

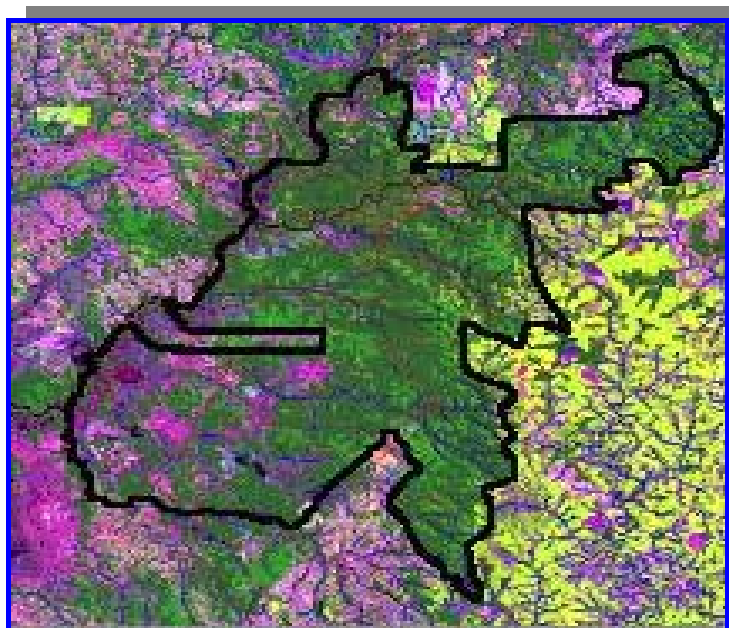


CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL DE LOS RECURSOS
NATURALES Y MEDIO AMBIENTE

RESOLUCIÓN CGR N° 114/04

POR LA CUAL SE DISPONE LA REALIZACIÓN DE UN EXAMEN ESPECIAL A LA SECRETARÍA DEL AMBIENTE (SEAM), AL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC), AL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA (MAG), AL INSTITUTO DE BIENESTAR RURAL (IBR), AL INSTITUTO NACIONAL DEL INDÍGENA (INDI) Y AL BANCO NACIONAL DE FOMENTO (BNF) A FIN DE VERIFICAR LOS PROCEDIMIENTOS, MANEJO Y SITUACIÓN ADMINISTRATIVA Y AMBIENTAL DEL ÁREA SILVESTRE PROTEGIDA SAN RAFAEL.

INFORME FINAL



Area Silvestre Protegida San Rafael, Kaasapá e Itapúa.

Asunción, Paraguay
Julio – 2005

ÍNDICE

ÍNDICE	1
1. ANTECEDENTES	2
1.1. ACCIONES INTERINSTITUCIONALES E INTERSECTORIALES EN LAS ASP	3
2. OBJETIVO	4
3. ALCANCE	4
4. MARCO LEGAL	5
5. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE LOS ENTES AUDITADOS	5
5.1. SECRETARÍA DEL AMBIENTE - SEAM	5
5.1.1. Estatus jurídico del Área Silvestre Protegida San Rafael	6
5.1.2. Delimitación del ASP	8
5.1.3. Plan de manejo	10
5.1.4. Manejo del Área Protegida San Rafael	12
5.1.5. Recuperación de inmuebles en el ASP	14
5.1.6. Situación Administrativa de los Fondos para el Área Protegida	15
5.1.7. SISTEMA DE CONTROL INTERNO	18
5.2. MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES – MOPC	22
5.2.1. Mensura judicial del ASP	23
5.2.2. Explotación de hidrocarburos / minerales	23
5.2.3. SISTEMA DE CONTROL INTERNO - MOPC	24
5.3. MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA – MAG	25
5.3.1. Planes, programas y proyectos aprobados	25
5.3.2. Situación de deforestación en el parque	26
5.3.3. Habilitación de la Colonia Amistad	27
5.4. BANCO NACIONAL DE FOMENTO – BNF	28
5.4.1 Adjudicación de tierras situadas en el ASP	28
5.4.2 Procedimientos de la adjudicación y venta	33
5.5 INSTITUTO PARAGUAYO DEL INDÍGENA - INDI	57
5.5.1 Tenencia y legalización de las tierras de los indígenas del ASP	57
5.5.2 Adquisición de tierras para los indígenas en el área	57
5.5.3 Defensa y protección de tierras adquiridas para los indígenas	58
5.5.4 Asistencia a los indígenas	59
5.5.5 ZONAS DE INFLUENCIA INDÍGENA EN EL ASP/SR	62
5.6 INSTITUTO DE BIENESTAR RURAL – IBR (ACTUAL INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL Y DE LA TIERRA - INDERT)	63
5.6.1 Adquisición y venta de tierras en el ASP	63
5.6.2 Situación de tenencia de tierras en la colonia	63
6 SISTEMA DE CONTROL INTERNO - ENTES AUDITADOS	67
7 FUNCIONARIOS PÚBLICOS	69
8 CONCLUSIONES FINALES	71
BANCO NACIONAL DE FOMENTO - BNF	71
SECRETARÍA DEL AMBIENTE - SEAM	72
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES – MOPC	72
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA – MAG	73
INSTITUTO PARAGUAYO DEL INDÍGENA - INDI	73
INSTITUTO DE BIENESTAR RURAL – IBR (ACTUAL INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL Y DE LA TIERRA - INDERT)	73
9 RECOMENDACIONES FINALES A LOS ENTES AUDITADOS	74

Resolución CGR N° 114/04

POR LA CUAL SE DISPONE LA REALIZACIÓN DE UN EXAMEN ESPECIAL A LA SECRETARÍA DEL AMBIENTE (SEAM), AL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC), AL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA (MAG), AL INSTITUTO DE BIENESTAR RURAL (IBR), AL INSTITUTO NACIONAL DEL INDÍGENA (INDI) Y AL BANCO NACIONAL DE FOMENTO (BNF) A FIN DE VERIFICAR LOS PROCEDIMIENTOS, MANEJO Y SITUACIÓN ADMINISTRATIVA Y AMBIENTAL DEL ÁREA SILVESTRE PROTEGIDA SAN RAFAEL.

