



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

**DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL DE GESTIÓN AMBIENTAL Y
CULTURAL DEL ESTADO**

INFORME FINAL

RESOLUCIÓN CGR N° 501/14

“POR LA CUAL SE DISPONE LA REALIZACIÓN DE UN EXAMEN ESPECIAL A FIN DE VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY N° 3001/06 DE SERVICIOS AMBIENTALES, EN LAS SIGUIENTES INSTITUCIONES, SECRETARÍA DEL AMBIENTE – SEAM, MINISTERIO DE HACIENDA – MH, COMISIÓN NACIONAL DE VALORES – CNV, Y LAS MUNICIPALIDADES DE ASUNCIÓN, FERNANDO DE LA MORA, LAMBARE, SAN LORENZO, LIMPIO, MARIANO ROQUE ALONSO, LUQUE, CIUDAD DEL ESTE, ENCARNACIÓN Y SALTO DEL GUAIRA, EN LOS EJERCICIOS FISCALES 2012 Y 2013” Y LA RESOLUCIÓN N° 957 “POR EL CUAL SE AMPLÍA EL ALCANCE DE LA RESOLUCIÓN 501 DEL 15/07/14, AL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC), ENTIDAD ITAIPÚ BINACIONAL, ENTIDAD BINACIONAL YACYRETA, ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE ELECTRICIDAD (ANDE), ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE NAVEGACIÓN Y PUERTO (ANNP), DIRECCIÓN NACIONAL DE AERONÁUTICA CIVIL (DINAC), PETRÓLEOS PARAGUAYOS (PETROPAR), E INDUSTRIA NACIONAL DEL CEMENTO (INC), EN LOS EJERCICIOS FISCALES 2012 Y 2013”.



Noviembre, 2017

Asunción - Paraguay

ABREVIATURAS UTILIZADAS

CGR	: Contraloría General de la República
SEAM	: Secretaría del Ambiente
CNV	: Comisión Nacional de Valores
MH	: Ministerio de Hacienda
AI	: Auditoría Interna del MH
CSA	: Certificado de Servicio Ambiental
DEVIA	: Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental
DGCGA	: Dirección General de Control de la Gestión Ambiental
DGAJ	: Dirección General de Asesoría Jurídica (CGR)
EA	: Equipo Auditor

ESTRUCTURA DEL INFORME

Para mejor apreciación y comprensión se ha estructurado el informe de la siguiente manera:

CAPITULO I INTRODUCCIÓN

- 1.1. JUSTIFICACIÓN Y ANTECEDENTES
- 1.2. *OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA*
- 1.3. *ALCANCE DE LA AUDITORÍA*
- 1.4. *LIMITACIONES*
- 1.5. *PROCEDIMIENTOS*
- 1.6. *ALCANCE AFECTACIONES Y DESAFECTACIONES*
- 1.7. *COMUNICACIÓN DE OBSERVACIONES PARA DESCARGO*
- 1.8. *DIRECTIVOS PRINCIPALES DEL MINISTERIO DE HACIENDA*
- 1.9. *CRITERIOS LEGALES*

CAPITULO II MINISTERIO DE HACIENDA

- 2.1. INFORMACIÓN INTRODUCTORIA
- 2.2. DESARROLLO DE LAS OBSERVACIONES

CAP. III CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

RESOLUCIÓN CGR N° 501/14

"POR LA CUAL SE DISPONE LA REALIZACIÓN DE UN EXAMEN ESPECIAL A FIN DE VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY N° 3001/06 DE SERVICIOS AMBIENTALES, EN LAS SIGUIENTES INSTITUCIONES, SECRETARÍA DEL AMBIENTE – SEAM, MINISTERIO DE HACIENDA – MH, COMISIÓN NACIONAL DE VALORES – CNV, Y LAS MUNICIPALIDADES DE ASUNCIÓN, FERNANDO DE LA MORA, LAMBARE, SAN LORENZO, LIMPIO, MARIANO ROQUE ALONSO, LUQUE, CIUDAD DEL ESTE, ENCARNACIÓN Y SALTO DEL GUAIRA, EN LOS EJERCICIOS FISCALES 2012 Y 2013" Y LA RESOLUCIÓN N° 957 "POR EL CUAL SE AMPLÍA EL ALCANCE DE LA RESOLUCIÓN 501 DEL 15/07/14, AL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC), ENTIDAD ITAIPÚ BINACIONAL, ENTIDAD BINACIONAL YACYRETA, ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE ELECTRICIDAD (ANDE), ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE NAVEGACIÓN Y PUERTO (ANNP), DIRECCIÓN NACIONAL DE AERONÁUTICA CIVIL (DINAC), PETRÓLEOS PARAGUAYOS (PETROPAR), E INDUSTRIA NACIONAL DEL CEMENTO (INC), EN LOS EJERCICIOS FISCALES 2012 Y 2013".

CAPITULO I

1. INTRODUCCIÓN

1.1. JUSTIFICACIÓN Y ANTECEDENTES.

La Ley N° 3001/06 "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales", tiene como objetivo propiciar la conservación, la protección, la recuperación y el desarrollo sustentable de la diversidad biológica y de los recursos naturales del país, a través de la valoración y retribución justa, oportuna y adecuada de los servicios ambientales.

