuando existen meritos para ello.
- 3) Con respecto a este punto se solicita individualizar a qué número de finca se refiere la recomendación.
- 4) La SEAM se encuentra realizando las acciones necesarias para dar cumplimiento a lo señalado en este punto.

Conclusión

La SEAM realiza en forma parcial el cumplimiento de las recomendaciones señaladas más arriba, falta potenciar específicamente las recomendaciones en los puntos 3) y 4), respectivamente.

IV.2 Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones – MOPC

El MOPC, responde a esta recomendación, lo siguiente:

- 1) Se ha tomado debida nota de la recomendación.
- 2) Las autoridades del MOPC no han solicitado la apertura de Sumarios Administrativos por considerar que no existen méritos suficientes que los justifiquen, tal como se expone en unos comentarios contenidos en el presente informe.

Conclusión

El MOPC conforme a documentaciones arrimadas a este Equipo Auditor, se encuentran en proceso de realización y dar cumplimiento a esta recomendación.

IV.3 Ministerio de Agricultura y Ganadería – MAG

El MAG no ha respondido a estos ítems.

IV.4 Banco nacional de Fomento – BNF

El BNF no ha respondido a los puntos 1, 3 y 4. Con respecto al punto 2, menciona que en base a los fundamentos expuestos, esta Asesoría Jurídica considera que no se ha causado ningún perjuicio patrimonial al Estado Paraguayo, en consecuencia los hechos mencionados no ameritan la instrucción de un Sumario.

Conclusión

El BNF no ha respondido a los ítems 1,3 y 4, y existe una diferencia de criterio con relación al ítem 2.

IV.5 Instituto Paraguayo del Indígena –INDI

Se ha solicitado a la Dirección Jurídica la realización de los trámites para el efecto.

Conclusión

El INDI, conforme a la respuesta remitida a este equipo auditor está tomando las medidas administrativas referentes a las recomendaciones emitidas por la CGR.

IV.6 Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra –INDERT

El INDERT informa que los antecedentes del informe realizado conforme a Resolución P. N° 2594/06, del 15 de setiembre de 2006, fueron remitidos a la Asesoría Jurídica, a fin de analizar y comprobar si la misma amerita un sumario administrativo en cuanto al desempeño en el Ejercicio de las funciones públicas.

Conclusión

El INDERT, conforme a la respuesta remitida a este Equipo Auditor, está tomando las medidas administrativas referentes a las recomendaciones emitidas por la CGR.

V. CONCLUSIONES FINALES

SECRETARIA DEL AMBIENTE – SEAM

En cuanto a la realización de la mensura de ARPNSR, la institución debe buscar el mecanismo administrativo para la conclusión de la misma, así como la culminación del manual de Plan de Manejo. Se puede mencionar que la institución ha realizado y tiene los manuales de procedimientos para las señalizaciones correspondientes, manual de Evaluación Ecológica y un estudio de Acceso y uso de los recursos forestales de la zona de ARPSR

El ente demuestra, mediante documentaciones presentadas al equipo auditor, los trabajos administrativos realizados hasta el momento.

El equipo auditor se abstiene de dar una opinión sobre la situación actual del parque, debido a que existe un proyecto de Ley que declara como Área Silvestre Protegida Bajo Dominio Privado con la categoría de Manejo de Reserva de Recursos Manejados “San Rafael” a una porción del territorio Nacional ubicada en los departamentos de Caazapá e Itapúa”, objetada por el Decreto N° 8382 del 26 de octubre de 2006, “POR EL CUAL SE OBJETA TOTALMENTE EL PROYECTO DE LEY N° 3040, “QUE DECLARA COMO ÁREA SILVESTRE PROTEGIDA BAJO DOMINIO PRIVADO CON LA CATEGORIA DE MANEJO DE RESERVA DE RECURSOS MANEJADOS “SAN RAFAEL” A UNA PORCIÓN DEL TERRITORIO DE NACIONAL, UBICADA EN LOS DEPARTAMENTOS DE CAAZAPÁ E ITAPUA”.