Examen Especial – Informe Final

Entidades auditadas	Secretaría del Ambiente (SEAM) Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) Instituto de Bienestar Rural (IBR)/ Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDER) Instituto Nacional del Indígena (INDI) Banco Nacional de Fomento (BNF)
Equipo de Auditores	Lic. Juan David Martinucci Ing. Quím. Gloria Herrero Arq. Amada Alegre Anal. Oscar Mazó Lic. Virginia Amarilla Abog. Sara Rojas, en Comisión
Supervisión	Abog. Blas Knoop-Dávalos, Supervisor Dirección General de Control de los Recursos Naturales y Medio Ambiente.

Resolución CGR N° 114/04

“POR LA CUAL SE DISPONE LA REALIZACIÓN DE UN EXAMEN ESPECIAL A LA SECRETARÍA DEL AMBIENTE (SEAM), AL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC), AL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA (MAG), AL INSTITUTO DE BIENESTAR RURAL (IBR), AL INSTITUTO NACIONAL DEL INDÍGENA (INDI) Y AL BANCO NACIONAL DE FOMENTO (BNF), A FIN DE VERIFICAR LOS PROCEDIMIENTOS, MANEJO Y SITUACIÓN ADMINISTRATIVA Y AMBIENTAL DEL ÁREA SILVESTRE PROTEGIDA SAN RAFAEL”.

Asunción, mayo de 2005

ABREVIATURAS			
CGR	Contraloría General de la República	INDERT	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra
DGCRNMA/CGR	Dirección General de Control de los Recursos Naturales y Medio Ambiente	BNF	Banco Nacional de Fomento
SEAM	Secretaría del Ambiente	INDI	Instituto Paraguayo del Indígena
DGPCB/SEAM	Dirección General de Protección y Conservación de la Biodiversidad	SINASIP	Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas
DAP/SEAM	Dirección de Áreas Protegidas	POA	Plan Operativo Anual
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería	ASP	Área Silvestre Protegida
SFN/MAG	Servicio Forestal Nacional	BID	Banco Interamericano de Desarrollo
MOPC	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	ONG	Organización No Gubernamental
IBR	Instituto de Bienestar Rural	BNF	Banco Nacional de Fomento
DMVS/SEAM	Dirección de Manejo de Vida Silvestre	PN	Parque Nacional
ASPSR	Área Silvestre Protegida San Rafael	ARPNSR	Área de Reserva para Parque Nacional San Rafael
EFS	Entidad Fiscalizadora Superior	DGRP	Dirección General de los Registros Públicos
ha	hectárea/s	HA	Hectárea/s
INTOSAI	Normas de Auditoría de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores	OSC	Organismo Superior de Control
MI	Ministerio del Interior	PM	Plan de Manejo
SINASIP	Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas	PE	Poder Ejecutivo
MH	Ministerio de Hacienda		
AGDFSA	Agroganadera Don Felipe Sociedad Anónima	RPNSR	Reserva para Parque Natural San Rafael
RRMRPNSR	Reserva de Recursos Manejados Reserva para Parque Nacional San Rafael	ASP ARPNSR	Área Silvestre Protegida Área de Reserva para Parque Nacional San Rafael
PARN	Proyecto Alto Paraná-Itapúa Norte		

1. ANTECEDENTES

El ASP “*San Rafael*” constituye una de las áreas protegidas de mayor importancia en el país debido a que es uno de los últimos relictos del llamado Bosque Atlántico Interior o Alto Paraná, en el cual el Estado, a través de múltiples instituciones, asigna recursos para su administración, consolidación y protección. El mismo alberga ríos, arroyos, nacientes y saltos de agua, esteros, bosques densos y bosques ribereños, contenidos en ecosistemas nativos muy frágiles considerados como uno de los últimos de la zona sur de la Región Oriental, cuya biodiversidad se encuentra actualmente amenazada o en peligro de extinción.

La problemática existente gira principalmente en torno al número de colonias, centros poblados y estancias, al comercio ilegal de madera, la existencia de cultivos agrícolas extensivos, uso de agrotóxicos, extracción de plantas medicinales, leña y cacería furtiva, en la zona declarada de reserva.

La Contraloría General de la República emitió la Resolución CGR N° 446 en fecha 29 de mayo de 1998, por la cual se realizó un Examen Especial al IBR “a efectos de verificar el cumplimiento de las normativas legales para la implantación de colonias rurales en el área de influencia del Parque Nacional San Rafael”. En el trabajo también fueron detectadas falencias en la gestión del MAG, las cuales se incluyen en las observaciones realizadas a dicho ente en esta auditoría.

Por Resolución CGR N° 764, del 14 de julio del 2004, se dispone la incorporación de la Lic. Miriam Celeste Rojas, al equipo de trabajo de la presente Auditoría. Por Resolución CGR N° 1438, del 11 de noviembre del 2004, se dispone la incorporación del Lic. Juan David Martinucci, al equipo de trabajo de la presente Auditoría. Por la misma Resolución se dispone la desafectación del Ing. Agr. MSc. A. Federico Palacios Chenú del equipo de trabajo de la presente auditoría. Por Resolución CGR N° 165, del 21 de febrero del 2005, se dispone la desafectación de la Lic. Miriam Celeste Rojas, del equipo de trabajo de la presente Auditoría.

