Contraloría General de la República
Dirección General de Control de la Gestión Ambiental

Informe Final

Resolución CGR Nº 156/08

"Examen Especial al Ministerio de Defensa Nacional, a la Secretaría del Ambiente y a la Secretaría Nacional de Cultura a fin de verificar y evaluar la gestión con respecto a la administración y conservación de los sitios declarados como áreas de protección ecológica e histórica, bajo resguardo del Ministerio de Defensa Nacional".

Asunción, Paraguay
2008

Resolución CGR Nº 156/08

“Por la cual se dispone la realización de un Examen Especial al Ministerio de Defensa Nacional, a la Secretaría del Ambiente y a la Secretaría Nacional de Cultura a fin de verificar y evaluar la gestión con respecto a la administración y conservación de los sitios declarados como áreas de protección ecológica e histórica, bajo resguardo del Ministerio de Defensa Nacional.”

Examen Especial – Informe Final

Entidades auditadas	Ministerio de Defensa Nacional – MDN Secretaría del Ambiente – SEAM Secretaría Nacional de Cultura – SENACULT
Equipo de Auditores	Ing. Agr. Carlos Aquino Lic. Roberto Penayo Téc. Aníbal Jiménez
Supervisión	Ing. Agr. Federico Palacios, Director Dirección de control de Gestión de los Recursos Naturales
Coordinación	Lic. Biol. Ignacio Avila, Director General Dirección General de Control de Gestión Ambiental

Tabla de contenido

1. INTRODUCCION 4
1.1. Origen y Justificación de la Auditoría 3
1.2. Objetivo 3
1.3. Alcance 3
1.4. Marco Legal 3
1.5. Limitaciones de la Auditoría 4
1.6. Comunicación de Observaciones 4
2. DESARROLLO DEL INFORME DE AUDITORÍA 4
2.1. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - MDN. 4
2.1.1. Creación y Localización de las áreas de protección ecológica. 5
2.1.2. Cumplimiento de las Leyes Nºs 2795/05 y 3415/07. 5
2.1.3. Comité de Gestión para el Manejo de las Áreas Protegidas. 6
2.1.4. Plan de Manejo, Plan Operativo y reglamentos de uso de las Áreas Silvestres Protegidas propiedad del MDN. 8
2.1.5. Asignación y Ejecución Presupuestaria 9
2.1.6. Propiedades del Ministerio de Defensa Nacional localizados dentro de los límites de la Reserva de la Biósfera. 10
2.1.7. Planes y/o Programas destinados a la Conservación y protección de las Áreas Protegidas 12
2.1.8. Convenios firmados en el marco de Áreas de Protección Ecológica y Sitios Históricos 13
2.1.9. Acciones de control encaradas por el Batallón de Defensa del Ambiente “Casco Verde” en las Áreas de Protección Ecológicas 15
2.1.10. Acciones de Control 16
2.1.11. Propiedades arrendadas dentro de las ASP en resguardo del MDN. 18
2.1.12. Sitios declarados como bienes patrimoniales, bajo resguardo del MDN/FFAA de la Nación…… 19
2.1.13. Evaluación del Control Interno del MDN. 20
2.2. SECRETARÍA DEL AMBIENTE – SEAM 21
2.2.1. Registros o Actas de informes de intervención, control, inspección y/o fiscalización en las áreas de protección ecológica 22
2.2.2. Declaratoria de protección ecológica y su relación con los planes de protección del SINASIP 22
2.2.3. Actividades conjuntas con otras instituciones Públicas y/o privadas. 23
2.2.4. Evaluación del Control Interno de la SEAM 24
2.3. SECRETARIA NACIONAL DE CULTURA – SENACULT. 25
2.3.1. Registros o Actas de informes de intervención, control, inspección, fiscalización y/o supervisión 25
2.3.2. Planes, programas o Manejos Administrativos que tengan relación con las áreas declaradas sitios históricos bajo dominio del MDN 26
2.3.3. Listado de sitios declarados como bienes patrimoniales bajo amparo del Art 6° de la Ley Nº 946/82 “De Protección de los Bienes Culturales” 27
2.3.4. Convenios o acuerdos entre la Secretaría Nacional de Cultura (SENACUL) y el Ministerio de Defensa Nacional (MDN), para la preservación y/o conservación de los sitos declarados de interés histórico. 27
2.3.5. Recursos presupuestarios signados por la SENACULT para la preservación, conservación y rehabilitación de sitios históricos culturales declarados por parte del MDN 28
2.3.6. Evaluación del Control Interno de la SENACULT 28
3. CONCLUSION FINAL 29
4. RECOMENDACIÓN FINAL 30

Abreviaturas Utilizadas

CGR	Contraloría General de la República
DGCGA	Dirección General de Control de la Gestión Ambiental
MDM	Ministerio de Defensa Nacional
SENACULT	Secretaría de Cultura
SEAM	Secretaría del Ambiente
FFAA	Fuerzas Armadas
FFAANN	Fuerzas Armadas de la Nación
UAF1	Unidad Administrativa Financiera 1 (Inspectoría de los Servicios Administrativos de las Fuerzas Militares)
UAF2	Unidad Administrativa Financiera 2 Auditoria Interna
DPEAI	Dirección Políticas y Estrategias Asuntos Internacionales
Dpto.	Departamento
PNDCh.	Parque Nacional Defensores del Chaco
EvIA	Evaluación de Impacto Ambiental
ASP	Área Silvestre Protegida
FAP	Fuerza Aérea Paraguaya
DEM	Dirección de Estado Mayor
CASVER	Cascos Verdes
DIRAMB	Dirección Ambiental

Resolución CGR Nº 156/08

"Por la cual se dispone la realización de un Examen Especial al Ministerio de Defensa Nacional, a la Secretaría del Ambiente y a la Secretaría Nacional de Cultura a fin de verificar y evaluar la gestión con respecto a la administración y conservación de los sitios declarados como áreas de protección ecológica e histórica, bajo resguardo del Ministerio de Defensa Nacional."

INFORME FINAL

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Origen y Justificación de la Auditoría

La existencia de áreas protegidas bajo guarda del Ministerio de Defensa Nacional (MDN) conlleva a realizar una verificación de la situación en la que se encuentran, su número, ubicación, tamaño, límites, uso actual y estado de conservación, así también, la aplicación de los fondos destinados para su protección y conservación, al igual que los sitios de interés Histórico – Cultural, bajo protección de esta entidad.

1.2. Objetivo

Verificar la gestión del MDN con respecto a la conservación de los sitios declarados como áreas de protección ecológica e histórica bajo su resguardo, y su vinculación con la SEAM y la SENACULT.

1.3. Alcance

Se verificará la situación administrativa de protección y manejo de sitios declarados de protección ecológica e histórica, y la verificación de la existencia de fondos y personal para su tutela.

El período de la auditoría comprenderá los años 2004 al 2007.

1.4. Marco Legal

- Constitución Nacional.
- Ley N° 276/94 "Orgánica y funcional de la Contraloría General de la República".
- Decreto N° 4794/05 "Por el cual se establece la estructura orgánica y funcional del Ministerio de Defensa Nacional".
- Ley Nº 1561/00 "Que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente.
- Ley N° 352/94 "De Áreas Silvestres Protegidas".
- Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental" y su Decreto Reglamentario 14281/96.
- Ley Nº 946/82 "De la protección a los Bienes Culturales".
- Ley N° 3051/06 "Nacional de Cultura"
- Ley Nº 2795/05, "Por la cual se declara como Área Silvestre Protegida Bajo Dominio Privado con la Categoría VI de Reserva de Recursos Manejados Ñu Guazú".
- Ley Nº 3415/07 "Por la cual se declara como Área Silvestre Protegida Bajo Dominio Privado con la Categoría VI de Reserva de Recursos Manejados Edelira".
- Decreto Nº 13202/01 "Por la cual se declara la Reserva de la Biósfera del Chaco, localizada en el departamento de Alto Paraguay y el Departamento de Boquerón".
- Decreto N° 20601/03, "Que crea el Batallón de Defensa del Ambiente (CASCO VERDE) dependiente del Comando de las Fuerzas Militares".

1.5. Limitaciones de la Auditoría

El equipo auditor ha encontrado dificultades en la provisión oportuna de los informes y documentaciones por parte de los entes auditados, asimismo, se mencionan como limitantes el desorden imperante y la poca claridad en la aplicación de los procedimientos, situaciones que influyeron en la culminación del trabajo fuera del tiempo previsto.

1.6. Comunicación de Observaciones

La Comunicación de Observaciones fue realizada a las siguientes entidades:

Al MDN por nota CGR Nº 4888, recibida por el ente el 01 de octubre de 2008. El ente remitió sus descargos por nota S.G. N° 68 del 14 de octubre de 2008, los cuales obran en el Expediente CGR Nº 9700/08, y cuya evaluación forma parte de este informe.

A la SEAM por Nota CGR N° 4887, recibida por el ente el 01 de octubre de 2008. El ente, por Nota SG N° 68 realizó su descargo posterior al plazo establecido en la nota citada, razón por la cual se ha comunicado al ente por nota CGR N°_____ que no se ha considerado la documentación para la evaluación del descargo, debido a su presentación extemporánea.

A la SENACULT por Nota CGR N° 4889, del 30 de setiembre de 2008. El ente, por Nota SNC N° 269/08, comunicó la toma de conocimiento de las observaciones del informe, no realizando ningún descargo a las observaciones de la CGR.

1.7. Afectaciones y desafectaciones

Durante el periodo de realización de los trabajos de Auditoría se han realizado las siguientes afectaciones y desafectaciones:

Afectaciones

- *Lic. Biol. **Ignacio Avila,** según lo establecido en la Res. CGR N° 1037/08 del 02 de octubre del cte., asume las funciones de Director General de la Direccion General de Control de la Gestión Ambiental, y por ende la coordinación de la Res. CGR 156/08.*

Desafectaciones:

- *Arq. **Nora Beatriz Ramírez Flores,** el 19 de setiembre de 2008, por Res. CGR N° 988, se deja sin efecto la Res. 028/08, quedando desafectada de los trabajos de la Res. 156/08.*
- *Lic. Biol. **Emilio Javier Buongermini Palumbo,** presenta renuncia a la Contraloria General de la Republica, y es aceptada por Res. CGR Nº 996 del 24 de setiembre de 2008, quedando desafectado de los trabajos de la Res. 156/08.*

2. DESARROLLO DEL INFORME DE AUDITORÍA

2.1. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - MDN.

Por **Decreto Nº 4794/05** del 24 de enero, se establece la estructura orgánica y funcional del Ministerio de Defensa Nacional", en su Capitulo III, artículo 9, inc. e) menciona: *"La Dirección Política – Estratégica y de Asuntos Internacionales es el órgano que tiene la función estudiar y formular la política y la estrategia de la Defensa Nacional…" "…..estudio y formulación de la política sobre la defensa del medio ambiente y actualización y adecuación de la política militar".*

Para el cumplimiento de sus funciones posee la siguiente estructura*:*

- *Secretaría.*
- *Departamento de Política y Estrategia.*

- *Departamento de Asuntos Internacionales.*
- *Departamento de Inteligencia Estratégica.*
- ***Departamento de Medio Ambiente.***

2.1.1. Creación y Localización de las áreas de protección ecológica.

Por **Ley Nº 2795** del 2 de noviembre del 2005, se ***"DECLARA COMO ÁREA SILVESTRE PROTEGIDA BAJO DOMINIO PRIVADO CON LA CATEGORÍA VI DE RESERVA DE RECURSOS MANEJADOS ÑU GUAZÚ"***. En **su Articulo 1º** menciona que el inmueble del Área Silvestre Protegida bajo dominio privado con la Categoría VI de Reserva de Recursos Manejados Ñu Guazú, se encuentra ubicado en la Primera Compañía de Luque, Campo Grande, Dpto. de Central, con una superficie de 280 has., 2.664 m^2, con 7.300 cm^2, inscripto en la Dirección General de los Registros Públicos, Segunda Sección, individualizado como Finca Nº 38568, bajo el Nº 1 y al folio 1 y siguientes del año 1997, con Cta. Cte. Ctral. Nº 27-5440-01, propiedad del Estado Paraguayo – Ministerio de Defensa Nacional.