Asimismo, contribuir al cumplimiento de las obligaciones internacionales que la República del Paraguay ha asumido por medio de la Ley N° 251/93 "Que aprueba el Convenio sobre Cambio Climático adoptado durante la conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo - la Cumbre para la Tierra -, celebrada en la Ciudad de Rio de Janeiro, Brasil", la Ley N° 253/93 "Que aprueba el Convenio Sobre Diversidad Biológica, adoptado durante la conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo - La Cumbre para la Tierra -, celebrado en la ciudad de Rio de Janeiro, Brasil", y la Ley N° 1.447/99 "Que aprueba el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático".

Este examen tiene como antecedentes las Notas CONADERNA N° 285/13 y 3114/14 en las cuales la Comisión Nacional de Defensa de los Recursos Naturales del Congreso Nacional, solicita la realización de un examen respecto al grado de aplicación de la Ley N° 3001/06 de Servicios Ambientales por las instituciones involucradas y su cumplimiento por parte de las municipalidades mencionadas.

Atendiendo que la Contraloría General de la República, se constituye en el órgano contralor del Estado Paraguayo, se verifica la necesidad de examinar y evaluar el cumplimiento de la Ley N° 3001/06 de Servicios Ambientales por las instituciones involucradas y en correspondencia con las funciones y responsabilidades conferidas a la Contraloría General de la República por Constitución Nacional en su artículo 283, en concordancia con la Ley N° 276/94 "Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República", Resolución CGR N° 1196 "Por la cual se aprueba y adopta el Manual de Auditoría Gubernamental denominado "TESAREKO", para la Contraloría General de la República" y demás disposiciones legales vigentes.

Al respecto, la Secretaría del Ambiente (SEAM), Ministerio de Hacienda (MH), Comisión Nacional de Valores (CNV), las Municipalidades de Asunción, Fernando de la Mora, Lambaré, San Lorenzo, Limpio, Mariano Roque Alonso, Luque, Ciudad del Este, Encarnación y Salto del Guairá, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), Entidad Itaipú Binacional, Entidad Binacional Yacyretá,

Administración Nacional de Electricidad (ANDE), Administración Nacional de Navegación y Puertos (ANNP), Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (DINAC), Petróleos del Paraguay (PETROPAR) y la Industria Nacional del Cemento (INC) se constituyen en instituciones sujetas a control de la Contraloría General de la República, por lo que se verifica la necesidad de realizar el presente trabajo bajo los parámetros que se mencionarán en los siguientes párrafos.

1.2. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

Verificar el grado de cumplimiento de lo enunciado en la Ley N° 3001/06 de Servicios Ambientales.

Objetivo Específico:

- Verificar la gestión desarrollada por la SEAM el MH y CNV en cuanto a las funciones y atribuciones y responsabilidades descritas en la Ley N° 3001/06.
- Verificar el grado de cumplimiento de la Ley N° 3001/06 en los Municipios de Asunción, Fernando de la Mora, Lambaré, San Lorenzo, Limpio, Mariano Roque Alonso, Luque Ciudad del Este, Encarnación y Salto del Guairá, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), Entidad Itaipú Binacional, Entidad Binacional Yacyretá, Administración Nacional de Electricidad (ANDE), Administración Nacional de Navegación y Puerto (ANNP), Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (DINAC), Petróleos del Paraguay (PETROPAR) e Industria Nacional del Cemento (INC).

1.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

El examen abarca la revisión de distintas actividades desarrolladas por las instituciones nombradas durante los ejercicios fiscales 2012 y 2013 (de enero a diciembre) que afecten a los preceptos de la Ley N° 3001/06 "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales".

1.4. LIMITACIONES

Las principales limitaciones encontradas durante la realización de la auditoría fueron la falta de provisión oportuna de informes y documentos.

1.5. PROCEDIMIENTOS

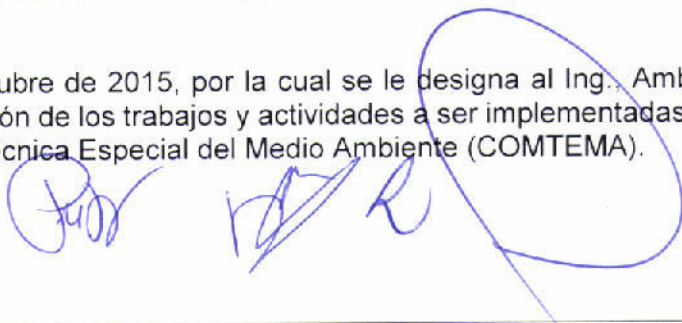
Aplicación del Macroproceso Control Gubernamental, Proceso Auditoría Gubernamental, Procedimiento Operativo PO-CG 7.5-01 versión 2 del Sistema de Gestión de la Calidad de la CGR y Manual de Auditoría "TESAREKÓ", aprobado por Resolución CGR N° 698/08 y actualizado por Resolución CGR N° 1196/08.