1.1. Acciones Interinstitucionales e Intersectoriales en las ASP¹

“En los últimos cinco años, se observó un interesante proceso de interacción entre el sector público y el privado en lo que concierne a la conservación, manejo y administración de las ASP en el Paraguay. Así, en la Reserva de Recursos Manejados San Rafael se encuentran trabajando la SEAM, el Comité de Gestión (inter y multisectorial, que incluye a las comunidades y los gobiernos locales), las ONG locales Guyrá Paraguay, el Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA), Natural Land Trust, la Asociación de Propietarios de la Cordillera San Rafael (PROCOSARA), las ONG internacionales WWF y AVINA, y proyectos con financiación de agencias bi y multilaterales como la USAID, el PNUD y el BM. (...)”

(...) Actualmente, el PNUD/GEF, a través del proyecto PAR98/G33 “Iniciativa paraguaya para la protección de áreas silvestres” financia programas de conservación y manejo de recursos naturales en las cuatro ecoregiones más importantes del país. Su objetivo de desarrollo es conservar la rica diversidad biológica del Paraguay, a través del fortalecimiento de las ASP Río Negro, Médanos del Chaco, San Rafael y Paso Bravo. Además, busca apoyar los esfuerzos de manejo participativo y los planes de manejo y conservación en las zonas de amortiguamiento, redirigiendo las tradicionales formas de trabajo para asegurar la complementariedad en la administración de los parques y paisajes ecológicos de los alrededores (SEAM/PNUD/GEF, 2003a).

Otra acción de importancia es la declaración, en 1997, de la actual Reserva de Recursos Manejados San Rafael como la primer Área de Importancia para la Conservación de las Aves (AICA) del Paraguay por Bird Life International. Posteriormente, en el 2000, se declara la Reserva Natural del Bosque Mbaracayú como la segunda AICA del país. En un taller recientemente llevado a cabo, las organizaciones ambientalistas del Paraguay en

¹ Estrategia Nacional y Plan de Acción para la Conservación de la Biodiversidad del Paraguay /ENPAB. /2004 – 2009. PNUD, SEAM, GEF PAR98/G32.

conjunto con los especialistas del MNHNP y el CDC han identificado 42 AICA para el país. Estas experiencias indican un panorama de trabajo en conjunto muy auspicioso, donde tanto el sector público, el privado y las organizaciones internacionales interactúan, de manera efectiva, con el fin de conservar y manejar sosteniblemente los recursos naturales del país”.

2. OBJETIVO

La verificación de la gestión de las Instituciones examinadas dentro del marco jurídico que regula su funcionamiento y la normativa ambiental vigente, con relación al manejo del área San Rafael.

3. ALCANCE

La verificación de la gestión de los entes auditados se realizó específicamente con respecto a la situación administrativa y ambiental del ASP “San Rafael”, en el periodo comprendido desde el año de creación del área de reserva (1992) hasta el año 2003.

La presente auditoría fue desarrollada conforme a las Normas de Auditoría de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) en cuanto fueran aplicables.

El Informe Final es el producto de la verificación y análisis de las informaciones obtenidas en el transcurso de la Auditoría y de los descargos efectuados por el MAG, SEAM, BNF e INDERT. El MOPC y el INDI no han emitido descargos. En consecuencia, el presente informe es el producto de la evaluación realizada de acuerdo a la información y documentación proveídas por las entidades auditadas.

Por **Nota CGR N° 6407**, del 31 de diciembre del 2004, se realizó la comunicación de las Observaciones al **BNF**. Ingresada al BNF el 01/02/05. Presentó sus descargos por Nota del 15 de febrero del 2005.

Por **Nota CGR N° 6392**, del 31 de diciembre del 2004, se realizó la comunicación de las Observaciones a la Secretaría del Ambiente. El **IBR/INDERT** presentó sus descargos por Nota A. N° 8, del 14 de enero del 2005.

Por **Nota CGR N° 6405**, del 31 de diciembre del 2004, se realizó la comunicación de las Observaciones al MAG. Ingresada al **MAG** el 01/02/05. Presentó sus descargos por Nota S. G. N° 64, del 18 de febrero del 2005.

Por **Nota CGR N° 6406**, del 31 de diciembre del 2004, se realizó la comunicación de las Observaciones a la Secretaría del Ambiente. Ingresada a la **SEAM** el 01/02/05. La SEAM presentó sus descargos por Nota SEAM N° 158, del 7 de marzo del 2005.

Por **Nota CGR N° 6391**, del 31 de diciembre del 2004, se realizó la comunicación de las Observaciones al **MOPC**. No realizó sus descargos.

Por **Nota CGR N° 6408**, del 31 de diciembre del 2004, se realizó la comunicación de las Observaciones al **INDI**. No realizó sus descargos.