Por **Ley Nº 3415** del 28 de diciembre del 2007 se ***"DECLARA COMO ÁREA SILVESTRE PROTEGIDA BAJO DOMINIO PRIVADO CON LA CATEGORÍA VI DE RESERVA DE RECURSOS MANEJADOS EDELIRA".*** En el **Articulo 1º** menciona que el inmueble del Área Silvestre Protegida bajo dominio privado con la Categoría VI de Reserva de Recursos Manejados Edelira (Base Aérea "Aviadores del Chaco"), se encuentra ubicado en el municipio de Edelira Km. 60, Dpto. de Itapúa – Finca Nº 4.262, con una superficie actual de 954 has., discriminadas en 120 ha. Cultivables y 834 ha. de bosques.

La Resolución **200/01 de la SEAM,** en su **Art. 22** define como **Categoría VI**, bajo el nombre genérico de Reserva de Recursos Manejados a aquellas áreas que permiten conjugar el mantenimiento de la diversidad biológica con la utilización sustentable de los ecosistemas y sus componentes".

2.1.2. Cumplimiento de las Leyes Nºs 2795/05 y 3415/07.

En el **artículo Nº 3** de las Leyes Nºs 2795/05 y 3415/07 se establecen: *"La declaratoria establecida en el articulo 1° deberá inscribirse en el Registro Nacional de Áreas Silvestre Protegidas y en la Dirección General de los Registros Públicos"*. Asimismo, en sus artículos Nº 4 mencionan: "Autorícese al Comando de la Fuerza Aérea a efectuar todas las medidas necesarias para dar cumplimiento al articulo 1° de estas Leyes…".

Por su parte, en el **articulo 27°** de la **Ley N° 352/94** se establece: *"La declaración de un Área Silvestre Protegida bajo dominio privado deberá ser inscripta en la Dirección General de los Registros Públicos a fin de que las restricciones de uso y dominio sean de conocimiento público".* Igualmente en el **Artículo 39°** se establece: *"Todas las Áreas Silvestres Protegidas bajo dominio público o privado deberán encontrarse inscriptas en el Registro Nacional de Áreas Silvestres Protegidas a fin de coordinar sus actividades con la Autoridad de Aplicación".*

Esta auditoría, por Memorándum N° 02/08 del 27 de marzo, ha solicitado a la SEAM información referente a la inscripción de las Áreas de Protección Ecológica bajo resguardo del MDN, en concordancia a la Ley N° 352/94. Por Nota A.I.N° 05/08 del 09 de abril, la SEAM responde a esta auditoría que, no obran en sus archivos documentos referentes a la inclusión o inscripción de lo consultado anteriormente.

OBSERVACIÓN 1

El MDN a través del Comando de la Fuerza Área, no ha dado cumplimiento a lo establecido en los artículos 3° y 4° de las leyes Nºs 2795/05 y 3415/07 y a los articulos 27° y 39° de la Ley Nº 352/94, en cuanto a la inscripción de la Declaratoria de las Áreas de Protección Ecológicas bajo resguardo del MDN, en el Registro Nacional de Áreas Silvestres Protegidas.

El MDN, **en su descargo** menciona que: "…*el Presidente del Comité en nota N° 1 del 3 de julio de 2006 dirigida al señor Comandante del Comando de Regiones Aéreas solicita la inscripción del Titulo de Propiedad de la Base Aérea Ñu Guasu en el Registro Nacional de Áreas Protegidas y en la Dirección General de Registros Públicos, conforme a lo establecido en el articulo 3° de la Ley N° 2795/05…"* (Sic.).

Esta Auditoría luego del análisis del descargo, **se ratifica en la observación**, atendiendo que la comunicación realizada, nota N° 1 presentada como descargo, constituye una comunicación interna del MDN, referente solo a la Base Aérea Ñu Guazu. Se aclara, que la Institución no ha presentado copia de los registros correspondientes, que avalen el cumplimiento de las leyes Nºs 2795/05, 3415/07 y 352/94.

CONCLUSIÓN

El MDN incumplió lo establecido en las normativas mencionadas, constituyéndose en una irregularidad, no permitiendo que ambas áreas posean un sustento legal administrativo, necesario para su regular funcionamiento.

RECOMENDACIÓN

El MDN deberá, en la brevedad posible, encauzar las acciones pertinentes para finiquitar ante las instancias administrativas correspondientes, la inscripción de la Declaratoria de las Reservas de Recursos Manejados de Ñu Guazú y Edelira, en el registro de Áreas Silvestres Protegidas, en conformidad a los artículos 27° y 39° de la Ley N° 352/94; y en la Dirección General de los Registros Públicos para dar cumplimiento al Articulo 3° de la Ley N° 3415/07.

2.1.3. Comité de Gestión para el Manejo de las Áreas Protegidas.

La **Ley N° 2795/05, en su artículo 5°** establece: *"La Secretaría del Ambiente, conjuntamente con un representante del Área del Medio Ambiente del MDN, un representante de las Fuerzas Militares y dos representantes de la Fuerza Aérea, constituirán el **Comité de Gestión**, que será el encargado de la Planificación del Área Silvestre Protegida, de la realización del Plan de Manejo y su Plan Operativo; así como los reglamentos de uso".*

Además**,** la **Ley N° 3415/07, en su artículo 5°** establece: *"La Secretaría del Ambiente, conjuntamente con un representante de la Gobernación del departamento de Itapúa, uno de la Municipalidad de Edelira, uno del Ministerio de Defensa Nacional, dos de la Fuerza Aérea y un representante de la Sociedad Civil, constituirán el **Comité de Gestión**, que será el encargado de la Planificación del Área Silvestre Protegida, de la realización del Plan de Manejo y su Plan Operativo; así como los reglamentos de uso".*

El 27 de marzo, esta auditoria, a través del Memorando N° 01/08 ha solicitado al MDN informe sobre el responsable y/o encargado del manejo de las áreas de protección ecológica y sitios históricos.

Por Nota DMA N° 02/08 del 09 de abril, la Dirección de Política, Estrategia y de Asuntos Interinstitucionales, dependiente de MDN, informa que el Departamento de Medio Ambiente, es el corresponsable del Plan de Manejo de las siguientes Áreas Silvestre Protegidas:

- Área Silvestre Protegida bajo dominio privado con la Categoría VI de Reserva de Recursos Manejados Ñu Guazú, creada por Ley Nº 2795/05 del 2 de noviembre.
- Área Silvestre Protegida bajo dominio privado con la Categoría VI de Reserva de Recursos Manejados Edelira, Base Aérea "Aviadores del Chaco", creada por Ley N° 3415/07 del 28 de diciembre.

En la misma nota, la Dirección de Política, Estrategia y de Asuntos Interinstitucionales informa que el Comité de Gestión del Área Silvestre Protegida Ñu Guazú, se encuentra abocado en la realización del Plan de manejo y Plan Operativo.

OBSERVACIÓN 2

El MDN no ha arrimado las documentaciones pertinentes que avalen el inicio de las gestiones, para la constitución y/o creación de los **Comités de Gestión**, lo que denota el incumplimiento de lo establecido en los artículos 5° de las Leyes N°s 2795/05 y 3415/07.

En su descargo, el MDN menciona que: *La Fuerza Aérea por Nota N° 439 del 29 de agosto de 2005 el Comandante de la FAP informa al titular de la Secretaría del Ambiente (mesa de entrada en la SEAM) N° 37093 del 01 de setiembre de 2005), la designación del TCNEL DEM César Gustavo Riquelme Maidana, para iniciar conjuntamente con la SEAM, los trabajos de elaboración del Anteproyecto de planificación del Área Silvestre Protegida, del Plan de Manejo y Plan Operativo, en el marco de la Ley N° 2795/05.*

Por Nota N° 229 del 19 de abril de 2006 el Comandante de la FAP remite al titular de la Secretaría del Ambiente, la Orden Especial N° 104 de 19 de abril de 2006, informando sobre la nomina de representantes de la Fuerza Aérea para conformar el Comité de Gestión, conforme lo establece el Art. 5 de la Ley N° 2795/05 "Que declara como área silvestre protegida bajo dominio privado con la categoría VI de reserva de recursos manejados Ñu Guazú".

En el Art. 1° de la Orden Especial N° 104 dice: "Nombrase a los siguientes Señores Oficiales como representantes del la Fuerza Aérea para integrar el Comité de Gestión: TCNEL DEM César Gustavo Riquelme Maidana y STTE AVC JM Milce María Florentín Quiñónez".

Por Nota N° 230 del 19 de abril de 2006, el Comandante de la FAP solicita al Ministro de la Secretaría del Ambiente la constitución del Comité de Gestión, que tendrá a su cargo la Planificación de Área Silvestre Protegida, la realización del Plan de Manejo y su Plan Operativo; así como los Reglamentos de Uso, de conformidad a la Ley N° 2795/05 "Que declara como área silvestre protegida bajo dominio privado con la categoría VI de reserva de recursos manejados Ñu Guazú".

Por otra parte, el 19 de mayo de 2008, el TCNEL DEM César Gustavo Riquelme Maidana, Director de la Dirección Ambiental de la FAP solicita al Comando de Regiones Áreas el nombramiento de SSOO Superiores, a efectos de dar cumplimiento Art. 5° de la Ley N° 3415/07 por la "Que se declara como Área Silvestre Protegida bajo dominio privado con la categoría VI de Reserva de Recursos Manejados Edelira".

Esta Auditoría luego del análisis del descargo, **se ratifica en la observación**, atendiendo que: las notas Nº 229 y 230 presentadas como descargo, no poseen el acuse recibo de la SEAM, y la nota Nº 14 constituye una comunicación interna del MDN. El MDN no ha presentado el acta de constitución del Comité de Gestión para ambas ASP, documento que avala el cumplimiento de las Leyes N°s 2795/05 y 3415/07. Igualmente tampoco han presentado las minutas de las reuniones mantenidas.

CONCLUSIÓN

La falta de conformación oficial del Comité de Gestión imposibilita que las Áreas Protegidas posean reglamentaciones que garanticen una adecuada planificación, conservación y preservación de los caracteres naturales que motivaron su creación.

RECOMENDACIÓN

El MDN deberá, en forma urgente, dar seguimiento a la gestión iniciada, que permita la conformación integra del Comité de Gestión, y por ende el funcionamiento del mismo, a fin de

constituir los Comités de Gestión, conjuntamente con los demás representantes citados en los artículos 5° de las Leyes N°s 2795/05 y 3415/07.

2.1.4. Plan de Manejo, Plan Operativo y reglamentos de uso de las ÁSP de propiedad del MDN/FFAA de la Nación.

El **articulo 29°** de la **Ley N° 352/94** establece: *"…se ordenará la elaboración del Plan de Manejo respectivo, en la cual se establecerán los lineamientos, directrices y políticas para la administración del área, así como las orientaciones para la asignación de usos y actividades permitidas".*

El **articulo 37°** establece: *"Todas las Áreas Silvestre Protegidas bajo dominio público o privado integrantes del Sistema deberán contar con un Plan de Manejo aprobado por Resolución de la Autoridad de Aplicación, como documento técnico normativo para la implementación y desarrollo del área y su zona de amortiguamiento".*

Por Memorándum N° 04/08 del 19 de junio, el MDN informa que el Comando de la Fuerza Aérea posee un plan de Manejo **Provisorio** del Área Silvestre Protegida Ñu Guazú, debido a que no se cuenta con rubros necesarios para realizar todos los trabajos de campo. Así mismo, el reglamento de uso y Plan Operativo serán elaborados una vez finalizado el Plan de Manejo. El Área Silvestre Protegida Edelira es un área silvestre protegida de reciente creación y al momento se halla en constitución el comité de gestión.

Esta Auditoría por Memorándum N° 02/08 del 27 de marzo, ha solicitado a la SEAM en su carácter de autoridad de aplicación de la Ley N° 352/94, informe sobre la existencia de Planes de manejo aprobados de las Áreas de Protección Ecológica bajo resguardo del MDN. La SEAM ha informado vía Nota AI N° 05/08 del 9 de abril, que "no existen Planes de Manejo aprobados de las áreas declaradas de protección ecológica bajo resguardo del MDN".

OBSERVACIÓN 3

El MDN, desde el año 2005, ha incumplido con lo establecido en los **artículos 29° y 37°** de la **Ley N° 352/94,** en lo referente a la elaboración del Plan de Manejo y su aprobación por la Autoridad de Aplicación.