1.6. AFECTACIONES Y DESAFECTACIONES

Durante el desarrollo de los trabajos de auditoría se realizaron las siguientes afectaciones y desafectaciones:

Por Resolución CGR N° 298 del 20 de noviembre de 2015, por la cual se acepta la renuncia del funcionario Fabio Alberto Colturi Campos.

Por Resolución CGR N° 218 del 29 de octubre de 2015, por la cual se le designa al Ing. Amb. Iván Balmori, como responsable de la coordinación de los trabajos y actividades a ser implementadas por la Oficina de la Presidencia de la Comisión Técnica Especial del Medio Ambiente (COMTEMA).



Por Resolución CGR N° 335 del 02 de diciembre de 2015, se designa al C.P Humberto Franco, como Director General de la Dirección General de Control de la Gestión Ambiental, en reemplazo del Lic. Arnaldo Acosta Melgarejo.

Por Resolución CGR N° 337 del 02 de diciembre de 2015, se designa a la Ing. Agr. Analía Gómez, como Directora de la Dirección de Control de la Gestión de los Recursos Naturales dependiente de la Dirección General de Control de la Gestión Ambiental, en reemplazo del Ing. Agr. Alberto Federico Palacios.

Por Resolución CGR N°807 del 13 octubre de 2017, se designa al C.P Humberto Franco como Director General de Control Gubernamental de la Contraloría General de la República.

Por Resolución CGR N° 817 del 18 de octubre de 2017, se designa a la Ing. Agr. Analía Gómez Vanni, como Encargada de Despacho de la Dirección de Control de la Gestión Ambiental y Cultural del Estado.

1.7. COMUNICACIÓN DE OBSERVACIONES PARA DESCARGO

La Comunicación de Observaciones fue comunicada al Ministerio de Hacienda (MH) por Nota CGR N° 252 de fecha 11/01/17.

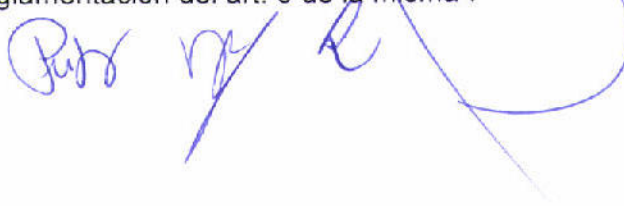
El Ministerio de Hacienda no ha remitido su descargo, razón por la cual se procedió a la elaboración del presente informe final.

1.8. DIRECTIVOS PRINCIPALES DEL MINISTERIO DE HACIENDA (PERÍODO AUDITADO)

Nombre	Cargo
Econ. Germán Rojas	Exministro
Econ. Manuel Ferreira	Exministro

1.9. CRITERIOS LEGALES

- Constitución Nacional
- Ley N° 276/94 "Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República".
- Ley N° 109/92 "Que aprueba con modificaciones el Decreto – Ley N° 15 de fecha 8 de marzo de 1990, "Que establece las funciones y estructura orgánica del Ministerio de Hacienda".
- Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental"
- Ley 345/94 "Que modifica el Art. 5 de la Ley 294/93 de Impacto Ambiental"
- Ley N° 1535/99 "De Administración Financiera del Estado" y su decreto reglamentario
- Ley N° 3001/06 "Servicios Ambientales".
- Decreto N° 11202/13 "Por la cual se reglamenta parcialmente el art. 11 de la Ley N° 3001/06 "de Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales y se establece el mecanismo para avanzar en la reglamentación del art. 8 de la misma".



CAPITULO II – MINISTERIO DE HACIENDA – MH

2.1 Información introductoria

El **Ministerio de Hacienda** es la secretaría estatal que tiene a su cargo administrar el patrimonio y el proceso presupuestario del estado paraguayo, así como la formulación y manejo de su política fiscal y de endeudamiento interno y externo.

Estas responsabilidades, visibilizan la importancia de su rol en la transparencia de la gestión del Estado. A continuación se enumeran algunas de ellas:

1. Verificar el uso y conservación de los bienes públicos.
2. Realizar la programación, formulación, ejecución, control y evaluación del proceso presupuestario del Sector Público.
3. Aplicar la legislación referente a:
 - Los tributos fiscales, su percepción y su fiscalización
 - Los recursos, las disponibilidades, las remuneraciones y demás gastos del Tesoro Público, el Crédito Público y la Contabilidad Gubernamental
4. Formular y administrar:
 - La Política de endeudamiento interno y externo del Sector Público
 - La Política Fiscal del Estado en coordinación con las demás políticas gubernamentales
5. Atender las relaciones del Gobierno con los Organismos Financieros del Sector Público.
6. Administrar el Sistema de Jubilaciones y Pensiones y Haberes de Retiro del Personal del Sector Público.
7. Realizar la emisión, control y rescate del régimen de los valores fiduciarios.
8. Representar al Fisco en las demandas o trámites judiciales y extrajudiciales.
9. Mantener las relaciones del Banco Central del Paraguay con el Poder Ejecutivo.
10. Realizar todas las funciones y competencias que le sean asignadas por las leyes vigentes y por el Poder Ejecutivo.

La **misión** del MH es, asignar eficiente, equitativamente y con responsabilidad fiscal los recursos públicos e implementar políticas económicas con el fin de promover el desarrollo económico, social y humano de nuestro pueblo.