4. MARCO LEGAL

- ☞ Constitución Nacional, en lo referente a la Función Pública y al Medio Ambiente.
- ☞ Ley N° 583/76 “*Que Aprueba y Ratifica La Convención Sobre El Comercio Internacional De Especies Amenazadas De Fauna Y Flora Silvestre*”.
- ☞ Ley N° 96/92 “*De Vida Silvestre*”.
- ☞ Ley N° 253/93 “*Que Aprueba el Convenio de Biodiversidad Biológica*”.
- ☞ Ley N° 294/93 “*De Evaluación de Impacto Ambiental*”.
- ☞ Ley N° 352/94 “*De Áreas Silvestres Protegidas*”.
- ☞ Ley N° 1561/00 “*Que Crea El Sistema Nacional Del Ambiente, El Consejo Nacional Del Ambiente Y La Secretaría De Medio Ambiente*”.
- ☞ Ley N° 1626/00 “*Por La Cual Se Regula La Situación Jurídica De Los Funcionarios Y Empleados Públicos*”.
- ☞ Ley N° 1160/97 “*Código Penal*”.
- ☞ Ley N° 1535/99 “*De Administración Financiera del Estado*”.
- ☞ Ley N° 716/96 “*Que Sanciona Los Delitos Contra El Medio Ambiente*”.
- ☞ Ley N° 81/92 “*Que Establece La Estructura Orgánica Y Funcional Del Ministerio De Agricultura Y Ganadería*”.
- ☞ Ley N° 422/73 “*Forestal*”.
- ☞ Ley N° 1863/02 “*Estatuto Agrario*”.
- ☞ Ley N° 854/63 “*Que Establece el Estatuto Agrario*”.
- ☞ Ley 93/1914 “*De Minas*”.
- ☞ Ley N° 167/93 “*Que Aprueba Con Modificaciones El Decreto-Ley N° 5 De Fecha 27 De Marzo De 1991 “Que Establece La Estructura Orgánica Y Funciones Del Ministerio De Obras Públicas Y Comunicaciones*”.
- ☞ Ley N° 1183/87 “*Código Civil*”.
- ☞ Decretos, Resoluciones y otras normativas aplicables al tema.

5. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE LOS ENTES AUDITADOS

Las observaciones emitidas en el informe son el resultado del análisis de las documentaciones proveídas por las instituciones auditadas.

5.1. SECRETARÍA DEL AMBIENTE - SEAM

La DGPCB, a través de la DAP y la DMVS, es la responsable de crear, administrar, manejar, fiscalizar y controlar las áreas protegidas, boscosas o no, pertenecientes al dominio público; establecer estrategias de uso y conservación de la biodiversidad, incluyendo la caza, cría, tráfico y

comercialización de fauna y flora silvestre, e implementar el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas que incluye los poderes públicos y el sector privado.

5.1.1. Estatus jurídico del Área Silvestre Protegida San Rafael

El ASP conocida como San Rafael fue creada por decreto del Poder Ejecutivo N° 13680, de fecha 29 de mayo de 1992, como Reserva para Parque Nacional “San Rafael”, con una superficie de 78.000 hectáreas.

Este Decreto, según el art. 63º, ítem ñ), de la Ley N° 352/94 de Áreas Silvestre Protegidas, queda integrado al SINASIP, adquiriendo el estatus legal correspondiente bajo la categoría de Ley.

Por el Decreto N° 16610, de fecha 7 de marzo de 2002, se asigna la categoría de Reserva de Recursos Manejados a la Reserva para Parque Nacional San Rafael, con una superficie de 70.130 hectáreas $73 \text{ m}^2 \text{ } 5.100 \text{ cm}^2$.

La Ley N° 352/94, en su art. 24º inc. d) establece que *“Cualquier modificación en su condición de Área Silvestre Protegida, de Categoría de Manejo y de reducción de límites sólo podrá realizarse mediante Ley de la Nación, excepto en el caso de adiciones o ampliaciones que podrá establecerse por Decreto, según procedimientos establecidos por esta Ley y sus reglamentaciones”*.

Observaciones 1 a la SEAM: a) A solicitud de la SEAM, a través de un decreto fue modificada la categoría del Área Silvestre Protegida San Rafael, en contravención a lo establecido por la Ley N° 352/94.

b) La superficie considerada en el Decreto N° 16610/02 ($70.130 \text{ hectáreas } 73 \text{ m}^2 \text{ } 5.100 \text{ cm}^2$) es menor en **7.870** ha aproximadamente, respecto a la superficie de 78.000 hectáreas establecida en el Decreto N° 13680/92, que crea el ASPSR.

c) Esta Auditoría, en concordancia con lo establecido en el art. 24º inc. d) de la Ley N° 352/94, considera que este Decreto no se ajusta a lo regulado en el cuerpo legal mencionado, en el cual queda establecido las pautas que se deberán seguir para la modificación de la condición de un ASP.

Conclusiones 1 para la SEAM: a) En el contexto, del inc. d) del art. 24º de la Ley N° 352/94 “De Áreas Silvestres Protegidas” se manifiesta cuanto sigue: El Decreto N° 16610/02 es posterior al Decreto N° 13680/92. Respecto del cambio de categoría de manejo la Ley es clara y contundente, pues como se vio...*Cualquier modificación en su... Categoría de Manejo y reducción de límites sólo podrá realizarse mediante Ley de la Nación...* situación no evidenciada en el 2º decreto expuesto, pues el mismo en su Art. 1º establece: *“Declárase como Reserva de Recursos Manejados San Rafael la superficie comprendida dentro de los límites descriptos en el artículo 2º del presente decreto, ubicado en los Departamentos de Itapúa y Caazapa”*, es decir, que se cambia de categoría de manejo o se establece