En su descargo, el MDN menciona que: "*El Plan de Manejo, el Plan Operativo y el Reglamento de Uso del Área Silvestre Ñu Guasu está para realizarse y fue sometido a consideración del COMITÉ DE GESTIÓN el CUESTIONARIO BASICO AMBIENTAL (Decreto N° 14281/96) y el PLAN DE MANEJO PRELIMINAR DEL ÁREA SILVESTRE ÑU GUASU que por su peculiaridad y por ser de reciente creación no puede contar con Área de Amortiguamiento debido a que la población alrededor del predio del ASP Ñu Guasu data de muchos años antes de que la Base Aérea de Ñu Guasu reciba la categoría de Área Silvestre Protegida, lo que dificulta establecer el Área de Amortiguamiento, el Plan de Manejo, el Plan Operativo y el reglamento de uso se estaría realizando una vez aceptado el Cuestionario Básico Ambiental y Plan de Manejo Provisorio del ASP Ñu Guasu por parte de la Fuerza Aérea y del Comité de Gestión.*

En cuanto al ASP Edelira la DIRECCIÓN AMBIETAL realizó por iniciativa el CUESTIONARIO BASICO AMBIENTAL (Dcto. N° 14281/96) el cual se elevó a consideración de la Superioridad de la Fuerza Aérea y se solicitó la constitución del COMITÉ DE GESTIÓN del ASP EDELIRA como se especifica en la contestación a la observación N° 2, quedando pendiente la elaboración del Plan de manejo, Plan Operativo y el Reglamento de Uso del Área Silvestre Protegida EDELIRA debiendo para ello constituirse EL COMITÉ DE GESTIÓN del ASP EDELIRA…"

Esta Auditoría luego del análisis del descargo, **se ratifica en la observación**, atendiendo que el MDN desde el año 2005, según la documentación arrimada, no ha culminado a la fecha, los Planes de Manejo de ambas ASP, por ende tampoco, poseen la aprobación de la Autoridad de Aplicación - SEAM.

CONCLUSIÓN

Atendiendo a la naturaleza de las actividades propias de las FFAA, la inexistencia de un plan debidamente aprobado por la SEAM, posibilita que el área bajo protección, a mas de no poseer una continuidad de las acciones destinadas para su conservación, no reglamenta que tipos de actividades están permitidas y cuales no, posibilitando, en su caso, un manejo arbitrario del sitio.

RECOMENDACIÓN

El MDN deberá, con la premura necesaria, iniciar los trámites correspondientes a fin de dar cumplimiento a lo establecido en los **artículos 29° y 37°** de la **Ley N° 352/94** en relación a las Áreas Silvestres Protegidas "Ñu Guazú" y "Edelira".

2.1.5. Asignación y Ejecución Presupuestaria

En el Articulo 7º de la **Ley Nº 2795/05** se establece: "Autorícese al Ministerio de Defensa Nacional a gestionar la inclusión en el Presupuesto General de la Nación, de las partidas presupuestarias necesarias para la realización del Plan de Manejo de la Reserva de Recursos Manejados, cuyos recursos serán administrados y ejecutados por el Comité de Gestión".

En el Articulo 7º de la **Ley Nº 3415/07** se establece: "Autorícese al Ministerio de Defensa Nacional a gestionar la inclusión en el Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestarias necesarias para la realización del Plan de Manejo de Reserva Ecológica, cuyos recursos serán administrados y ejecutados por el Comité de Gestión".

Esta Auditoría por Memorándum N° 05/08 del 23 de mayo, ha solicitado al MDN el presupuesto global establecido para la Dirección Política – Estratégica de Asuntos Internacionales (DPEAI), y su Departamento de Medio Ambiente.

Por Memorándum N° 10 del 23 de junio, se ha solicitado informe sobre el presupuesto asignado y aplicado en forma discriminada para el Plan de Manejo de Reserva de Recursos Manejados "Ñu Guazú" y Plan de Manejo de Reserva Ecológica "Edelira", en el marco del articulo 7° de las Leyes N° 2795/05 y 3415/07 respectivamente.

Por Informe DMA N° 19/08 del 04 de agosto, el Departamento de Medio Ambiente del MDN, informa que el Plan de manejo de Recursos Manejados "Ñu Guazú" y Plan de Manejo de Reserva Ecológica "Edelira" no tiene presupuesto asignado.

OBSERVACIÓN 4

El MDN, no ha dado cumplimiento a lo establecido en los artículos 7° de las Leyes Nº 2795/05 y Nº 3415/07.

En su descargo manifiesta lo siguiente: *"Es de responsabilidad del Ministerio de Defensa Nacional como establece las Leyes N°s 2795/05 y 3415/07".*

Esta Auditoría luego del análisis del descargo, **se ratifica en la observación**, dado que a pesar de las solicitudes y gestiones realizadas, no se refleja en el Presupuesto General de Gastos del MDN, tipo 2. PRESUPUESTO DE PROGRAMAS DE ACCIÓN, las partidas necesarias para el cumplimiento de la Ley Nº 2795/05.

CONCLUSIÓN

El MDN no ha gestionado suficientemente desde el año 2006, la asignación en el Presupuesto General de Gastos de la Nación, las partidas presupuestarias necesarias para el cumplimiento de la Ley Nº 2795/05

RECOMENDACIÓN

El MDN deberá por los medios pertinentes y suficientes prever la asignación en el Presupuesto General de Gastos las asignaciones de recursos económicos necesarios para el desarrollo normal de las actividades de las Direcciones y Departamentos encargados de la defensa y protección del Medio Ambiente, en especial para la realización de los Planes de Manejo de las Reservas Manejados Edelira (Ley Nº 3415/07) y Ñu Guazú (Ley Nº 2795/05) y su asignación al Comité de Gestión, encargado de la Planificación, la realización del Plan de Manejo, su Plan Operativo y sus reglamentos de uso.

2.1.6. Propiedades del Ministerio de Defensa Nacional localizados dentro de los límites de la Reserva de la Biósfera.

Esta Auditoría por Memorándum Nº 05/08 del 23 de mayo, ha solicitado información sobre las propiedades de las FFAA que se encuentran dentro de los límites de la Reserva de la Biósfera del chaco, y cuáles de ellas fueron declaradas Protegidas. Por Memorándum N° 04/08 del 19 de junio, en relación al Expediente N° 1692 del Comando de las Fuerzas Militares, el MDN, remite a esta auditoria el listado de las propiedades de las FFAA que se encuentran dentro de las Reservas de la Biósfera del Chaco, citados a continuación:

III Cuerpo de Ejército:

a) 5ª División de Infantería "Cap. Pablo Lagerenza",
- Cuartel General con 20.009 has, (parte corresponde al Parque Nacional Defensores del Chaco)
- Destacamento Militar Palmar de las Islas con 1.221 has.
- Destacamento Militar Coronel Cabrera con 4.000 has.
- Fortín Coronel Sánchez con 4.000 has.
- Fortín Chovoreca con 8.000 has.

b) 6a División de Infantería
- Cuartel General
- Destacamento Militar General Garay con 15.000 has
- Puesto Militar Sargento Gabino Mendoza con 6.123 has
- Puesto Militar Sargento Rodríguez 326 has
- Puesto Militar Parque Cué 4.000 has.

En relación a lo mencionado, el Poder Ejecutivo **por Decreto Nº 13202/01** declara como Área Silvestre Protegida, "***LA RESERVA DE BIOSFERA DEL CHACO, LOCALIZADA EN EL DEPARTAMENTO DE ALTO PARAGUAY Y DEPARTAMENTO DE BOQUERÓN".***

En el **artículo 5°** del Decreto antes mencionado, se establece: "*Todas las áreas de propiedad de las Fuerzas Armadas de la República, comprendidas en los limites de la Reserva de Biósfera, serán convertidas en Reservas Naturales Privadas, según lo enunciado en la Ley N° 352/94 de Áreas Silvestres Protegidas, que crea el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas (SINASIP), para lo cual conjuntamente con la SEAM elaboran los estudios técnicos y planes de manejo que regirán el uso y desarrollo de la reserva, así como la implementación de programas de capacitación y desarrollo de habilidades para una gestión y manejo de los recursos naturales por parte de funcionarios del Ejercito"*. (sic.)

Por otro lado, la Ley Nº 352/94 "De Áreas Silvestres Protegidas" en su Capitulo I "De las disposiciones Transitorias", artículo 63° establece: "Además de la Áreas Silvestres Protegidas que se declaren a partir de la promulgación de la presente Ley, quedan integradas de pleno derecho al Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del País las siguientes: … inc. h) La creada por Decreto del Poder Ejecutivo N° 16806 del 6 de Agosto de 1975, denominada Parque Defensores del Chaco".

Esta Auditoría por Memorándum Nº 01/08 del 27 de marzo, ha solicitado al MDN informe sobre las propiedades que se encuentra dentro de los Departamentos de Alto Paraguay y Boquerón, declaradas de interés ecológico/ histórico bajo su resguardo.

El MDN por Memorándum Nº 01/08 del 10 de abril, remite el listado de las propiedades que se encuentran dentro de los límites del Parque Nacional Defensores del Chaco, entre las cuales menciona:

- 5ª División de Infantería "Cap. Pablo Lagerenza"
- Destacamento Militar Nº 2 – 5ª DI - "Agua Dulce"
- Puesto Militar Nº 1 – 5ª DI - "4 de Mayo"

Cabe aclarar que, atendiendo a lo establecido en la Ley N° 352/94, artículo 61°: *"La ocupación de todo terreno declarado como Área Silvestre Protegida bajo dominio público o privado está prohibida; estos actos no otorgan derechos de ninguna especie a sus autores y la acción reivindicatoria del Estado por los mismos es imprescriptible. La Autoridad de Aplicación procederá de inmediato al desalojo"*.

OBSERVACIÓN 5

Se ha verificado, que ninguna de las áreas de propiedad de las FFAA comprendidas en los límites de la Reserva de Biósfera tiene ***declaratoria de Reservas Naturales Privadas*** en concordancia con el Decreto Nº 13202/01.

Así mismo, se menciona que las bases Aéreas de Adrián Jara y Nueva Asunción, no fueron incluidas en la lista de unidades militares ubicadas en el interior de la Reserva de la Biósfera.

La presencia de las unidades militares en el interior del Parque Nacional Defensores del Chaco es irregular, encontrándose en contravención a lo descrito en la Ley N° 352/94 en su artículo 61°.

El MDN en su **descargo** menciona lo siguiente: ***"…****las bases Aéreas de Nueva Asunción y Gral. Div. Adrián Jara no se hallan dentro de la Reserva de la Biosfera y cuando se iniciaron los trámites para ampliar los limites del Parque Defensores del Chaco se informó y se puso sobre aviso a la Comisión de Expertos que debían de tener muy en cuenta la proximidad de las bases Aéreas y que las mismas es una cuestión de Seguridad y de Defensa Nacional, quedando luego sin efecto la ampliación del PNDCh.*

No se puede hablar de una contravención a lo que establece la Ley N° 352/94 para las bases Aéreas de Nueva Asunción y Gral. Div. Adrián Jara por no hallarse éstas Bases Aéreas dentro de los límites del Parque Nacional Defensores del Chaco como consta EL MAPA DE AREAS SILVESTRES PROTEGIDAS suministrada por la SEAM a la FUERZA AÉREA PARAGUAYA…." (Sic.)

Esta Auditoría luego del análisis del descargo, **se ratifica en la observación**, atendiendo a lo siguiente:

a) No han presentado las documentaciones respaldatorias sobre la Declaración de Reservas Privadas, a las propiedades del MDN, incluidas en la Reserva de la Biosfera.

b) Las Bases Aéreas de Nueva Asunción y Gral. Div. Adrián Jara, se encuentran dentro de los límites de la RESERVA DE LA BIOSFERA establecidos en el art. 1 del Decreto N° 13202/01, con una superficie de 4.707.250 has, ubicada actualmente sobre los distritos de Mayor Pablo Lagerenza, Fuerte Olimpo, Bahía Negra del Departamento de Alto Paraguay, y en Distrito de Mariscal Estigarribia en el Departamento de Boquerón.

c) Dentro de los límites establecidos del Parque Nacional Defensores del Chaco se encuentran parte de la 5ª División de Infantería "Cap. Pablo Lagerenza", asimismo, en su totalidad el Destacamento Militar Nº 2 – 5ª DI - "Agua Dulce" y el Puesto Militar Nº 1 – 5ª DI - "4 de Mayo", lo cual se contrapone con el artículo 61° de la Ley N° 352/94.

Cabe aclarar que el Parque Nacional Defensores del Chaco, es una las ASP integrantes de la Reserva de la Biosfera.