La **visión** del MH es, lograr el bienestar del pueblo liderando un modelo de administración eficiente y transparente de los recursos públicos con responsabilidad fiscal y social.

Su relación con la Ley N° 3001/06 "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales" está dada por lo establecido en el Art. 8 párrafo segundo en donde entre otros señala "...Los títulos mencionados llevarán el aval del Ministerio de Hacienda y la Secretaría del Medio Ambiente, a través de la firma y sello de sus titulares"



2.2 DESARROLLO DE LAS OBSERVACIONES

CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DE LA AUDITORÍA ANTERIOR

Observación CGR N° 1

El Ministerio de Hacienda no ha cumplido con las recomendaciones realizadas por la Contraloría General de la República en el marco de la Resolución CGR N° 425/11 "Por la cual se dispone la realización de una Auditoría Puntual al Ministerio de Hacienda y a la Secretaría del Ambiente, referente al nivel de cumplimiento de la Ley N° 3001/06 de Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales, en el período 2006 al 2010".

Las recomendaciones de la CGR se constituyen en instrumentos de mejora de la gestión pública, allí radica su importancia puesto que en ellas se describen las acciones que la entidad auditada debe implementar a fin de evitar la reiteración de la situación observada, son de cumplimiento obligatorio para las entidades auditadas, conforme a la Ley N° 276/94 "Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República", art. 16 "...Sus conclusiones, recomendaciones y dictámenes serán de cumplimiento obligatorio para todos los organismos sujetos a su control, en casos similares".

Conforme a lo analizado en este trabajo, se han evidenciado las mismas falencias encontradas en la auditoría realizada en el año 2011, basado en los siguientes puntos:

- **El Ministerio de Hacienda no ha reglamentado lo que concierne a las atribuciones que le fueran dadas a esa repartición estatal, en el referido cuerpo legal.**

Se recomendó al MH que: en coordinación con los demás organismos y entidades del Estado involucrados, deben realizar las gestiones pertinentes y suficientes, para la reglamentación in extenso de la Ley N° 3001/06 "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales".

- **El Ministerio de Hacienda no ha realizado los esfuerzos suficientes para cumplir con las obligaciones que le fueran otorgadas por la Ley N° 3001/06 "De Valoración y Retribución de Servicios Ambientales" para la reglamentación de la misma en cuanto a las condiciones y requisitos de emisión de los certificados de los servicios ambientales.**

Se recomendó al MH que: en las instancias que correspondan, deberán a más de iniciar las investigaciones que correspondan a fin de deslindar responsabilidades, elaborar un cronograma de acción de cumplimiento in fine a lo establecido en la normativa legal y elevarlo a las instancias que correspondan para su cumplimiento, independientemente del plan de mejoramiento a ser presentado a esta instancia de control superior.

- **El Ministerio de Hacienda no han realizado las gestiones suficientes y pertinentes para la reglamentación de la compensación de tributos. Cabe destacar que desde la promulgación de la Ley N° 3001/06, solo se ha logrado establecer un proyecto de reglamentación.**

Se recomendó al MH que: en las instancias que correspondan, deberán a más de iniciar las investigaciones que correspondan a fin de deslindar responsabilidades respecto de su incumplimiento, gestionar la aprobación de los borradores de reglamentación existentes a la fecha.

Conclusión N°1

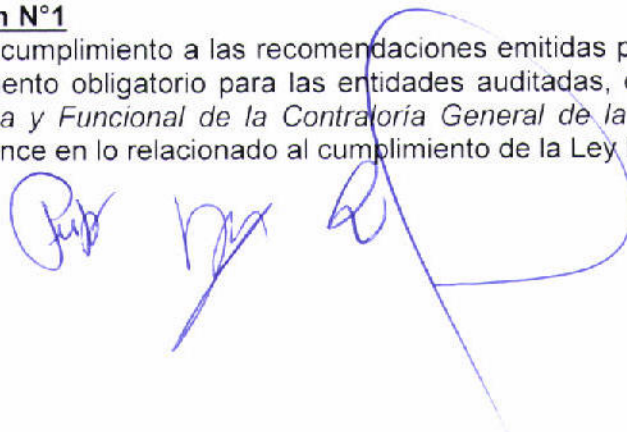
El Ministerio de Hacienda no ha cumplido con las recomendaciones realizadas por la Contraloría General de la República en el marco de la Resolución CGR N° 425/11 "Por la cual se dispone la realización de una Auditoría Puntual al Ministerio de Hacienda y a la Secretaría del Ambiente, referente al nivel de cumplimiento de la Ley N° 3001/06 de Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales, en el período 2006 al 2010", situación que evidencia la insuficiente gestión institucional para la implementación de la Ley N° 3001/06.