otra categoría de manejo por decreto no por Ley de la Nación como deviene el procedimiento legal. La actuación administrativa (Decreto 16610/02 del PE) siempre requiere la previa existencia de un fundamento legal (Ley N° 352/94), pues debe ajustarse a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico. Si falta este fundamento legal que ampara la actuación administrativa, ésta adolecerá de nulidad. En consecuencia, tanto el principio de legalidad formal, (que se refiere a las normas de procedimiento) como el principio de legalidad material (fundamento jurídico de la resolución administrativa) afectan a la actuación administrativa, en el sentido de que su observancia es inexcusable bajo sanción de nulidad. Aquí, la situación de emitir un decreto con ausencia de fundamentos legales o extensión fuera del marco legal, y la aplicación del mismo decreto con dichos fundamentos extralegales asumiendo como razón legal la ley que le contradice. En primer lugar, el Decreto N° 16610/02, asigna a la **RPNSR** la categoría de manejo de **RRMRPNSR**, diferente a la ya asignada en 1992, que como ya se observó; la nueva categoría deviene inaplicable e ilegal porque la ley lo prescribe de esa manera. Así, al interpretar una conducta, a través de la aplicación de una Ley todas las disposiciones de esta última deben analizarse en forma conjunta, a fin de que se conjuguen entre sí, sin caer en contradicciones, con el fin de mantener su plena validez. La Ley N° 352/94 no se vulnera a sí misma. Ello, con arreglo al criterio por el cual las leyes no pueden ser interpretadas de modo que sus disposiciones se pongan en pugna destruyéndose unas a otras, sino -por el contrario- de modo que se concilien, conservando todas ellas su valor. En este sentido se debe entender que el objeto del acto administrativo comprende los Decretos N°s 13680/92 y 16610/02; las materias que necesariamente forman parte del acto y sirven para individualizarlo (su contenido natural); las cuestiones mandadas a contener por imperio de la ley (su contenido implícito), y las cláusulas que la voluntad estatal pueda introducir adicionalmente en forma de condición, término y modo (su contenido eventual). Por su parte, en cuanto a sus requisitos, su objeto tiene que ser, entre otros aspectos, lícito. El objeto no debe ser prohibido o no permitido por el orden normativo. La ilegitimidad del objeto puede resultar de la violación a la Constitución Nacional, la Ley N° 352/94, o acto administrativo anterior estable (Decreto N° 13680/92). Con esto queda demostrado que el **ASPSR** queda confirmado, en primer lugar, según lo establece su Decreto de creación, y en segundo término, como lo establece la Ley N° 352/94 de ASP. Los actos de la Administración (Decretos del Poder Ejecutivo) no pueden dejar sin efecto las leyes en cuya observancia estén interesados el orden público. La reducción de límites y cambio de categoría de manejo realizada al **ASPSR** se efectuó mediante Decreto del Poder Ejecutivo, cuando sólo podían efectuarse dichas modificaciones por ley de la Nación. Es decir, estando obligado al cumplimiento de la ley, el Poder Ejecutivo promulgó el Decreto N°s N° 16610/02 refrendado por el Ministerio del Interior, violando así el derecho y subvirtiendo el orden de prelación constitucional, principio básico del Estado de Derecho, al margen de los procedimientos previstos en la Constitución Nacional y el artículo 24° inc. d) de la Ley N° 352/94 “De Áreas Silvestre Protegidas”. En este contexto, se concluye que carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en la Constitución y las leyes correspondientes. Es decir, que el Poder Ejecutivo (año 2002) emitió dicho decreto al margen de los procedimientos legales vigentes, en relación a la reducción de límites y categoría asignada al **ASPSR**.

b) Se confirma que hasta la fecha, la Autoridad de Aplicación (SEAM), no concretó la consolidación de la superficie original del **ASPSR** (78.000 ha), y que el procedimiento para establecer la reducción de **7.870** ha al ASP no se ajustó a lo establecido en el art. 24° inc. d) de la Ley N° 352/94.

c) La trasgresión del Poder Ejecutivo, en lo referente al ítem anterior, vulnera al SINASIP y a sus objetivos, al mismo tiempo, que desnaturaliza la función administradora de la SEAM, establecida en las Leyes N°s 352/94 de “Áreas Silvestres Protegidas”, y 1561/00, que crea el “*Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente*”. La única entidad pública que administra las ASP es la SEAM.

Recomendaciones 1 para la SEAM: **a)** La institución debe ajustar sus actos administrativos, referente a la consolidación, mensura y deslinde del **ASP ARPNSR**, sobre la base de la superficie legal de 78.000 hectáreas establecida por el Decreto N° 13.680/92.

b) La SEAM debe promover el establecimiento definitivo de los linderos que correspondan a esa superficie y la definición de su zona de amortiguamiento.

c) Estas acciones deben ser comunicadas a esta EFS en un plazo de 90 días.

5.1.2. Delimitación del ASP

Hasta el momento no se ha finiquitado la mensura judicial. Según la información remitida por el MOPC, la mensura judicial del ASPSR se halla aún en trámite de aprobación en el Dpto. de Agrimensura y Geodesia de esa institución, debiendo completarse algunos detalles técnicos por parte de los ejecutores de la mensura.

Infografía 1. Mapa de ASP del Paraguay.



Observación 2 a la SEAM: De acuerdo al Decreto de creación del ASP, el MAG era el responsable de efectuar la delimitación del Parque, y por delegación de la Ley N° 1561/00, la Secretaría del Ambiente es la actual encargada de la delimitación del área.

Conclusión 2 para la SEAM: No ha concluido la delimitación del ASP, ya que no se ha completado la mensura judicial correspondiente. Esta situación se viene arrastrando desde el año 1992, año en que se creó el **ASPSR**, con los consecuentes impactos negativos sobre el mismo en cuanto al uso, protección y conservación del área.

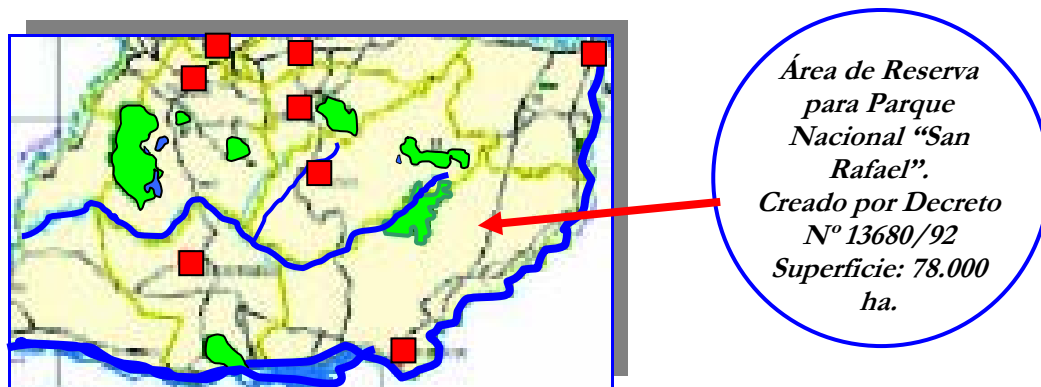
En sus descargos, la SEAM responde que, la delimitación estuvo a cargo del IBR, al que ya se le solicitó copia de los antecedentes, pero que hasta la fecha no cuenta con la documentación. El ente remitió copia de un plano de mensura judicial y notas de la DINCAP remitidas al IBR, solicitando la remisión de los documentos técnicos elaborados en el marco del Proyecto PARN a la SEAM. En este sentido, se concluye que la SEAM no puede delegar sus responsabilidades en otros entes y no puede esgrimir como excusa, en este caso, que el IBR no le proveyó documentos técnicos.