CONCLUSIÓN

El MDN al no realizar las gestiones para obtener la Declaración de Reservas Naturales Privadas a las propiedades de las FFAA, ha incumplido con lo establecido en el Decreto Nº 13202/01.

Además, el MDN no ha presentado hasta la fecha, la justificación técnica para que estas áreas sean reconocidas como reservas naturales privadas, imposibilitando el cumplimiento del objetivo de la declaración de la Reserva de la Biósfera, el cual, es contribuir al mantenimiento a largo plazo de los ecosistemas del Chaco y Chaco-Pantanal, asegurando el cumplimiento de las funciones de: conservación de la biodiversidad, desarrollo sostenible, y apoyo logístico para la investigación, monitoreo, educación y capacitación.

El MDN a pesar de la existencia de varias normativas, que prohíben la ubicación no solo de unidades militares dentro del PNDCh, hasta la fecha no ha subsanado esta irregularidad.

RECOMENDACIÓN

El MDN debe tramitar, en la brevedad posible, las gestiones correspondientes para la obtención de la Declaración de Reservas Naturales Privadas para las propiedades de las FFAA ubicadas dentro los límites de la Reserva de Biósfera del Chaco, y subsanar las irregularidades existentes con relación a las unidades militares asentadas en su interior.

Las acciones a ser desarrolladas en las unidades militares, asentadas en el interior de la Reserva de la Biósfera, deben poseer licencia ambiental para su realización, exceptuándose, las relacionadas con actividades de Defensa Nacional.

Igualmente, el MDN deberá iniciar el sumario correspondiente por el incumplimiento de la normativa mencionada anteriormente, de modo deslindar responsabilidades e identificar y sancionar a los responsables.

2.1.7. Planes y/o Programas destinados a la Conservación y protección de las Áreas Protegidas.

Esta Auditoría por Memorándum N° 04/08 del 23 de mayo, ha solicitado al MDN informe sobre los planes y/o programas destinados a la conservación y protección de las áreas de protección ecológica e histórica.

Por Memorándum N° 04/08 del 19 de junio, el MDN responde: *"El MDN posee una política ambiental en donde se destaca los objetivos de la Defensa Nacional; a la Política Ambiental Nacional se suma la Política Ambiental y a la Protección de recursos naturales, más allá del propio campo de actividades de las FFAA. Para su relacionamiento con toda la estructura y por Resolución Ministerial N° 307 de fecha 05 de octubre de 2001 se crea el Departamento de Medio Ambiente"* (sic.)

OBSERVACIÓN 6

En el manual de Funciones del MDN mencionado, no se refleja la asignación de "Planes y Programas" destinados a la conservación y protección de áreas de protección ecológica e histórica, sino solamente determina funciones genéricas, para encarar la defensa estratégica de la defensa del medio ambiente. Además la Resolución Ministerial N° 307 del 05 de octubre de 2001, resuelve la creación de la ***Dirección de Medio Ambiente***, dependiente del Ministerio de Defensa Nacional; no así, el ***Departamento de Medio Ambiente***, como menciona la respuesta del MDN.

El MDN, no ha presentado descargo a esta observación.

Esta Auditoría, **se ratifica en la observación.**

CONCLUSIÓN

El MDN al no poseer "Planes y Programas" destinados a la conservación y protección de áreas de protección ecológica e histórica, las acciones, derivan en funciones genéricas sin un objetivo ambiental claramente definido.

RECOMENDACIÓN

EL MDN debe diseñar e implementar Planes y Programas destinados a la conservación y protección de áreas de protección ecológica bajo su resguardo, a fin de cumplir a cabalidad con su objetivo ambiental.

2.1.8. Convenios firmados en el marco de Áreas de Protección Ecológica y Sitios Históricos

El articulo 3° del **Decreto N° 20601/03**, establece: "Autorícese al Ministerio de Defensa Nacional y al Comando de las Fuerzas Militares a acordar convenios con organizaciones nacionales, internacionales, públicas, privadas y ONG´s referentes a temas de Defensa Ambiental".

En el marco de este Decreto, esta auditoría ha solicitado al MDN por Memorándum N° 01/08 del 27 de marzo, información relacionada a firmas de Convenios y/o acuerdo entre el MDN y la SEAM en el marco del SINASIP; y la firma de convenios o acuerdos con la SENACULT en relación a los sitios declarados de interés histórico.

Por Memorándum N° 01/08 del 10 de abril, el MDN informa y remite documentos solicitados por esta auditoría, los cuales se describen a continuación:

- **Convenio de Cooperación entre el MDN y la SEAM:**

  El 12 de julio de 2004 se firma el **"Convenio Marco de Cooperación entre el Ministerio de Defensa Nacional y la Secretaría del Ambiente, dependiente de la Presidencia de la República".** El mismo tiene una duración de 5 años.

  Este Convenio tiene por objetivo establecer un marco administrativo, técnico y operacional para impulsar iniciativas conjuntas tendientes a garantizar el manejo, la protección y el uso sostenible de los recursos biofísicos, parques, áreas protegidas, zonas de amortiguamiento, ecosistemas frágiles y especies silvestres amenazadas *(Cláusula Primera)*.

  En dicho Convenio, el **Ministerio de Defensa Nacional**, en base al Decreto 20601/03 se ha comprometido a organizar, adiestrar, articular y asignar tareas operativas a las unidades de defensa del ambiente en los Cuarteles Generales de las Fuerzas, Grandes Comandos, Grandes Unidades y Direcciones de Servicios para la ejecución de la política de Defensa Ambiental *(Cláusula Segunda)*.

  Por su parte, en la Cláusula Tercera, la **Secretaría del Ambiente** compromete los recursos normativos, técnicos y operacionales de:

1. **La Dirección General de Gestión Ambiental,** que se ocupa del ordenamiento territorial, educación e información ambiental;
2. **La Dirección general de Control de la Calidad Ambiental y de Recursos Naturales,** que se ocupa de la evaluación del impacto, control, fiscalización y monitoreo de calidad Ambiental;
3. **La Dirección General de Protección y Conservación de la Biodiversidad,** que se ocupa del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, públicas y privadas, y del la aprovechamiento sustentable de la biodiversidad silvestre, y;
4. **La Dirección General de Protección de los Recursos Hídricos,** que debe garantizar la conservación y el aprovechamiento de las cuencas hidrográficas y acuíferos de todo el territorio nacional, para que los recursos hídricos no sufran menoscabo ni deterioros con el correr del tiempo.

En la **Cláusula CUARTA**: De las principales líneas técnicas de acción, establece: "El programa general de eco seguridad y defensa de la integridad de los recursos naturales y del ambiente será organizado en proyectos para su implementación, tales como:

1. Ecoseguridad, conservación de la integridad de ecosistemas protegidos que comprende: la vigilancia de Parques Nacionales, Áreas Protegidas, recursos naturales y recursos frágiles; la instalación de eco puestos estratégicos, estaciones centinelas y parcelas de observación permanente; el control de extracción y tráfico ilegal de productos maderables, no maderables, productos agropecuarios, plantas, animales silvestres; la creación de cuadras, brigadas y misiones conjuntas entre el Ministerio de Defensa Nacional y la Secretaría del Ambiente / Ministerio de Agricultura y Ganadería…"
2. Manejo mancomunado y sostenible de los recursos naturales y la diversidad biológica de propiedad o dominio del Ministerio de Defensa Nacional o de la Secretaría del Ambiente.
3. Escuela de Formación castrense en eco desarrollo y tecnología ambiental, con Nivel técnico y gerencial (para oficiales con grado superior).
4. Monitoreo de cuencas hidrográficas, acuíferos y humedales frágiles mediante el desarrollo de estándares de protección y restauración; muestreos estadísticos continuos, medidas técnicas y Sistemas de Información Ambiental; observancia de Convenciones y Compromisos internacionales en el manejo de recursos hídricos y humedales e implementación de hidropuestos en puntos estratégicos.

En la **Cláusula QUINTA** se acuerda: ***"…se formará un Consejo Técnico Consultivo, compuesto por un representante de ambas partes, así como también uno del Ministerio de Agricultura y Ganadería, uno de la Facultad de Ciencias Agrarias, uno de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales, uno de la Alianza de las ONGs. y un representante de las Fuerzas Militares…"***

OBSERVACIÓN 7

El MDN no dio cumplimiento a lo acordado en el Convenio Marco de Cooperación con la SEAM, específicamente lo estipulado en las Cláusulas SEGUNDA, CUARTA Y QUINTA; en consecuencia, el logro total del objetivo propuesto no se ha conseguido a la fecha.

El MDN, no ha presentado descargo a esta observación.

Esta Auditoría, **se ratifica en la observación.**

CONCLUSIÓN

Basados en el Convenio Marco de Cooperación esta auditoría no ha observado, sobre la base de documentos respaldatorios, la ejecución de las acciones mencionadas en la cláusula SEGUNDA del Convenio. Tampoco se ha visualizado la conformación del Consejo Técnico acordada en la cláusula QUINTA; ni la elaboración e implementación de ningún proyecto especificado en la

cláusula CUARTA, a pesar de que el referido convenio se encuentra vigente desde 12 de julio del 2004 y fenece en el año 2009.

RECOMENDACIÓN

El MDN deberá, en la brevedad posible, poner en ejecución el Convenio Marco de Cooperación con la SEAM, de modo a establecer un marco administrativo, técnico y operacional para impulsar iniciativas conjuntas tendientes a garantizar el manejo, la protección y el uso sostenible de los recursos biofísicos, parques, áreas protegidas, zonas de amortiguamiento, ecosistemas frágiles y especies silvestres amenazadas.

- **Convenio de Cooperación entre el MDN y la SENACULT:**

Por Nota DMA N° 02/08 del 09 de abril, el Departamento de Medio Ambiente dependiente del Ministerio de Defensa Nacional informa que no han firmado convenio o acuerdo con la Secretaría Nacional de Cultura, relacionado a sitios declarados de interés histórico.

OBSERVACIÓN 8

Atendiendo que el MDN, posee piezas de incalculable valor histórico, hasta la fecha no ha concretado la firma de convenios que articulen acciones entre el MDN y entidades responsables de la catalogación y protección de los mismos.

El MDN, no ha presentado descargo a esta observación.

Esta Auditoría, **se ratifica en la observación.**

CONCLUSIÓN

El valor histórico de cualquier pieza o sitio que rememore algún acontecimiento de la historia paraguaya, esta dado por la capacidad de divulgación y articulación institucional, tendientes a dar a conocer y difundir el acervo histórico-cultural de la nación, fomentando actividades tendientes a crear conciencia sobre su valor.

RECOMENDACIÓN

El MDN deberá, por los canales que correspondan, promover el conocimiento de la historia militar del país, permitiendo la conservación, preservación y conocimiento de piezas o sitios históricos relacionados con las funciones de defensa de la Patria, en coordinación con las instituciones pertinentes.

2.1.9. Acciones de control encaradas por el Batallón de Defensa del Ambiente "Casco Verde" en las Áreas de Protección Ecológicas.

Por **Decreto N° 20601** del 12 de marzo de 2003, el MDN, crea el **Batallón de Defensa del Ambiente** (Casco Verde) dependiente del Comando de las Fuerzas Militares, con la misión de apoyar a las instituciones encargadas de la protección del ambiente del país.

Esta Auditoría por Memorándum N° 10/08 del 23 de julio, ha solicitado al MDN informe sobre las acciones de control encaradas por el Batallón de Defensa del Ambiente (Casco Verde) en las Áreas de protección ecológica, en el marco del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas (SINASIP), **adjuntado la documentación respaldatoria correspondiente.**

Por **Memorándum N° 06/08** del 05 de agosto, el MDN da respuesta a lo solicitado informando cuanto sigue: *"La Agrupación de Defensa del Ambiente de FFMM no ha ejecutado acciones de control en las áreas de protección ecológica, en el Marco del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas (SINASIP); si ha realizado acciones encaradas al fortalecimiento institucional y la educación ambiental por medio de la capacitación y adiestramiento del personal a través de cursos*

realizados con la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN), Cuerpo de Bomberos Voluntarios del Paraguay (CBVP) y la Secretaría del Ambiente (SEAM)" (sic.).

En el articulo 1° del Decreto N° 20601/03, "Convenio de cooperación entre el MDN y la SEAM" se establece que: *esta destinado a impulsar iniciativas conjuntas tendientes a garantizar el manejo, la protección y el uso sostenible de los recursos biofísicos, parques, áreas protegidas, zonas de amortiguamiento, ecosistemas frágiles y especies silvestres amenazadas*, acciones a ser encaradas por la agrupación de Cascos Verdes.