Al respecto, se mencionan las observaciones que no fueron subsanadas, transcurridos más de 6 años, son las siguientes:

- No ha reglamentado lo que concierne a las atribuciones que le fueran dadas a esa repartición estatal, en el referido cuerpo legal.
- No ha realizado los esfuerzos suficientes para cumplir con las obligaciones que le fueran otorgadas por la Ley N° 3001/06 "De Valoración y Retribución de Servicios Ambientales" para la reglamentación de la misma en cuanto a las condiciones y requisitos de emisión de los certificados de los servicios ambientales.
- No ha realizado las gestiones suficientes y pertinentes para la reglamentación de la compensación de tributos. Cabe destacar que desde la promulgación de la Ley N° 3001/06, solo se ha logrado establecer un proyecto de reglamentación.

Recomendación N°1

El MH debe dar cumplimiento a las recomendaciones emitidas por la CGR, debido a que las mismas son de cumplimiento obligatorio para las entidades auditadas, conforme al artículo 16 de la Ley N° 276/94 "Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República" y por otra parte porque permitirán el avance en lo relacionado al cumplimiento de la Ley N° 3001/06 y demás normas jurídicas relacionadas.



DESARROLLO DE LAS OBSERVACIONES DE CARÁCTER PARTICULAR

Conforme a la revisión efectuada a la documentación e información proveída por el Ministerio de Hacienda - MH, se realiza las siguientes observaciones:

CUMPLIMIENTO DE LA LEY N° 3001/06 "DE VALORACIÓN Y RETRIBUCIÓN DE SERVICIOS AMBIENTALES", SUS REGLAMENTACIONES Y NORMATIVAS CONEXAS

Observación CGR N° 2

La Ley N° 3001/06 "*De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales*" de fecha 13/09/06, no fue reglamentada en su totalidad por el Ministerio de Hacienda (conjuntamente con la SEAM), acorde a lo establecido en la normativa.

En el Capítulo VII Disposiciones Finales en su Art. 14 menciona: "El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda y la Secretaría del Ambiente, reglamentará la presente Ley en un plazo no mayor de ciento ochenta días, a partir de su publicación en la Gaceta Oficial".

Si bien las instituciones mencionadas han realizado algunas gestiones, a la fecha no se encuentra reglamentada in extenso, incumpliendo con el plazo establecido, dificultando la operatividad de la ley y su plena aplicación.

Cabe mencionar que el Decreto N° 10.247 del 20/03/2007 y el Decreto N° 11.202 del 11/06/2013, reglamentan parcialmente la Ley N° 3001/06 "*De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales*".

Conclusión N°2

La Ley N° 3001/06 "*De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales*" de 13/09/06, no fue reglamentada en su totalidad por el Ministerio de Hacienda (conjuntamente con la SEAM), incumpliendo el artículo 14 de la Ley N° 3001/06 "*De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales*".

Recomendación N°2

El Ministerio de Hacienda (conjuntamente con la SEAM) tienen la obligación de reglamentar la Ley N° 3001/06 "*De Valoración y Retribución de Servicios Ambientales*". La reglamentación íntegra de la citada Ley es necesaria para dar una seguridad jurídica y una respuesta a las inquietudes de la sociedad.

Observación CGR N° 3

El Ministerio de Hacienda no ha logrado cumplir con las obligaciones que le fueron otorgadas por la Ley N° 3001/06 "*De Valoración y Retribución de Servicios Ambientales*" para la reglamentación de la misma en cuanto a las condiciones y requisitos de emisión de los certificados de los servicios ambientales.

Por Nota A.I. N° 256 de 20/11/2014, el MH manifiesta entre otras, cuanto sigue:

"... para que pueda prestar el aval previsto en la Ley N° 3001/06, en cada certificado de servicios ambientales que sea un título de valor libremente negociable, se requiere, en los términos de la Ley N° 1535/99 "De Administración Financiera del Estado" la autorización por ley de dicho aval" (Considerando del Decreto N° 11.202/13).

"...Las operaciones del Crédito Público se encuentran reguladas expresamente por la Ley N° 1535/99 "De Administración Financiera del Estado", el cual establece en el Art. 41 "Deuda Pública" que "...El endeudamiento que resulte de las operaciones de crédito público se denominara deuda pública y puede originarse en: ...e) el otorgamiento de avales, finanzas y garantías, cuyo vencimiento supere el período

del ejercicio fiscal". Asimismo el Decreto N° 8127/2000 dispone en su Art. 80 inciso d) que "los títulos de deuda emitidos y el otorgamiento de aval, fianza o garantía del Tesoro Público, autorizados por Ley, serán suscriptos en forma conjunta por el Ministerio de Hacienda y por el Director General del Tesoro Público".

Asimismo señala, "...en consideración a estos recaudos legales y dado que el Art. 8 de la Ley N° 3001/06 establece que los Certificados de Servicios Ambientales (CSA) deben contar con el aval del Ministerio de Hacienda, esta Secretaría de Estado, es del criterio de que deviene imprescindible contar con una autorización legal para garantizar dichos instrumentos, en cumplimiento de las normas legales vigentes que rigen en materia de Administración Financiera del Estado y en particular al Crédito y Deuda Pública".

"...La estrategia marco del Ministerio de Hacienda respecto a la Ley N° 3001/06, se basa en aguardar la promulgación de una normativa que autoriza a otorgar el aval a los CSA – Título de Valor y, que luego de conocer el texto de esta Ley, será posible determinar el esquema y el modelo financiero de los CSA - Título de Valor, lo cual permitirá ampliar los planes y las estrategias específicas y principalmente definir los procedimientos a seguir".