El Fondo Especial no ha sido implementado conforme a lo que establece la Ley N° 352/94 “**De Áreas Silvestres Protegidas**”. El mismo deberá ser parte del Fondo Ambiental, conforme a la Ley 3001/06 “DE VALORACIÓN Y RETRIBUCIÓN DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES”, que además establece que será administrado por la Secretaría del Ambiente.

La SEAM deberá realizar los trámites administrativos correspondientes conforme a lo establecido en la Ley N° 352/94 “DE ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS”, art. 24° inc. a), b), c) y d), en forma inmediata, para delimitar el ARPSR y pasar a ser propiedad de la SEAM.

A la SEAM, como autoridad de aplicación, le corresponde implementar todos los mecanismos legales para iniciar, en carácter de urgencia, las acciones ordinarias que la legislación, tanto de fondo como de forma, la habilitan a promover, para la defensa de sus derechos o, eventualmente, los trámites pertinentes para la expropiación de tierras cedidas irregularmente por otros entes del Estado.

La SEAM no ha dado cumplimiento a la presentación de los informes solicitados en los plazos establecidos en las recomendaciones.

El Equipo Auditor no ha realizado la verificación “In Situ” para constatar si los trabajos fueron realizados en la zona del parque, conforme a las respuestas que el ente ha dado.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES – MOPC

El MOPC se encuentra en proceso de realización y dar cumplimiento a algunas recomendaciones como el de Auditoría y Control Interno, las cuales deberán de cumplir en el menor tiempo posible, para el fortalecimiento de la institución

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA – MAG

El MAG, a través del SFN, ha realizado la investigación correspondiente a fin de identificar a los propietarios, así como la dimensión de sus inmuebles afectados al Área de Reserva, por otro lado, los sumarios administrativos se han iniciado, previa instrucción mediante resoluciones, sin tener hasta el momento las comunicaciones respectivas, a la CGR, de los resultados que han arrojado..

El ente se encuentra coordinando los trabajos con la Unidad Fiscal Ambiental Especializada y la Secretaría del Ambiente, realizando acciones conjuntas, como la intervención de todos los aserraderos de la localidad de Ypehu y Capitán Bado, encontrados en la frontera con Brasil.

El SFN, conforme a las respuestas dadas por el ente, debe tener más presencia en los lugares donde se encuentran sus oficinas regionales, poniendo hincapié en los trabajos conjuntos con las demás instituciones del Estado

BANCO NACIONAL DE FOMENTO – BNF

El BNF conforme al punto a), no han respondido que hayan realizado en coordinación con la SEAM acciones y gestiones ante el IBR a fin de incorporar al patrimonio de la SEAM la superficie fiscal de aproximadamente 538 ha 1.672 m², cuyos antecedentes obran en los archivos del BNF y el punto b), de acuerdo al dictamen Jurídico de la institución, la responsable de dicha tarea es la SEAM, la cual debe realizar los tramites correspondientes para el cumplimiento de la recomendación mencionada.

El BNF se encuentra obligada a cumplir con las leyes pertinentes, en este caso la Ley N° 352/94 “**De Áreas Silvestres Protegidas**”, general para todos y no solo para las instituciones que son responsables del cumplimiento correspondiente.

Sobre el último punto, consultado con el asesor jurídico comisionado en esta Auditoria, la Dirección General de Asuntos Jurídicos textualmente expresa lo siguiente: “habiendo tomado conocimiento de que el mismo ha sido judicializado desde el año 2002, conforme se desprende de las documentaciones arrojadas entre los antecedentes, intentando de alguna manera se declare la Nulidad del acto jurídico de Venta de la Finca en cuestión, siendo adversa todas las acciones promovidas en las tres Instancia del Poder Judicial para los Organismos No Gubernamentales que accionaron contra el BNF. y contra quien eventualmente resulte ser el comprador de la Finca. En este estado de casos, corresponde a la Secretaría del Medio Ambiente (SEAM), como Autoridad de Aplicación, implementar todos los mecanismos legales que le faculta la Ley para iniciar en carácter de urgencia las acciones ordinarias que la legislación, tanto de fondo como de forma, la habilitan a promover para la defensa de sus derechos o eventualmente, los trámites pertinentes para la expropiación del poder del particular”.