OBSERVACIÓN 9

El MDN afirma que ha realizado acciones relacionadas al fortalecimiento institucional y la educación ambiental por medio de la capacitación y adiestramiento del personal a través de cursos realizados con varias instituciones publicas y privadas, sin embargo, no ha arrimado las documentaciones respaldatorias que avalen dichas acciones.

El Batallón de Defensa del Ambiente "Casco Verde", no ha realizado acciones de control en las áreas de protección ecológica bajo resguardo del MDN.

En su **descargo,** el MDN menciona lo siguiente: *"…la Compañía de Defensa Ambiental (CASCOS VERDES / CASVER) de la Fuerza Aérea asignada como componente de la Dirección Ambiental, se halla actualmente ejecutando acciones de protección, control, arborización y reforestación con especies nativas en el ASP Ñu Guazú con 11 (once) personales CASVER y en el ASP Edelira con 14 (catorce) personales con adiestramiento de CASVER, teniendo en cuenta la misión, organización, funciones y atribuciones asignadas a la DIRAMB y a la Cía. de Defensa Ambiental CASVER…"* (Sic.)

Esta Auditoría luego del análisis del descargo, **se ratifica en la observación**, atendiendo que el MDN no ha arrimado las documentaciones respaldatorias que avalen la realización de las acciones observadas. Por otro lado, las acciones descriptas no se circunscriben al periodo auditado.

CONCLUSIÓN

El Departamento de Defensa del Ambiente del MDN, a cuyo cargo se encuentra el Batallón de Defensa del Ambiente (Casco Verde), unidad responsable y con el adiestramiento necesario para la defensa, conservación, concientización y preservación del ambiente, no ha documentado las tareas en las áreas bajo resguardo de la institución, acciones que se encuentran establecidas en el Decreto N° 20601/03.

RECOMENDACIÓN

El MDN, deberá rever las actividades desarrolladas por el Batallón de Defensa del Ambiente "Casco Verde", en cuanto al control y fiscalización de las Áreas Silvestres Protegidas bajo resguardo de la entidad, proveyéndose de documentaciones de todas las acciones ejecutadas por el mismo, de modo a dar mayor credibilidad a sus gestiones.

2.1.10. Acciones de Control

El **Decreto N° 4794/05** ***"Por el cual se establece la estructura Orgánica y Funcional del Ministerio de Defensa Nacional",*** en su articulo 3° establece: *"…El Ministerio de Defensa Nacional tendrá las siguientes competencias, que serán ejercidas por medio de la Estructura Orgánica prevista en el presente Decreto: … inc. h) Ejercer el control terrestre, fluvial y lacustre, del espacio aéreo y el tráfico de aeronaves…"*

En la **ORDEN GENERAL Nº 21/04** de las FFAA, en su articulo 1° establece: "Crease la Dirección de Defensa del Medio Ambiente dependiente del Comando de las Fuerzas Militares, con la misión de: …. inc. c) Controlar la organización, articulación, equipamiento y adiestramiento del personal

destinado al cumplimiento de cualquier misión relacionado a la preservación del medio ambiente…".

En el marco de las acciones de control realizadas por el MDN a las Reservas de Recursos Manejados Edelira y Ñu Guazú, se ha solicitado por Memorándum N° 04/08 del 23 de mayo, el llenado de un CUESTIONARIO en referencia a las acciones de control implementadas por la institución auditada, adjuntando la documentación respaldatoria pertinente. Por Memorándum N° 04/08 del 19 de junio, el MDN remite el Memorándum DMA N° 11/08 por el cual el Departamento de Medio Ambiente da respuesta a lo solicitado por esta Auditoría, mismos que se describe a continuación:

- **Inspecciones, controles y/o procedimientos en las áreas de protección ecológica e histórica**

"Se realizan controles, patrullajes a pie y motorizado en áreas de protección, todos con recursos propios de las FFAA". (sic.)

- **Registro sobre las presiones ambientales soportadas por las áreas de protección ecológica e histórica**

"Todas las presiones ambientales soportadas por las áreas de protección son comunicadas vía nota a las autoridades ambientales correspondientes para lo que hubiere lugar". (sic.)

- **Denuncias por trasgresión o violación de normas o leyes ambientales y/o comercio ilegal de fauna, flora en general; dentro de las áreas de protección ecológica.**

"El MDN no ha recibido ninguna denuncia, debido que si ocurriesen los hechos mencionados las Unidades a cargo de las áreas protegidas se encargan de la comunicación a las autoridades ambientales correspondientes". (sic.)

- **Personal del MDN y recursos físicos asignados a los sitios de protección ecológica e histórica**

"En cumplimiento de la Ley N° 2795 las Unidades asignadas a los sitios de protección ecológica tienen nominado un comité de gestión, pero debido las restricciones presupuestarias no se puede asignar recursos Humanos y Físicos". (sic.)

OBSERVACIÓN 10

El MDN en respuesta al cuestionario, enuncia acciones realizadas, sin embargo no acompaña la documentación respaldatoria correspondiente, por tanto, sus funciones de organización, articulación, equipamiento y adiestramiento del personal destinado al cumplimiento de misiones relacionadas a la preservación del medio ambiente, carece de respaldo documental suficiente que garantice el cumplimiento de la ORDEN GENERAL Nº 21/04 de las Fuerzas Armadas de la Nación, en su articulo 1° Inc. c). y del mandato Ministerial establecido en Decreto N° 4794/05, inc. h);

El MDN, no ha presentado descargo a esta observación.

Esta Auditoría, **se ratifica en la observación.**

CONCLUSIÓN

El marco de gestión realizado por el MDN en las áreas de protección ecológica bajo su resguardo, denota irregularidades atendiendo que hasta la fecha, carece de un comité de gestión que permita planificar y coordinar las tareas de control en dichas áreas.

Además, no se visualiza que la institución haya previsto las asignaciones adecuadas y suficientes en su Presupuesto General de Gastos, de manera a disponer de los recursos Humanos y Físicos necesarios para ejecutar dichas tareas.

RECOMENDACIÓN

El MDN deberá prever las asignaciones presupuestarias elementales para el buen funcionamiento de las Unidades y Dependencias creadas para la defensa, preservación y protección del Medio Ambiente, de modo a permitir el cumplimiento sus objetivos.

De igual manera, se sugiere a la institución, implementar acciones o medidas de control y/o fiscalización eficientes, eficaces y oportunos, registrando en la debida forma, todas las acciones encaradas por el MDN en el marco de las áreas de protección ecológica bajo su resguardo.

2.1.11. Propiedades arrendadas dentro de las áreas silvestres protegidas en resguardo del MDN.

El **Decreto N° 17292/02** "Que autoriza al Comando de la Fuerza Aérea Paraguaya, a percibir recursos derivados de servicios varios", en el **articulo 1°** establece: "Autorizase al Comando de la Fuerza Aérea Paraguaya a percibir recursos derivados de alquiler de inmuebles…".

Esta Auditoría por Memorándum N° 05/08 del 10 de junio, ha solicitado información y documentos respaldatorios sobre la existencia de propiedades en arrendamiento dentro de las Áreas Silvestres Protegidas en resguardo del MDN. Por Memorándum N° 04/08 del 19 de junio, el MDN, responde que el Comando de las Fuerzas Aéreas, posee un área arrendada, según contrato de arrendamiento, Factura N° 0002110 del Comando de las Fuerzas Aéreas Ley N° 3415/07 y el Decreto N° 17292/02".

El 21 de diciembre de 2007 se firma el Contrato de arrendamiento del inmueble N° 01/2007, entre la Fuerza Aérea Paraguaya representado por el Gral. Brig. Aérea Reinaldo Wollmeistee Urtlauf y el Cap. JM Gustavo Dávalos Insfrán y el Señor Rogelio David Appel Leng (Locatario).

- En la **Cláusula Primera** del contrato se establece: La "FAP" arrienda una fracción de la finca N° 4262 del distrito de Capitán Meza (Edelira Km 60) departamento de Itapúa, al locatario, cuya superficie es de 110 (Ciento diez) hectáreas mecanizadas.
- En la **Cláusula Segunda** se establece: "El inmueble no podrá ser utilizado para otros fines que no fuese el cultivo de soja y cultivos de mantenimiento de suelo para evitar la degradación. No podrá realizar talas de árboles ni actividades que afecten el medio ambiente en el área boscosa. También deberá mantener y entregar en optimas condiciones la parcela objeto de arrendamiento".
- El monto de arrendamiento anual establecido en la **Cláusula Tercera** del Contrato, asciende a la suma total de Gs. 99.000.000 (guaraníes noventa y nueve millones) IVA incluido.
- En la **Cláusula Quinta** establece: "El presente contrato rige hasta la culminación de la zafra 2008, más el cultivo de arrendamiento de suelo (un año agrícola)".

OBSERVACIÓN 11

El MDN procedió al arrendamiento de la propiedad declarada como Área Silvestre Protegida sin antes elaborar y/o contar con un **Plan de Manejo**[1] adecuado a la Categoría VI de Reserva de

[1] Se entiende por "Plan de Manejo", el documento que en diferentes aproximaciones refleja un proceso continuo de planificación donde se identifican los objetivos, se asignan la categoría de manejo y los limites de un Área Silvestre Protegida, como resultado del análisis y evaluación de los recursos naturales y culturales existentes en el área. En el mismo, se establecen los programas y acciones requeridos de administración y manejo de los recursos, así como los medios y herramientas necesarios para la implementación del mismo. También establece los límites de la zona de amortiguamiento y las acciones para el desarrollo sustentable de la misma. La implementación de los planes de manejo se lleva a cabo por medio de los Planes Operativos Anuales. El Plan de manejo será elaborado por un equipo multidisciplinario en el cual podrán participar las diferentes organizaciones interesadas, con la amplia participación del personal del área y, de los representantes de las comunidades de la zona de amortiguamiento. Estos deben ser revisados y aprobados oficialmente por la autoridad de aplicación. *(Art. 9° de la Ley 352/94)*.

Recursos manejados, que permitan el uso sustentable de los recursos naturales en dicha Reserva, tal como lo establece los **artículos 29° y 37°** de la **Ley N° 352/94**.

El MDN, ha presentado como descargo el contrato de arrendamiento de la propiedad.

Esta Auditoría, **se ratifica en la observación,** dado que la documentación presentada (contrato) no guarda relación con la obligatoriedad de contar con un plan de manejo, para el ASP Edelira.

CONCLUSIÓN:

El MDN incurrió en incumplimiento de lo establecido en los artículos **29° y 37°** de la **Ley N° 352/94**, con el agravante que las actividades derivadas del contrato de arrendamiento carece de sustento técnico, aprobación y autorización de la Autoridad de Aplicación de la Normativa Ambiental, para su ejecución.

RECOMENDACIÓN:

El MDN deberá, en la brevedad posible, elaborar un Plan de Manejo sostenible y sustentable, adecuado a la Categoría establecida, para el Área Silvestre Protegida bajo dominio privado "Edelira", de manera a ceñirse a los requerimientos de la Ley Nº 352/94.

Igualmente, el MDN con relación al Contrato de arrendamiento, deberá rever su renovación a futuro, atendiendo lo que establezca el Plan de Manejo revisado y aprobado oficialmente por la autoridad de aplicación (SEAM).

De igual forma el MDN deberá, en su caso, exigir al locatario la adecuación de la actividad agrícola a lo establecido en la Ley Nº 294/93 de EvIA, por encontrarse dentro de un ASP.

Esta recomendación rige para las demás Áreas Silvestre Protegidas bajo resguardo del MDN.

2.1.12. Sitios declarados como bienes patrimoniales, bajo resguardo del MDN.

Esta Auditoría por Memorándum N° 05/08 del 10 de mayo, ha solicitado al MDN el listado de los sitios declarados como bienes patrimoniales, bajo el amparo de la Ley N° 946/82 "De Protección de los Bienes Culturales", los declarados por Decretos o Resoluciones, y que se encuentran bajo guarda y responsabilidad del MDN.

A través del Memorándum N° 04/08, del 19 de junio, el MDN remite el Informe DMA N° 14/08 del Dpto. de Medio Ambiente, en el cual responde: *"Los sitios declarados como bienes patrimoniales bajo amparo de la Ley N° 946/82 "De Protección de Bienes Culturales", han sido transferidos a la SEAM".* (sic.).