Sin embargo a la fecha no han logrado aún este cometido.

El Art. 8 de la Ley N° 3001/06 "De Valorización y Retribución de los Servicios Ambientales" menciona que: "...Los títulos mencionados llevarán el aval del Ministerio de Hacienda y la Secretaría del Medio Ambiente, a través de la firma y sello de sus titulares".

Conclusión N°3

El MH no ha logrado cumplir con las obligaciones que le fueran otorgadas por la Ley N° 3001/06 "De Valorización y Retribución de Servicios Ambientales" para la reglamentación de la misma en cuanto a las condiciones y requisitos de emisión de los certificados de los servicios ambientales con relación a que "Los títulos mencionados llevarán el aval del Ministerio de Hacienda y la Secretaría del Medio Ambiente, a través de la firma y sello de sus titulares".

Recomendación N°3

El MH tiene la obligación de reglamentar la Ley N° 3001/06 "De Valorización y Retribución de Servicios Ambientales". La reglamentación íntegra de la citada Ley es necesaria para dar una seguridad jurídica y una respuesta a las inquietudes de la sociedad.

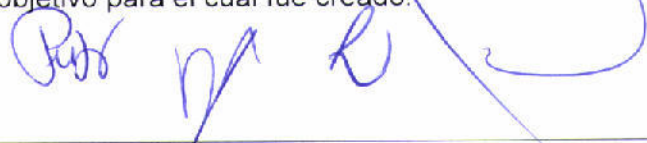
Observación CGR N° 4

El Ministerio de Hacienda no ha realizado los procedimientos para la reglamentación de la compensación de los tributos.

Por Nota A.I. N° 256 de fecha 20/11/2014, el MH expone que "...no se ha establecido el procedimiento y que una vez que se cuente con la normativa legal que faculte o autorice al Ministerio de Hacienda a otorgar el aval correspondiente estarían estableciendo las normativas correspondientes.

El Art. 8 de la Ley N° 3001/06, "De Valorización y Retribución de los Servicios Ambientales" establece que: "...También podrán utilizarse para la compensación de tributos locales o nacionales como el IMAGRO, el Impuesto Inmobiliario y el Impuesto a la Renta Personal".

La compensación de los tributos es con el fin de incentivar a los usuarios de suelo a que sigan ofreciendo los servicios ambientales, que beneficia en forma directa o indirecta a la sociedad y se logre alcanzar el objetivo para el cual fue creado.

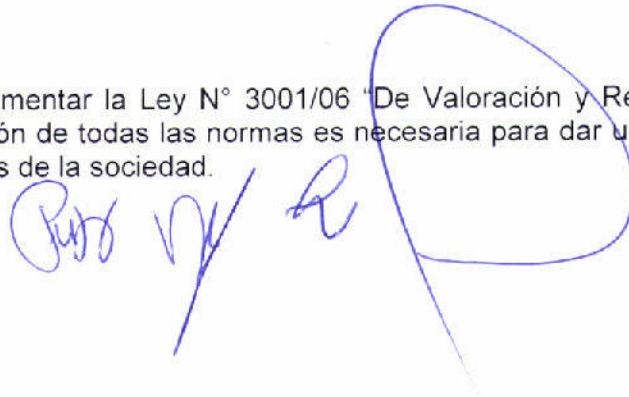


Conclusión N° 4

El Ministerio de Hacienda no ha realizado los procedimientos para la reglamentación de la compensación de los tributos, incumpliendo el artículo 8 de la Ley N° 3001/06, "*De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales*", lo cual refleja que no se puede "operativizar" el tema en cuestión.

Recomendación N°4

El MH tiene el deber de reglamentar la Ley N° 3001/06 "*De Valoración y Retribución de Servicios Ambientales*". La reglamentación de todas las normas es necesaria para dar una seguridad jurídica y una respuesta a las inquietudes de la sociedad.



CAPITULO III – CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

La Contraloría General de la República con fundamento en las facultades otorgadas por la Constitución Nacional y la Ley N° 276/94 "Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República", en virtud de la Resolución CGR N° 501/14 del 15/07/14, ampliada por Resolución CGR N° 957/14 del 23/12/14, practicó un Examen Especial a fin de verificar la gestión en los procedimientos y actos administrativos relacionados a la aplicación de la Ley N° 3001/06 "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales", decretos y resoluciones reglamentarias, en los ejercicios fiscales 2012 y 2013.

La preparación de la información y documentación analizada es responsabilidad de la entidad auditada, mientras que la de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe en el cual se exprese una opinión sobre la gestión y el acatamiento de las disposiciones legales.

Esta auditoría se efectuó sobre la gestión de la entidad auditada, con respecto a lo desarrollado en la gestión en los procedimientos y actos administrativos relacionados a la aplicación de la Ley N° 3001/06 "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales", decretos y resoluciones reglamentarias, cuya ejecución y formalización son de exclusiva responsabilidad de los funcionarios intervinientes en la institución.