Recomendación 2 para la SEAM: En cuanto a la situación del **ARPNSR**, la SEAM debe:

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

5.1.3. Plan de manejo

De acuerdo al Memo 82/04, la elaboración del Plan de manejo estaba prevista para el año 2004, en el Plan Operativo Anual (POA), elaborado por la SEAM y el Proyecto PAR/98-G33.



Infografía 2. Mapa de ASP del Paraguay reducido² (Región Oriental sur).

Observación 3 a la SEAM: Esta Auditoría desconoce la situación en que se encuentran los trabajos para la elaboración del Plan de manejo, tomando en cuenta que el año está finalizando. El **ASPPNSR** no cuenta hasta la fecha, con un Plan de Manejo, según manifestación de la SEAM, que fuese aprobado por Resolución de la autoridad de aplicación (SEAM).

Conclusiones 3 para la SEAM: a) La Ley N° 352/94 en su Art. 37° establece que: “*Todas las Áreas Silvestres Protegidas bajo dominio público y 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*”. Así, toda actividad a realizarse en el ASP “San Rafael” debe estar enmarcada, para su implementación y desarrollo, en el contexto de un Plan de Manejo. La SEAM, al manifestar que el **ASPPNSR** no cuenta con un PM, transgrede lo establecido en el art. 37° citado, en cuanto a la no elaboración e implementación del PM. La Ley N° 352/94, establece generalmente, que las actividades que podrían realizarse en las ASP deben estar contempladas en los respectivos PM, y que la Autoridad de aplicación sólo puede autorizar la realización de las actividades en base a lo contemplado en los PM, previamente elaborados; caso contrario, no podría realizarse actividad alguna en el área del ASP. Asimismo, la SEAM no cuenta con atribuciones para autorizar actividades en el área del ASPPNSR fuera del marco de un PM, es decir, sin haber elaborado previamente aquél y conforme al mismo. Toda actividad realizada en el área, hasta la fecha, en estas circunstancias transgrede el art. 37°, y toda autorización que pudiera haber emitido la SEAM en el área para cualquier actividad transgrediría la Ley N° 352/94, especialmente el art. de referencia; asimismo, manifestaría beneficios y/o privilegios, por parte de la Autoridad de Aplicación a particulares interesados en la explotación comercial en la zona.

² Estrategia Nacional y Plan de Acción para la Conservación de la Biodiversidad del Paraguay /ENPAB. /2004 – 2009. PNUD, SEAM, GEF PAR98/G32.

En sus descargos la SEAM responde que, la elaboración del Plan de Manejo (PM) está siendo financiada por el Proyecto PAR98/G33 y acompañada por técnicos de la DAP, y se espera concluirlo este año. De acuerdo a la nota CN-028/05 del Coordinador Nacional del proyecto, dirigida a la Dirección de Auditoría Interna de la SEAM, se cuenta con un equipo técnico contratado que ya está trabajando, pero aún no se dispone de informes de avance. Adjunta a la nota se encuentra el Acta de reunión del Comité Evaluador Interinstitucional para el Concurso para la elaboración del PM, en la cual se encuentran los nombres de los profesionales cuya adjudicación se recomienda. Al respecto, se concluye que, la SEAM no cuenta con información acerca del estado de avance del Plan de Manejo, para cuya elaboración ya fue conformado el equipo. El coordinador nacional del Proyecto PAR98/G33 tampoco está informado, a pesar de que dicho proyecto está financiando la actividad. El ASPSR a la fecha no cuenta con PM.

b) Su inclusión en el SINASIP como ASP propuesta a integrar el subsistema administrado por la DPNVS a partir del año 1993, sumado a que las tierras que la componen son de dominio público (fiscales o del Estado), le confieren una protección adicional a través del art. 24° inc. a) de la Ley N° 352/94 “De Áreas Silvestres Protegidas”.

c) Con la promulgación del Decreto N° 13.680/92, y la inclusión del ASP en el SINASIP (reconocido por la Ley N° 352/94 “De Áreas Silvestres Protegidas”), el área en cuestión está plenamente integrada al SINASIP y por ende, bajo la jurisdicción legal y administrativa de la SEAM.