Así mismo por Memorándum N° 10/08 del 23 de julio, se ha solicitado el listado de sitios históricos bajo resguardo del MDN, tanto en la Región Oriental y Occidental (sean éstos sitios de batallas, fortines, cuarteles, monumentos, etc.).

Por Memorándum N° 06/08 del 05 de agosto, el MDN en contestación a lo solicitado responde cuanto sigue: "El departamento de Medio Ambiente no cuenta con documentos respaldatorios del listado de sitios históricos de batallas, fortines, cuarteles".(sic.).

La Ley N° 3051/06 "Nacional de Cultura" en su art 6° enuncia, como objetivos básicos de la Secretaría Nacional de Cultura lo siguiente:

- ejecutar las tareas que le demande el Estado para el cumplimiento de sus obligaciones determinadas en el Artículo 1º de la presente Ley (inc. b: la protección y el acrecentamiento de los bienes materiales e intangibles que conforman el patrimonio cultural del Paraguay);
- fomentar el desarrollo de los procesos culturales;
- preservar los bienes que integran el patrimonio cultural de la Nación;
- proteger los derechos de las personas e instituciones dedicadas a actividades culturales;

- promover la integración del nivel cultural en los procesos de descentralización administrativa, jurídica y política del Estado;
- interconectar la administración pública cultural de las diferentes localidades territoriales del país; y
- en el ámbito de su competencia, atender las demandas, sugerencias e inquietudes provenientes de diferentes sectores sociales y culturales.

OBSERVACIÓN 12

Atendiendo lo establecido en su ley de creación la SEAM no es la Autoridad de Aplicación en el tema de sitios históricos, cuyo objeto de protección, recuperación y restauración es responsabilidad de la SENACULT según lo establecido en la Ley N° 3051/06.

El MDN, no ha presentado descargo a esta observación.

Esta Auditoría, **se ratifica en la observación.**

CONCLUSIÓN

La respuesta dada con relación al archivo y registros de sitios históricos, tanto en la Región Oriental y Occidental, sean éstos sitios de batallas, fortines, cuarteles, monumentos, etc., bajo resguardo del MDN, evidencia que dicha unidad no cuenta con registros y/o datos relacionados a los mismos, a pesar de poseer el MDN en su estructura una dependencia en donde son resguardados varios objetos relacionados con beneméritos de la patria, batallas épicas de la soberanía nacional, y restos de material bélico utilizados en los fortines y cuarteles componentes de la historia de la República.

En cuanto a la transferencia de los sitios declarados como bienes patrimoniales realizadas a la SEAM, es considerada impropia, atendiendo que esta institución no es la encargada de resguardarlos.

RECOMENDACIÓN

El MDN, deberá por los canales correspondientes, verificar que bienes patrimoniales formaron parte de la transferencia realizada a la SEAM, y en caso de existir transgresiones a las normativas vigentes en ese entonces, debe proceder a rectificar las acciones tomadas.

2.1.13. Evaluación del Control Interno del MDN.

Por Memorando Nº 06/08 del 23 de mayo, se remitió el Cuestionario de Control Interno al MDN, el cual fue respondido vía Nota N° 04/08 del 19 de junio.

De acuerdo al análisis efectuado al Cuestionario de Control Interno, realizado al MDN por esta auditoria, se presentan los siguientes resultados:

- El MDN no posee mapa de riesgos administrativos.
- No ha realizado estudios para determinar la probabilidad de ocurrencia de riesgos en el manejo de áreas de protección ecológica e histórica.
- No ha realizado actividad alguna para la identificación de riesgos por procesos.
- Las acciones correctivas que se han generado no están documentadas.
- El manejo del riesgo que debe ser realizado por la Oficina de Control Interno, no fue ejecutado.
- No posee un plan de manejo de las áreas de protección ecológica.
- No existe un plan de contingencia que permita dar respuesta oportuna a la ocurrencia de situaciones riesgosas e imprevistas en las Áreas Silvestres Protegidas.
- No existen indicadores que permitan medir la eficacia y efectividad de los controles aplicados en los sitios declarados áreas de protección ecológica e histórica.

- La organización no ha diseñado herramientas para facilitar la práctica del control sobre las áreas de protección ecológica e histórica.
- No existe un plan de evaluación y verificación por parte de la oficina de Control Interno, que permitan medir la eficacia y eficiencia de la gestión realizada por el Departamento de Medio Ambiente dependiente del MDN y de la Dirección de Defensa del Medio Ambiente, dependiente del Comando de las Fuerzas Militares.
- No se involucra a la sociedad en general en la revisión de los planes, proyectos y programas a ser ejecutados por la entidad en las áreas de protección ecológica e histórica.
- El desarrollo de las funciones de los personales no está basado en la aplicación de los Manuales de Procedimientos que hacen al manejo de las áreas de protección ecológica e histórica.
- El MDN no cuenta con Plan Operativo Anual – POA, para las áreas de protección ecológica e histórica.
- La entidad no cuenta con un sistema integrado de información, que contribuya a una efectiva toma de decisiones en las áreas histórica y ecológica.
- No posee inventarios que proporcionen suficiente información sobre la situación en que se encuentran las áreas de protección ecológica e histórica.
- Los sitios de áreas de protección ecológica e histórica, no cuenta con las medidas adecuadas de protección y conservación.
- La entidad no ha definido indicadores que le permitan medir la gestión ambiental institucional.
- El MDN no cuenta con la aprobación previa del Presupuesto para comprometer vigencias futuras.
- No existen recursos presupuestarios destinados a las áreas de protección ecológica e histórica.
- La institución no percibe ingresos económicos en concepto ecoturismo / visitas realizadas en las áreas de protección ecológica e histórica.

CONCLUSIÓN

El sistema de Control Interno del MDN, ha denotado falencias en el control básico del cumplimiento de los preceptos establecidos en las Leyes de creación de las Reservas Privadas bajo dominio del MDN (Leyes Nos. 2795/05 y 3415/07), impidiendo su regular funcionamiento.

RECOMENDACIÓN

El MDN deberá, rever el Sistema de Control Interno aplicado a la fecha, a fin de dotar a la gestión institucional de una herramienta idónea, capaz de prever las probables áreas de riesgo en su mandato.

2.2. SECRETARÍA DEL AMBIENTE – SEAM

La Ley N° 1561/00 "Que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente", en su artículo 14 establece: "La SEAM adquiere el carácter de autoridad de aplicación de las siguientes leyes: … inc. k) Ley N° 352/94 de Áreas Silvestres Protegidas…"

En el Artículo 4º de la Ley 352/94 se establece: "Se entiende por Área Silvestre Protegida toda porción del territorio nacional comprendido dentro de límites bien definidos, de características naturales o seminaturales, que se somete a un manejo de sus recursos para lograr objetivos que garanticen la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales involucrados. Las Áreas Silvestres Protegidas podrán estar bajo dominio nacional, departamental, municipal o privado, en donde los usos a que puedan destinarse y las actividades que puedan

realizarse, deberán estar acordes con las disposiciones de la presente Ley y sus reglamentos independientemente al derecho de propiedad sobre las mismas".

En ese sentido, esta auditoría ha solicitado a la SEAM por Memorándum N° 02/08 del 27 de marzo, la contestación de un cuestionario, de manera a identificar el grado de cumplimiento y responsabilidad por parte de la autoridad de aplicación de la Ley N° 352/94, en las acciones encaradas en las áreas Reserva de Recursos Manejados Ñu Guazú y Edelira, bajo resguardo del Ministerio de Defensa Nacional.

2.2.1. Registros o Actas de informes de intervención, control, inspección y/o fiscalización en las áreas de protección ecológica

De conformidad a la Nota A.I N° 05/08 del 09 de abril, la SEAM informa que: *No existen registros o Actas de informes de intervención, control, inspección, fiscalización y/o supervisión por parte de la SEAM en las áreas de protección ecológica bajo resguardo del MDN.*

Sobre el punto esta Auditoría menciona el **Artículo 12°** de la **Ley N° 1561/00** el cual establece: *"La SEAM tendrá por funciones, atribuciones y responsabilidades, las siguientes:* Inc. c) formular, ejecutar, coordinar y fiscalizar la gestión y el cumplimiento de los planes, programas y proyectos, referentes a la preservación, la conservación, la recuperación, recomposición y el mejoramiento ambiental, considerando los aspectos de equidad social y sostenibilidad de los mismos.

OBSERVACIÓN

La SEAM no ha realizado inspección y/o fiscalización alguna, en relación a las Leyes N° 2795/05 y 3415/07, en su carácter de autoridad de aplicación de las Leyes N°s 352/94 y 1561/00.

La SEAM, no ha presentado descargo a esta observación.

Esta Auditoría, **se ratifica en la observación.**

CONCLUSIÓN

La SEAM no dio cumplimiento al Artículo 12° de la Ley N° 1561/00, en relación a sus responsabilidades y atribuciones, como autoridad de aplicación de la Ley Nº 352/94.

RECOMENDACIÓN

La SEAM deberá ceñirse al cumplimiento de sus atribuciones y obligaciones, formulando y coordinando los procedimientos para fiscalizar las ASP bajo dominio privado afectadas a la Categoría VI "Reserva de Recursos Manejados". A la vez, deberá iniciar el sumario administrativo correspondiente a fin de deslindar responsabilidades en el incumplimiento de la Ley Nº 1561/00, respecto a las áreas bajo resguardo del MDN.

2.2.2. Declaratoria de protección ecológica y su relación con los planes de protección del SINASIP

De conformidad a la Nota A.I N° 05/08 del 09 de abril, la SEAM informa que: *El Plan estratégico del SINASIP, constituye el marco de referencia para todas las acciones que se lleven a cabo dentro del Sistema. El SINASIP se encuentra diseñado para ser administrado bajo tres subsistemas, entre los cuales se encuentra el subsistema bajo régimen de administración privada, que es un subsistema producto del alto porcentaje de tierra bajo propiedad privada del país, como también del interés de algunos propietarios en destinar parte de su propiedad a la conservación de los recursos naturales a perpetuidad, cumpliendo con los objetivos de complementar y mejorar la cobertura de las ASP del Estado, por lo que se considera que la declaratoria de protección ecológica realizada por el MDN se encuentra relacionada indirectamente con los planes de protección del SINASIP, manteniendo grandes extensiones de tierra con potencial de conservación y manejo racional de la diversidad biológica.*

Por otro lado, en la Estrategia Nacional y el Plan de Acción para la Conservación de la Biodiversidad – ENPAB 2004 – 2009, en el capítulo Territorios bajo Jurisdicción Especial, Subsector Territorios bajo dominio del MDN y las Fuerzas Armadas de la Nación, se han identificado los objetivos, las bases para la acción, las acciones propuestas, los aspectos relacionados a la implementación y los indicadores, conducentes a asegurar la conservación y manejo sostenible de las propiedades del Ministerio de Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas de la Nación, con énfasis en las áreas prioritarias para la conservación de la diversidad biológica.

OBSERVACIÓN

Las áreas de protección ecológica de propiedad de las FFAA no se encuentran incluidas en el SINASIP, ya que la SEAM, autoridad de aplicación de la Ley Nº 352/94 de Áreas Protegidas, **no tiene inscripta y reconocida oficialmente** las áreas protegidas mencionadas, y no obran documentos referentes al tema en sus archivos.

Las áreas de protección ecológica de propiedad de las Fuerzas Armadas fueron presentadas y gestionadas directamente ante el Poder Legislativo, sin participación alguna de la SEAM. Estos inmuebles tampoco fueron inscriptos en el Registro Nacional de Áreas Protegidas, creadas por la Ley Nº 352/94 de Áreas Silvestres Protegidas.

La SEAM, no ha presentado descargo a esta observación.

Esta Auditoría, **se ratifica en la observación.**

CONCLUSIÓN

Para que las áreas protegidas de propiedad de las Fuerzas Armadas sean tenidas en cuenta en el Plan Estratégico del SINASIP, deben presentar sus respectivos planes de manejo de forma oficial, atendiendo el carácter de autoridad de aplicación de la SEAM y su encargo de elaboración del "Plan Estratégico" para los próximos 10 años.

RECOMENDACIÓN

La SEAM deberá por lo medios pertinentes, actualizar el Registro de Áreas Protegidas de manera que áreas como las manejadas por el MDN, armonicen sus tareas respecto a lo establecido en el Plan Estratégico del SINASIP, en concordancia con la PAN.