La SEAM como autoridad de aplicación de la ley N° 352/94 “**De Áreas Silvestres Protegidas**”, ha omitido realizar la formal notificación al propietario de la Finca N° 974 (BNF) de la calidad de Áreas Silvestre Protegidas bajo dominio Público del Parque Nacional San Rafael que afectaría a la Finca precitada, y en vista del silencio de la SEAM a este respecto, nos hace suponer que no existe notificación oficial hasta el momento que el inmueble que nos ocupa se vea afectada por las declaratoria de Áreas de Reserva para Áreas Silvestres Protegidas bajo dominio Público. Tampoco tenemos conocimiento que dicha autoridad de aplicación haya iniciado trámites de expropiación del inmueble en cuestión.

A nuestro entender efectivamente el Patrimonio del Banco Nacional de Fomento, se encuentra jurídicamente separado de los Bienes del Estado y es así que la Institución en su carácter de legítimo titular de Dominio de la Finca 974 y de conformidad con la Ley Orgánica y los Reglamentos vigentes de la Institución se hallaba plenamente facultado a realizar la enajenación del inmueble.

INSTITUTO NACIONAL DEL INDIGENA – INDI

El INDI, conforme a documentaciones arrojadas a este equipo auditor, se encuentra en proceso de realización y dar cumplimiento a las recomendaciones emitidas por la CGR.

El INDI debe crear una oficina de Auditoria Interna, para la realización del control dentro del ente, con funciones bien específicas y trabajando en staff con el Presidente, acompañando de esta manera la implementación del control establecido conforme a su organigrama.

Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

La Auditoría Interna debe contar con mayores recursos humanos, y no como actualmente se maneja -con una sola persona-, situación que impide el desempeño del control correspondiente y de las orientaciones a las diferentes direcciones.

INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL Y DE LA TIERRA – INDERT

El INDERT ha procedido, a partir del inicio de esta auditoría de seguimiento, a realizar un censo de los ocupantes de los lotes de la Colonia Amistad, y la situación en que se encuentran (vivienda, cultivos, infraestructura, servicios públicos); sin embargo, no se individualizó el área que afecta al **Área de Reserva para Parque Nacional San Rafael - ARPNSR** ni se verificó el cumplimiento del Art. 41° de la Ley N° 1863/02 **“Estatuto Agrario”**, para dar cumplimiento a las recomendaciones.

El INDERT realiza los controles correspondientes a partir de la fecha de inicio del seguimiento, lo cual indica una falta acción institucional para dar cumplimiento a las recomendaciones emitidas por la CGR. Este equipo auditor aclara que la Ley N° 854/63 **“Que establece el Estatuto Agrario”** fue derogada por la Ley N° 1863/02 **“Que Establece el Estatuto Agrario”**, en su art. 114°, que dice: Derógase la Ley N° 854/63 **“Que establece el Estatuto Agrario”**.

Finalmente, cabe resaltar que la auditoría no incluyó, en sus procedimientos, la verificación “In Situ” sino que se realizó exclusivamente la revisión de las informaciones remitidas por el ente.

Es nuestro informe.

Lic. Carlos Amarilla
Auditor

Abog. Fidelina Ocampo
Auditora

Lic. Jorge L. Chamorro A.
Jefe de Equipo

Abog. Jacinto Galeano
En comisión

Ing. Quím. Gloria Herrero
Supervisora

Lic. Emilio Buongermini
Coordinador General Res. CGR N° 1309/06
Director General
Dirección General de Control de los RR.NN
y Medio Ambiente

Asunción, diciembre de 2006