El examen proporciona una base razonable para fundamentar los conceptos expresados en el Informe, pero no refleja la totalidad de las operaciones ejecutadas, y por tanto no representa la totalidad de las deficiencias existentes.

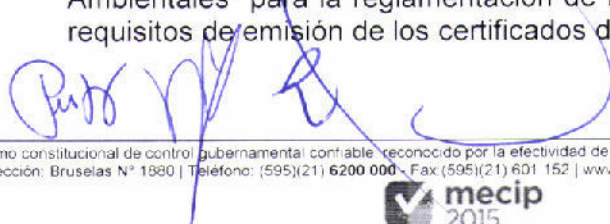
Por todo lo expuesto anteriormente se considera que la aplicación de la Ley N° 3001/06 "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales" es una herramienta para el manejo, conservación y el desarrollo sostenible de los recursos del bosque y de la biodiversidad el cual hasta la fecha no puede ser efectiva y lograr la retribución justa, oportuna y adecuada de los servicios ambientales, lo cual dificulta que se cumplan los objetivos de esta Ley.

Esta auditoría concluye que la gestión del Ministerio de Hacienda, ha sido insuficiente en cuanto a su desempeño en dar cumplimiento a los compromisos, responsabilidades, funciones y atribuciones conferidas en la Ley N° 3001/06 "De Valoración y Retribución de Servicios Ambientales", basado en las siguientes consideraciones:

- ✓ El Ministerio de Hacienda no ha cumplido con las recomendaciones realizadas por la Contraloría General de la República en el marco de la Resolución CGR N° 425/11 "Por la cual se dispone la realización de una Auditoría Puntual al Ministerio de Hacienda y a la Secretaría del Ambiente, referente al nivel de cumplimiento de la Ley N° 3001/06 de Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales, en el periodo 2006 al 2010", situación que evidencia la insuficiente gestión institucional para la implementación de la Ley N° 3001/06.

Al respecto, se mencionan las observaciones que no fueron subsanadas, transcurridos más de 6 años, son las siguientes:

- No ha reglamentado lo que concierne a las atribuciones que le fueran dadas a esa repartición estatal, en el referido cuerpo legal.
- No ha realizado los esfuerzos suficientes para cumplir con las obligaciones que le fueran otorgadas por la Ley N° 3001/06 "De Valoración y Retribución de Servicios Ambientales" para la reglamentación de la misma en cuanto a las condiciones y requisitos de emisión de los certificados de los servicios ambientales.



- No ha realizado las gestiones suficientes y pertinentes para la reglamentación de la compensación de tributos. Cabe destacar que desde la promulgación de la Ley N° 3001/06, solo se ha logrado establecer un proyecto de reglamentación.
- ✓ La Ley N° 3001/06 "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales" de 13/09/06, no fue reglamentada en su totalidad por la SEAM y el MH, incumpliendo el artículo 14 de la Ley N° 3001/06 "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales"
- ✓ El MH no ha logrado cumplir con las obligaciones que le fueran otorgadas por la Ley N° 3001/06 "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales" para la reglamentación de la misma en cuanto a las condiciones y requisitos de emisión de los certificados de los servicios ambientales con relación a que "Los títulos mencionados llevarán el aval del Ministerio de Hacienda y la Secretaría del Medio Ambiente, a través de la firma y sello de sus titulares".
- ✓ El Ministerio de Hacienda no ha realizado los procedimientos para la reglamentación de la compensación de los tributos, incumpliendo el artículo 8 de la Ley N° 3001/06, "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales", lo cual refleja que no se puede "operativizar" el tema en cuestión.

Recomendaciones

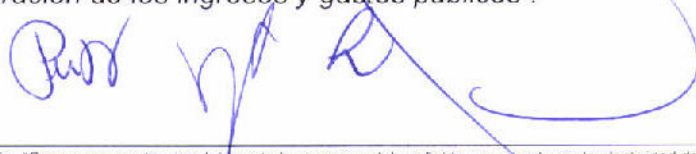
a) Introducción

Al respecto, es importante considerar lo establecido en la Constitución Nacional de la República del Paraguay, Artículo 106° "De la Responsabilidad del funcionario y empleado público", que expresa "Ningún funcionario o empleado público está exento de responsabilidad. En los casos de transgresiones, delitos, o faltas que cometiesen en el desempeño de sus funciones, son personalmente responsables, sin perjuicio de la responsabilidad subsidiaria del Estado, con derecho de éste a repetir el pago de lo que llegase a abonar en tal concepto".

Además, el Artículo 82° de la Ley N° 1535/99 "De Administración Financiera del Estado", que dice: "Las autoridades funcionarios y, en general, el personal al servicio de los organismos y entidades del estado a que se refiere el Art. 3° de esta ley, que ocasionen menoscabo a los fondos públicos a consecuencias de acciones u omisiones contrarias a sus obligaciones legales, responderán con su patrimonio por la indemnización de daños y perjuicios causados, con independencia de la responsabilidad disciplinaria o penal que les pueda corresponder por las leyes que rigen dichas materias".