2.2.3. Actividades conjuntas con otras instituciones Públicas y/o privadas.

De conformidad a la Nota A.I N° 05/08 del 09 de abril, la SEAM informa que: *a través del Proyecto Estrategia Nacional y Plan de Acción para la Conservación de la Biodiversidad – ENPAB, ha elaborado la estrategia para la protección y uso sostenible de la diversidad biológica del Paraguay, incluyendo el Plan de Acción para implementarla….. .*

Esta auditoría menciona el articulo 14° de la **Ley N° 352/94** en cual establece: *"Serán atribuciones y competencia de la Autoridad de Aplicación: Inc. d) Suscribir convenios con personas físicas o jurídicas y examinar y aprobar la justificación técnica para la declaración de Áreas Silvestre Protegidas, Departamentales, Municipales y Privadas…", "…inc. n) Gestionar y establecer convenios de cooperación con organismos nacionales e internacionales, para la consecución de los recursos técnico, financieros y materiales necesarios para el mejor cumplimiento de los objetivos y misión que esta Ley le encomienda…"*

Se menciona la existencia de un Convenio Marco de Cooperación entre el Ministerio de Defensa Nacional y la Secretaría del Ambiente, dependiente de la Presidencia de la República.

OBSERVACIÓN

Esta auditoría no ha visualizado la implementación y el cumplimiento de actividades y compromisos asumidos en el Convenio Marco de Cooperación entre el MDN y la SEAM, específicamente a lo relacionado a las Cláusulas TERCERA, CUARTA Y QUINTA.

La SEAM, no ha presentado descargo a esta observación.

Esta Auditoría, **se ratifica en la observación.**

CONCLUSIÓN

La SEAM no ha cumplido con el compromiso asumido con el MDN en el Convenio Marco de Cooperación, y por ende no se ha logrado la observancia del objetivo principal del convenio establecido en la Cláusula PRIMERA.

RECOMENDACIÓN

La SEAM como Autoridad de Aplicación de las Leyes N° 1561/00 y 352/94, deberá, en carácter urgente, realizar la acciones necesarias y suficientes a fin de cumplir con el compromiso asumido en la firma del convenio.

2.2.4. Evaluación del Control Interno de la SEAM

Por Memorando Nº 07/08, del 23 de mayo, se remitió el Cuestionario de Control Interno a la SEAM, el cual fue respondido por Nota I.A N° 06/08 del 28 de mayo.

De acuerdo al análisis efectuado al Cuestionario de Control Interno realizado a la SEAM por esta auditoría, se presentan los siguientes resultados:

- La SEAM no trabaja en forma coordinada con el MDN para la realización de controles, manejo y el otorgamiento de licencias en materia de áreas declaradas de protección ecológica, *incumpliendo con los compromisos asumidos en el "Convenio Marco de Cooperación entre el Ministerio de Defensa Nacional y la Secretaría del Ambiente", firmado el 12 de julio de 2004.*
- No realiza controles de las autorizaciones o licencias otorgadas para las áreas de protección ecológica.
- No existen mecanismos de información paralela con el MDN en materia de áreas de Protección Ecológica.
- No posee programas de concienciación y educación a la sociedad civil sobre los impactos ambientales en el uso, manejo y conservación de áreas de protección ecológica, *incumpliendo con lo establecido en la Ley N° 1561/00 articulo 12° inc. q) que dice: "Apoyar y coordinar programas de educación, extensión e investigación relacionadas con los recursos naturales y medio ambiente".*
- No realiza controles y/o fiscalizaciones las áreas de protección ecológica bajo resguardo del MDN.

CONCLUSIÓN

La SEAM no aplica mecanismos para realizar actividades coordinadas con las instituciones involucradas en la protección, control y manejo de las áreas declaradas de protección ecológica incumpliendo con lo establecido en las normas vigentes.

RECOMENDACIÓN

La SEAM debe realizar acciones pertinentes para coordinar actividades conjuntas con las instituciones encargadas de la protección y control de las áreas declaradas de interés ecológico, de tal manera que su desempeño en cuanto a sus funciones, atribuciones y responsabilidades, reflejen el fiel cumplimiento de su mandato.

2.3. SECRETARIA NACIONAL DE CULTURA – SENACULT.

Por **Ley N° 946/82 se crea la Dirección General de Bienes Culturales**, dependiente del Ministerio de Educación y Culto. En su articulo 3º establece: "La Dirección tendrá por objeto la protección, recuperación y restauración de los bienes culturales de la nación".

Por **Ley N° 3051/06 se crea la Secretaría Nacional de Cultura**, la misma en el Artículo 5° expresa: Créase la Secretaría Nacional de Cultura como organismo dependiente de la Presidencia de la República, con rango ministerial. Transfiéranse a esta entidad las partidas presupuestarias consignadas en el Presupuesto General de la Nación para el Viceministerio de Cultura, al igual que los funcionarios, quienes conservarán la antigüedad y categoría adquiridas, así como los bienes y recursos del mismo.

En su a**rtículo 6°** se establece: **"**Son objetivos básicos de la Secretaría Nacional de Cultura:

Inc. b) fomentar el desarrollo de los procesos culturales;
Inc. c) preservar los bienes que integran el patrimonio cultural de la Nación;
Inc. e) promover la integración del nivel cultural en los procesos de descentralización administrativa, jurídica y política del Estado;

Esta Auditoría por Memorándum Nº 03/08 del 27 de marzo, solicita a la SENACULT documentos debidamente autenticados en relación a sitios históricos bajo dominio del MDN; y la contestación de un cuestionario.

En el contenido del Expediente CGR N° 2509/08, la SENACULT por Nota 39/08 DGPC del 18 de abril, remite las informaciones solicitadas y, la respuesta del cuestionario del cual se desprende lo siguiente:

2.3.1. Registros o Actas de informes de intervención, control, inspección, fiscalización y/o supervisión.

De conformidad a la Nota 39/08 DGPC del 18 de abril, la SENACULT informa que: **"**No se registra en los archivos de la Dirección de Bienes Culturales, registros, actas u otra intervención por parte ni del Viceministerio de Cultura, antecesor de la SENACULT**,** ni en esta nueva entidad…"

Por otro lado, la Ley N° 3051/06 en su artículo 6° dice: "Son objetivos básicos de la Secretaría Nacional de Cultura: inc. c) Preservar los bienes que integran el patrimonio cultural de la Nación". En el articulo 8° dice: "Son funciones de la Secretaría Nacional de Cultura: inc. j) Proteger el patrimonio cultural, fomentar su difusión y conservar, recuperar y restaurar los bienes que lo integran".

OBSERVACIÓN

La SENACULT no cumple con sus objetivos y funciones establecidos en la Ley N° 3051/06, en cuanto a controles, intervenciones y/o fiscalizaciones en las áreas declaradas sitios históricos por el MDN.

La SENACULT, no ha presentado descargo a esta observación.

Esta Auditoría, **se ratifica en la observación.**

CONCLUSIÓN

La SENACULT, al no realizar las acciones de control, intervención y/o fiscalización, facilita que bienes que integran el Patrimonio Cultural Nacional, sean vendidos o en su peor tesitura destruidos.

RECOMENDACIÓN

La SENACULT debe aplicar mecanismos de control, intervención y/o fiscalización de los sitios declarados de interés histórico cultural, como así también debe fomentar, difundir y coordinar la conservación, recuperación y restauración, según sea el caso, de los bienes que integran el patrimonio cultural de la Nación, que se encuentren bajo resguardo del MDN.

2.3.2. Planes, programas o Manejos Administrativos que tengan relación con las áreas declaradas sitios históricos bajo dominio del MDN

De conformidad a la Nota 39/08 DGPC del 18 de abril, la SENACULT informa que: "No se registra planes, programas o manejos administrativos en los archivos de la Dirección de Bienes Culturales, ni en los archivos del Viceministerio de Cultura, antecesor de la Secretaría Nacional de Cultura (SENACULT), si existen, conversaciones entre la Dirección General de Patrimonio Cultural y la Dirección de Museos Militares que buscan crear líneas de acercamiento institucional que naturalmente se realizarán a través de escritos, actas o convenios sobre el tema Sitios Históricos". (sic).

La **Ley N° 3051/06** en su articulo 8° establece: "Son funciones de la Secretaría Nacional de Cultura: inc. c) coordinar los criterios y la aplicación de las políticas culturales con las dependencias públicas encargadas de las mismas, en los diferentes departamentos, municipalidades y distritos del país".

Por otro lado, la **Ley N° 946/82** en su **artículo 6°** establece: Son atribuciones y obligaciones de la Dirección:

- inc. b) elaborar, coordinar y ejecutar planes y programas de preservación, restauración, recuperación y valorización;
- inc. e) asesorar en materia a instituciones públicas, municipalidades, personas y entidades del sector privado;
- inc. g) solicitar la inclusión en los planes nacionales, regionales y comunales de desarrollo, la protección, valorización y promoción de los bienes culturales, y vincularlos con el fomento del turismo;

OBSERVACIÓN

La SENACULT no cuenta con planes, programas o manejos administrativos que tengan relación con las áreas declaradas sitios históricos relacionados al MDN, incumpliendo con lo establecido en las normativas vigentes.

La SENACULT, no ha presentado descargo a esta observación.

Esta Auditoría, **se ratifica en la observación.**

CONCLUSIÓN

La SENACULT al incumplir con lo establecido la Leyes N° 3051/06 en su Art. 8° y la 946/82 en su artículo 6°, imposibilita un manejo sustentable en la ejecución de planes y programas de preservación, restauración, recuperación y valorización, así también, no permite el acceso a trabajos coordinados con otras instituciones ya sean públicas o privadas en los sitios declarados de gran valor histórico cultural para el MDN.

RECOMENDACIÓN

La SENACULT deberá rever su política institucional y presupuestal de manera que estas se articulen con sus funciones, atribuciones y obligaciones establecidas en las Leyes N° 3051/06 y 946/82.

2.3.3. Listado de sitios declarados como bienes patrimoniales bajo amparo del Art 6° de la Ley Nº 946/82 "De Protección de los Bienes Culturales"

De conformidad a la Nota 39/08 DGPC del 18 de abril, la SENACULT informa que: "Existen en los archivos de de la Dirección de Bienes Culturales un listado incompleto, no solo de Sitios Históricos, sino también de otros componentes del patrimonio Cultural de la República tales como: Inmuebles, Trama Urbana, Cascos Históricos etc., que se hallan a entera disposición de los señores auditores".

"En los archivos de la Dirección de Bienes Culturales existe un listado incompleto de algunos sitios en que se realizaron gestas y batallas en ambas guerras internacionales que mantuvo el Paraguay".

La Ley N° 946/82 en su artículo 6º establece: **"**Son atribuciones y obligaciones de la Dirección: Inc. a) identificar, registrar y catalogar los bienes culturales; reglamentar y verificar inventarios y registros";

OBSERVACIÓN

La SENACULT posee un listado incompleto de los sitios históricos y otros componentes del patrimonio cultural, incumpliendo así, el artículo 6° de la Ley Nº 946/82 "De Protección de los Bienes Culturales"

La SENACULT, no ha presentado descargo a esta observación.

Esta Auditoría, **se ratifica en la observación.**

CONCLUSIÓN

La SENACULT, al carecer de una catalogación completa y única de los inmuebles que forman parte del acervo cultural de la Nación, imposibilita a la institución, cumplir con la razón de su creación.

RECOMENDACIÓN

La SENACULT deberá registrar y catalogar los sitios históricos resguardados por el MDN, de forma a reglamentar su uso y contar con un listado completo – actualizado de estos lugares amparados por el artículo 6° de la Ley Nº 946/82 "De Protección a los Bienes Culturales".

2.3.4. Convenios o acuerdos entre la Secretaría Nacional de Cultura (SENACULT) y el Ministerio de Defensa Nacional (MDN), para la preservación y/o conservación de los sitos declarados de interés histórico.

De conformidad a la Nota 39/08 DGPC del 18 de abril, la SENACULT informa que: "No se comprueba en los archivos del Viceministerio de Cultura, antecesor de la SENACULT, ni en esta, convenios o acuerdos con el Ministerio de Defensa Nacional para la preservación y/o la conservación de sitios declarados de interés histórico…"

En el artículo 12° de la Ley N° 946/82 establece: Son funciones del Director: inc. g) Gestionar, con la autorización del Ministro, la concertación de convenios, acuerdos o contratos de asistencia científica, técnica o financiera, con organismos nacionales e internacionales.

OBSERVACIÓN

La SENACULT no ha realizado o gestionado convenios o acuerdos con el Ministerio de Defensa Nacional (MDN) en relación a la preservación y/o conservación de los sitos declarados de interés histórico, en el marco del artículo 12° de la Ley N° 946/82.