Recomendaciones 3 para la SEAM: **a)** En cuanto al PM para el **ARPNSR**, la SEAM deberá remitir una copia del mismo a esta EFS en un plazo no mayor de 120 días, especificando cronograma de ejecución, recursos materiales y humanos necesarios, así como la fuente de financiación, y el plan operativo anual correspondiente. Asimismo, el mismo contendrá lo expuesto en esta recomendación **3 ítems b), c), d) y e)**, en lo que corresponda.

b) En cuanto a la protección de los recursos del parque la SEAM deberá:

- ⇒ Implementar un sistema de barreras de protección en los caminos internos del parque.
- ⇒ Implementar un sistema de reductores de velocidad de los usuarios (automotores) dentro del parque.
- ⇒ Implementar un sistema de represión de actividades ilícitas.
- ⇒ Implementar un sistema de multas ejemplares a los infractores.
- ⇒ Implementar un sistema adecuado de disposición de residuos sólidos en los puestos guardaparques.
- ⇒ Implementar la colocación de carteles indicadores en el área, que deberán impactar en la menor forma posible sus condiciones naturales.
- ⇒ Dotar al cuerpo de guardaparques de recursos humanos e insumos necesarios para asegurar la supervivencia de la vida silvestre en caso de detectarse anomalías.
- ⇒ Elaborar e incorporar programas de pasantías con las Universidades públicas y privadas, a fin de impulsar actividades en investigación, divulgación y extensión ambiental.

c) Teniendo en cuenta la fauna en general, en especial aquella en peligro, amenazada o endémica y la cacería furtiva de animales en particular, en el **ARPNSR** y su zona de influencia, la SEAM deberá implementar medidas de mitigación, corrección, protección, compensación e iniciar un programa de estricto control, monitoreo y vigilancia, con la aplicación correspondiente de sanciones ejemplares a los infractores. La SEAM deberá remitir el listado del inventario de especies de fauna y flora, estableciendo categoría de manejo.

d) En caso de ser detectados impactos ambientales no previstos y/o resultantes de obras o actividades no autorizadas, la SEAM, deberá arbitrar los mecanismos necesarios para la aplicación de las sanciones, la recomposición y la indemnización, si correspondieren.

e) Asimismo, para optimizar su función de protección de las ASP (incluye el **ARPNSR**), la SEAM deberá implementar las medidas que fuesen necesarias a fin de dar estricto cumplimiento a lo establecido en el art. 12° inc. m) de la Ley N° 1561/00, en lo que respecta a la organización de un sistema nacional de defensa del patrimonio ambiental en coordinación y cooperación con el Ministerio Público.

5.1.4. Manejo del Área Protegida San Rafael

En el documento conocido como Plan Operativo Anual 2003 de la Dirección de Áreas Protegidas, consta como única actividad a ser desarrollada por la Autoridad de Aplicación en el área San Rafael, el desarrollo de una charla sobre la importancia de los Recursos Genéticos del área.

Asimismo, en reiteradas ocasiones, la SEAM justificó el incumplimiento de sus competencias en ciertas áreas del Parque, señalando que las acciones están a cargo del Proyecto GEF (PAR/98 - G33), en cuanto a la administración, gestión, memoria, archivos, actividades de control, supervisión, y otros.

En tal sentido, la División de Presupuesto de la SEAM, a través de su Jefe Adm. Cont. Félix Villamayor, informó a esta Auditoría que no posee ningún tipo de documento administrativo del ASP San Rafael, en razón de que no existen recursos presupuestarios dentro de la SEAM asignados por Ley de Presupuesto y que la administración está a cargo del Proyecto PAR/98 – G33 GEF.

La Ley N° 1561/00 “Que crea el Sistema Nacional del Ambiente, El Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente”, establece en su art. 12°, inciso c) que la SEAM debe *“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 4 a la SEAM: Esta Auditoría considera esta situación como contrapuesta a lo establecido en las Leyes N°s. 352/94 “De Áreas Silvestres Protegidas”, 96/92 “De Vida Silvestre” y 1561/00 “Que crea el Sistema Nacional Del Ambiente, El Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente”, dado que la Autoridad de Aplicación de estas normativas es la Secretaría del Ambiente.

El Proyecto PAR/98-G33 GEF es una unidad de apoyo a la protección y conservación de la Diversidad Biológica en al Área San Rafael, cuyas acciones y resultados deben ser complementarios y de apoyo a los de la SEAM, coordinados y fiscalizados por la Autoridad de Aplicación.

En sus descargos la SEAM informa que canceló las licencias ambientales otorgadas a proyectos agropecuarios y forestales en el ASPSR, a fin de precautelar los recursos naturales (remitió las Res. SEAM N° 1614, del 17/12/04; 1615, del 17/12/04 y; 1584/04, del 14/12/04); que firmó convenios de descentralización de su actividad hacia gobiernos locales, para un control estricto de las ASP (no remitió documentos respaldatorios); que el Proyecto PAR98/G33 se lleva a cabo de acuerdo a las normas y procedimientos de la PNUD y no de la SEAM, por el acuerdo firmado entre el gobierno y dicha organización el 10 de octubre de 1977, ratificado por Ley N° 686 del 7 de junio de 1978 (remitió notas, actas de reuniones, informes técnicos, en los cuales se observa que el proyecto pasó de la forma de manejo nacional (NEX) a manejo directo por el PNUD (DEX), debido a la falta de cumplimiento de actividades y metas).

Al respecto, se observa que el cambio de modalidad de ejecución del Proyecto PAR98/G33 se debió justamente a la inacción de la SEAM, que no cumplió con las actividades y metas previstas en el mismo. Esta Auditoría se ratifica en su observación, en cuanto que la SEAM es la autoridad de aplicación referente a la protección y conservación de la Diversidad Biológica en el Área Silvestre Protegida San Rafael y del ASPSR, no obstante, la administración financiera de los fondos del proyecto GEF PAR 98/G33, quede a cargo del PNUD. La institución no puede delegar jurisdicción y competencia legal a organismos supranacionales.

Conclusión 4 para la SEAM: La SEAM no ha establecido pautas, criterios técnicos y acciones institucionales a fin de subsanar situaciones no controladas en el **ARPNSR**, justificando que su inacción se debe a que el área está a cargo del Proyecto GEF (PAR/98 - G33), en cuanto a la administración, gestión, memoria, archivos, actividades de control, supervisión, y otros, que precisamente le compete como Autoridad de Aplicación. El descontrol, por parte de la SEAM, de las actividades o situaciones mencionadas aumenta el riesgo de degradación ambiental en el ASP.