Por último, es importante señalar lo establecido en el artículo 83 de la Ley citada en el párrafo anterior, que expresa: "Artículo 83.- Infracciones. Constituyen infracciones conforme a lo dispuesto en el artículo anterior:

- a) incurrir en desvío, retención o malversación en la administración de fondos;
- b) administrar los recursos y demás derechos públicos sin sujetarse a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación e ingreso en la Tesorería;
- c) comprometer gastos y ordenar pagos sin crédito suficiente para realizarlo o con infracción de lo dispuesto en la Ley de Presupuesto vigente;
- d) dar lugar a pagos indebidos al liquidar las obligaciones o al expedir los documentos en virtud de las funciones encomendadas;
- e) no rendir las cuentas reglamentarias exigidas, rendirlas con notable retraso o presentarlas con graves defectos; y
- f) cualquier otro acto o resolución con infracción de esta ley, o cualquier otra norma aplicable a la administración de los ingresos y gastos públicos".



b) Recomendaciones Particulares

Por todo lo expuesto, esta Entidad Superior de Control recomienda:

Obs CGR N°	Recomendación para cada observación del Informe Final
1	El MH debe dar cumplimiento a las recomendaciones emitidas por la CGR, debido a que las mismas son de cumplimiento obligatorio para las entidades auditadas, conforme al artículo 16 de la Ley N° 276/94 "Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República" y por otra parte porque permitirán el avance en lo relacionado al cumplimiento de la Ley N° 3001/06 y demás normas jurídicas relacionadas.
2	El MH y la SEAM tienen la obligación de reglamentar la Ley N° 3001/06 "De Valoración y Retribución de Servicios Ambientales". La reglamentación íntegra de la citada Ley es necesaria para dar una seguridad jurídica y una respuesta a las inquietudes de la sociedad.
3	El MH tiene la obligación de reglamentar la Ley N° 3001/06 "De Valoración y Retribución de Servicios Ambientales". La reglamentación íntegra de la citada Ley es necesaria para dar una seguridad jurídica y una respuesta a las inquietudes de la sociedad.
4	El MH tiene el deber de reglamentar la Ley N° 3001/06 "De Valoración y Retribución de Servicios Ambientales". La reglamentación de todas las normas es necesaria para dar una seguridad jurídica y una respuesta a las inquietudes de la sociedad.

c) Recomendaciones Generales

1 Implementar un Sistema de Control Interno que debe ser soporte de la gestión administrativa para el logro de óptimos resultados, y que a la vez sea garantía para la acción de los Organismos de Control en la evaluación de la gestión de la Institución, de conformidad a lo establecido en la Ley N° 1535/99 "De Administración Financiera del Estado" cuyo artículo 61 se citan a continuación:

- ✓ *Artículo 61º: Auditorías Internas Institucionales. La Auditoría Interna Institucional constituye el órgano especializado de control que se establece en cada organismo y entidad del Estado para ejercer un control deliberado de los actos administrativos del organismo respectivo, de conformidad con las normas de auditoría generalmente aceptadas. Dependerá de la autoridad principal del organismo o entidad. Su tarea principal consistirá en ejercer el control sobre las operaciones en ejecución; verificando las obligaciones y el pago de las mismas con el correspondiente cumplimiento de la entrega a satisfacción de bienes, obras, trabajos y servicios, en las condiciones, tiempo y calidad contratados.*

2 Ejecutar los actos que correspondan para el cumplimiento del Decreto N° 1249/03 "Por el cual se aprueba la Reglamentación del Régimen de Control y Evaluación de la Administración Financiera del Estado" cuyo artículo 13 expresa "Es competencia de la Auditoría Interna Institucional participar activamente en la formulación de procedimientos dirigidos a diseñar y mejorar los sistemas de Control Interno. Cuando dichos sistemas se elaboran sin participación de la Auditoría Interna Institucional, se recabará su opinión escrita antes de ponerlos en práctica".

3 Con relación a las deficiencias y debilidades señaladas (encontradas en las observaciones) por el equipo auditor de este Organismo Superior de Control, el Ministerio de Hacienda, deberá implementar un plan de mejoramiento que permita solucionar las citadas deficiencias y debilidades, documento que debe ser entregado a la Contraloría General de la República, dentro del plazo de 30 (treinta) días, contados a partir de la emisión del presente informe (en forma impresa y magnética).



El plan de mejoramiento presentado debe contener las acciones que se implementarán por parte de la entidad, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo, conforme al formato que se encuentra en la página web www.contraloria.gov.py en el link "Formularios" archivo informático "Modelo de Plan de Mejoramiento.xls".

Esta auditoría expresa que este Plan de Mejoramiento constituye un mecanismo de control que apoyan a la institución en su objetivo de mantenerse alineada en una clara orientación para cumplir con su función y misión institucional, logrando los resultados esperados en los términos de eficiencia, eficacia, economía y transparencia que se espera por parte del Ministerio de Hacienda.

El presente Informe Final se encuentra en la página web www.contraloria.gov.py

Es nuestro Informe
Asunción, noviembre de 2017

Lic. Roberto Penayo
Auditor

Abog. Héctor Herebía
Auditor

CP. Humberto Franco
Coordinador

Ing. Agr. Analía Gómez
Supervisora / Encargada de Despacho

Dirección General de Control de Gestión Ambiental y Cultural del Estado