La SENACULT, no ha presentado descargo a esta observación.

Esta Auditoría, **se ratifica en la observación.**

CONCLUSIÓN

La SENACULT no da cumplimiento a lo establecido en el artículo 12° de la Ley N° 946/82 "De protección a los Bienes Culturales", que hace relación a la concertación de convenios, acuerdos o contratos de asistencia científica, técnica o financiera, con organismos nacionales e internacionales.

RECOMENDACIÓN

La SENACULT bajo el amparo del artículo 12° de la Ley N° 946/06, deberá concertar convenios o acuerdos con el MDN para la preservación y/o conservación de los sitos declarados de interés histórico, que se encuentran bajo resguardo del MDN.

2.3.5. Recursos presupuestarios signados por la SENACULT para la preservación, conservación y rehabilitación de sitios históricos culturales declarados por parte del MDN

Sobre este tema cabe puntualizar cuanto sigue: *del 2004 a octubre del 2006 era el Viceministerio de Cultura el que estaba a cargo de la Dirección de Bienes Culturales, a partir de esa fecha, es la Secretaría Nacional de Cultura (SENACULT). Del estudio realizado se aclara que, ambas Instituciones no contaron con recursos económicos suficientes para desarrollar sus funciones. Recién para el 2009 se está previendo incluir en el presupuesto de la SENACULT, los recursos necesarios para que puedan atender aunque sea mínimamente, tareas de mantenimiento de las áreas que están bajo su gerenciamiento".*

Se menciona lo establecido en la Ley N° 946/82 artículo 39º: Los recursos de la Dirección serán utilizados exclusivamente para el cumplimiento de los fines establecidos en esta ley. En ningún caso se dispondrá de ellos para otro objeto

OBSERVACIÓN

Esta auditoría observa que la SENACULT no ha asignado recursos presupuestarios necesarios para la preservación, conservación y rehabilitación de sitios históricos culturales, posibilitando el incumplimiento del artículo 39º de la Ley N° 946/82.

La SENACULT, no ha presentado descargo a esta observación.

Esta Auditoría, **se ratifica en la observación.**

CONCLUSIÓN

La SENACULT no posee asignaciones presupuestarias suficientes, además, no prevé los recursos necesarios para el cumplimiento de los fines establecidos en las Leyes N° 946/82 y 3051/06.

RECOMENDACIÓN

La SENACULT deberá ajustar y adecuar su plan presupuestario anual, previendo y asignando los recursos económicos necesarios para el buen cumplimento y desempeño de sus objetivos, funciones y obligaciones en el marco de las Leyes N° 946/82 y 3051/06.

2.3.6. Evaluación del Control Interno de la SENACULT

Por Memorando Nº 08/08, del 08 de mayo, esta Auditoría remitió el Cuestionario de Control Interno a la SENACULT, el cual fue respondido vía Nota DGPC N° 59/08 del 27 de mayo.

De acuerdo a las verificaciones efectuadas al Cuestionario de Control Interno realizado a la SENACULT por esta auditoría, se presentan los siguientes resultados:

- La SENACULT no cuenta con un Manual de Funciones y Procedimientos.

- Carece de una Política (de protección y preservación) sobre sitios históricos, incumpliendo con lo establecido en la Ley N° 3051/06, artículo 8° inc. a) que dice: "diseñar y ejecutar las políticas culturales del Estado".
- No posee Plan de Acción en materia de manejo, protección y preservación de los sitios históricos.
- La entidad cuenta con un inventario sobre los sitios históricos, sin embargo el mismo es incompleto y se encuentra desactualizado.
- No cuenta con planes de contingencia ante la ocurrencia de incidentes e imprevistos dentro de los sitios históricos.
- La SENACULT no trabaja en forma coordinada con el MDN para las actividades de protección, preservación y control de los sitios históricos, incumpliendo con lo establecido en la Ley N° 3051/06, artículo 8° inc. c) que dice: "coordinar los criterios y la aplicación de las políticas culturales con las dependencias públicas encargadas de las mismas en los diferentes departamentos, municipalidades y distritos del país.
- No prevé las asignaciones presupuestarias necesarias para la ejecución de las tareas que le demande el Estado, determinadas en la Ley N° 3051/06.

CONCLUSION

El sistema de Control Interno de la SENACULT denota falencias generalizadas en la aplicación de sus funciones y atribuciones, permitiendo que sus actividades no se relacionen con lo establecido en la Ley N° 3051/06, denotando una debilidad en la administración de la institución.

RECOMENDACIÓN

La SENACULT deberá fortalecer el Sistema de Control Interno de manera a dotar a la entidad, de una herramienta de gestión administrativa que pueda prever las irregularidades observadas en su funcionamiento institucional.

3. CONCLUSION FINAL

El MDN, al no poseer Planes y Programas aprobados y bien determinados que guarden estrecha relación con acciones de conservación y protección en las áreas de protección ecológica, ocasiona que las acciones desarrolladas por la entidad, sean consideradas esfuerzos aislados sin relación con los entes rectores de la Política Ambiental y Cultural de la República. Sumado a este proceder, el hecho de no tener discriminado, en forma específica un rubro destinado para las actividades propias de las áreas silvestres protegidas o sitios históricos bajo su resguardo, no permite la acción oportuna de actividades, inclusive aquellas que están previstas en normativas nacionales.

Así mismo, y de larga data el MDN reconoce áreas, tanto de protección ecológica como históricas, las cuales no fueron incluidas y/o registradas entre las manejadas por la Institución, como ser: el Parque Ecológico sobre la Avenida Madame Linch, el Parque Nacional Eduvigis Diaz y diferentes sitios donde se han erigido monumentos recordatorios, o realizado restauraciones, hechos que son considerados gastos incurridos por la Institución, afectados a otros rubros.

El registro de declaración de bien patrimonial actualmente manejado por la SENACULT enumera: edificios, inmuebles, parques nacionales, reservas forestales, asentamientos, conjuntos, centros históricos, etnias, obras (esculturas) y tejidos, aclarando que mayores informaciones las manejan otras instituciones, lo que evidencia, una falta de armonización de funciones de la Secretaría con otras reparticiones públicas.

Nuestra riqueza histórica, posee un sin numero de referentes entre los cuales se encuentran los sitios de: la Guerra del Chaco (1932-1935) Fortín Boquerón, Isla Po'i, Fortín Toledo, Punta Riel, Mariscal Estigarribia, entre otros; la Guerra de la Triple Alianza (1864–1870) Humaitá, Tuyuti, Estero Bellaco, Sauce, Curuzu, Curupayty, Lomas Valentinas, Pikysyry, Ita Ybate, Piribebuy,

Acosta Ñú, Cerro Corá, Aquidaban, por nombrar algunos. Estos sitios como otros, algunos de ellos abandonados y por pocos conocidos, debieran ser protegidos, preservados y dados a conocer en un esfuerzo conjunto entre el MDN y la SENACULT.

La SEAM; al no impulsar la formulación y coordinación de los procedimientos necesarios para la fiscalización y el manejo sustentable de las Áreas Silvestres Protegidas bajo dominio privado reconocidas bajo la Categoría VI "Reserva de Recursos Manejados", está incumpliendo no solo lo establecido en las Leyes N°s 352/94 y 1561/00, en relación a sus responsabilidades y atribuciones, sino también a la ENPAB, en lo que hace al cumplimiento de sus objetivos y bases para la acción.

Así mismo, las debilidades detectadas en las tres entidades auditadas en cuanto al Control Interno Institucional, denotan la falta de implementación de acciones oportunas y precisas, que generen acciones correctivas eficientes y eficaces, tendientes al logro de una regular gestión. Por otro lado, la escasa o casi nula implementación de un sistema de detección de riesgos, ocasiona que la gestión institucional carezca de un instrumento capaz de detectar falencias en el servicio público, y por ende, una deficiente y exigua distribución de las acciones de control.

4. RECOMENDACIÓN FINAL

El MDN deberá, diseñar e implementar Planes y Programas destinados a la conservación y preservación de áreas de protección ecológica bajo su resguardo, a fin de cumplir con el objetivo previsto, así también, deberá realizar los trámites correspondientes para obtener la "Declaración de Reservas Naturales Privadas", en las propiedades de las FFAA ubicadas dentro los límites de la Reserva de Biósfera del Chaco, de acuerdo a lo establecido en el Decreto Nº 13202/01, a más, elaborar una base de datos de los sitios históricos relacionados con su gestión.

El MDN deberá conformar el Comité de Gestión, como así también, realizar los trámites correspondientes para prever e incluir en el Presupuesto General de Gastos de la Nación, la realización del Plan de Manejo de las áreas de Recursos Manejados Edelira y Ñu Guazú, en cumplimiento de los arts. 7º de las Leyes Nºs 2795/05 y Nº 3415/07.

Así mismo, deberá realizar acciones para ejecutar e implementar lo estipulado en el Convenio Marco de Cooperación, entre el Ministerio de Defensa Nacional y la Secretaría del Ambiente.

La SENACULT en relación a su conceptualización de bien patrimonial, deberá, prever la firma de convenios y/o acuerdos entre las distintas reparticiones del Estado u otras, las cuales conserven en su patrimonio, sitios u objetos de alto valor histórico, de manera a dar cumplimiento a la razón de su creación.

Ante la tesitura de que la SENACULT, debido a un escaso presupuesto se encuentra imposibilitada de cumplir efectivamente con el fomento, difusión, coordinación, conservación, recuperación y restauración, según sea el caso, de los bienes que integran el patrimonio cultural de la Nación, deberá prever las acciones suficientes y pertinentes, a fin de lograr la asignación efectiva de rubros para el normal desempeño de sus funciones, en caso de negativa a esta acción, deberá prever la firma de acuerdos y/o convenios con organismos nacionales públicos y particulares en procura de dar cumplimiento a los preceptos establecidos en su ley de creación.

La SEAM en su carácter de autoridad de aplicación de las leyes N°s 352/94 y 1561/00, deberá propiciar y coordinar los mecanismos necesarios para el manejo sustentable de estas áreas, validando de esa forma lo establecido en la ENPAB. .

Así mismo, ambas instituciones SEAM y MDN, deberán realizar las acciones necesarias para aplicar lo estipulado tanto, en las Leyes N° 1561/00, 352/94, 2795/05 y 3415/07, como también en el convenio firmado, de modo a establecer en corto tiempo, un marco administrativo, técnico y operacional, que impulse iniciativas conjuntas tendientes a garantizar el manejo, la protección y el uso sostenible de los recursos biofísicos, parques, áreas protegidas, zonas de amortiguamiento,

ecosistemas frágiles y especies silvestres amenazadas, que se encuentren presentes en las áreas de interés común.

La implementación de sistemas de detección de riesgos constituye un instrumento de alta importancia para la gestión estratégica de cualquier entidad, contribuyendo a tratar adecuadamente los factores que pueden condicionar el logro de los objetivos institucionales, en el medio y largo plazo. Una gestión de riesgos solvente y activa, concebida desde una perspectiva general, contribuye a crear valor tanto para los propios funcionarios como para el resto de los grupos de interés del ente.

El Ministerio de Defensa Nacional, la Secretaría del Ambiente y la Secretaría Nacional de Cultura, deberán en un plazo no mayor a 90 (noventa) días, presentar a esta Entidad de Control Superior un Plan de Mejoramiento de gestión, basado en las observaciones, conclusiones y recomendaciones descriptas en este informe

De igual forma, y ante el establecimiento y adopción del Modelo Estándar de Control Interno para las Entidades públicas del Paraguay – MECIP como marco par el control, fiscalización, y evaluación de los sistemas de control interno de las entidades sujetas a la Supervisión de la CGR - Res. CGR Nº 425 del 09 de mayo de 2008 - el Ministerio de Defensa Nacional, la Secretaría del Ambiente y la Secretaría Nacional de Cultura, deberán iniciar los trámites y acciones correspondientes a fin de proceder a la adecuación del sistema de control interno utilizado a la fecha.

Es nuestro informe.

Asunción, noviembre de 2008

Ing. Agr. **Carlos Aquino**
Auditor

Lic. **Roberto Penayo**
Auditor

Téc. **Aníbal Jiménez**
Auditor

Ing. Agr. **Federico Palacios**
Supervisor

Lic. Biol. **Ignacio Avila.**
Coordinador Res. CGR Nº 156/08
Director General
Dirección General de control de la Gestión Ambiental