Recomendaciones 4 para la SEAM: a) La SEAM deberá establecer pautas, criterios técnicos y soluciones concretas, referentes a la administración, gestión, memoria, archivos, actividades de control, supervisión, manejo, conservación, preservación, protección y otros del **ARPNSR**.

b) La SEAM deberá presentar a ésta EFS, en relación a la **Recomendación 4 a)** anterior, un plan de acción correctiva, en los términos expuestos en un plazo máximo de 90 días.

5.1.5. Recuperación de inmuebles en el ASP

Ley N° 352/94 art. 24°: “Para la declaración de un Área Silvestre Protegida bajo dominio público se adoptará el siguiente procedimiento:

- a) *Si el área escogida contiene inmuebles de propiedad del Estado, los mismos pasan a ser patrimonio a perpetuidad del Estado, bajo la responsabilidad y administración de la Autoridad de aplicación, sin cargo alguno por el traspaso;*
- b) *Si el área escogida contiene, total o parcialmente, inmuebles de propiedad privada, éstos serán considerados **Área de Reserva**³ por la Autoridad de Aplicación hasta tanto se finiquite el trámite administrativo y legal que la convierta el Área Silvestre Protegida bajo dominio público. (...) Asimismo, los propietarios a partir de la notificación, deberán cesar todas las actividades susceptibles de producir alteración de los recursos naturales, culturales o de otro tipo (...).”*
- c) *Dentro del término de 60 (sesenta) de la notificación, si el o los propietarios no manifestasen su consentimiento para la venta del Área de Reserva, el inmueble será objeto de expropiación, previa solicitud fundada de la Autoridad de Aplicación que garantizará la justa indemnización según los términos establecidos en la Ley de Expropiación por causa de utilidad social. Los inmuebles, titulados o no, de asentamientos indígenas no serán afectados por el presente inciso; (...).*

La SEAM, por nota SEAM N° 560/01, de fecha 27 de julio de 2001, comunicó al BNF que la Finca N° 974 ubicada en el Distrito de San Juan Nepomuceno, objeto de venta por el ente, se encuentra ubicada dentro de un área de reserva. Asimismo, informó su interés de compra en conformidad con el art. 24° de la Ley N° 352/94, el cual en su inciso c) establece que si dentro de los 60 (sesenta días) de la notificación, el propietario – en este caso el BNF – no manifestase su consentimiento para la venta del Área de Reserva, el inmueble será objeto de expropiación por causa de utilidad social.

Observación 5 a la SEAM: a) Se observa que la SEAM no ha concretado la consolidación definitiva del ASPSR.

b) En noviembre del año 2002 la propiedad fue adjudicada al Sr. Antonio Heliodoro Ibarra Llano y no a la SEAM.

c) La SEAM debe presentar a esta CGR las gestiones realizadas en el área, en cumplimiento del 24° inc. b) y c) de la Ley N° 352/94, a partir de la promulgación de la misma.

³ La negrita es de la auditoría.

Conclusiones 5 para la SEAM: a) La SEAM dio cumplimiento parcial al art. 24° incs. b) y c), omitiendo iniciar los trámites para la expropiación de la propiedad en cuestión, al cumplirse el plazo de 60 días posteriores a la notificación.

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

c) Las acciones de la SEAM son insuficientes, ya que las Leyes N° 352/94 y la 1561/00 le establecen responsabilidades y le otorgan potestades para su cumplimiento, las cuales no han sido agotadas por la SEAM.

Recomendaciones 5 para la SEAM: a) La SEAM debe gestionar, si correspondiere, ante el BNF la transferencia de la propiedad en cuestión, administrada por aquella, a fin de constituir dicho inmueble del **ARPNSR** en ASP bajo dominio público.

b) La SEAM deberá dar cumplimiento inmediato y detallado del procedimiento establecido en el Capítulo IV de la Ley N° 352/94 (arts. 23°, 24° y 25°), a fin de lograr la consolidación real del **ARPNSR**, dentro de los plazos establecidos por dicha Ley.

5.1.6. Situación Administrativa de los Fondos para el Área Protegida

5.1.6.1. Administración de Fondos de partida Ordinaria y Extraordinaria

Se ha solicitado a la SEAM, Autoridad de Aplicación de la Ley N° 352/94 “De Áreas Silvestres Protegidas”, informes sobre asuntos relacionados con el ASP San Rafael, tales como: ejecución presupuestaria ejercicio fiscal 2000 al 2003; lista de funcionarios afectados al ASP San Rafael; inventario de adquisiciones, cuadro de depreciación y evalúo año 2003; plan de adquisiciones de los ejercicios fiscales 2000 al 2003; pliego de adquisiciones de los ejercicios fiscales 2000 al 2003; pliego de bases y condiciones, especificaciones técnicas, notas de adjudicaciones, contratos, notas de remisión y actas de recepción de lo adquirido en los años 2000 al 2003; y por último, órdenes de pago y sus respectivos documentos respaldatorios de los años 2000 al 2003.

Por la Nota DGPCB N° 115/04 SEAM, contestación a la Nota DGCRNMA N° 57/04, del Director General Administrativo Lic. Héctor Iván Samaniego, y Nota DAF N° 157/04 de fecha 16/07/04 folio 11, y Nota DT N° 002/04 de fecha 16 /07/04 folio N° 10, del Señor *Sixto Armoa*, Jefe del Dpto. de Tesorería, informan que la institución no posee ningún tipo de documento administrativo de la Reserva señalada, en razón que no existen recursos presupuestarios asignados por Ley de Presupuesto General de Gastos de la Nación, específicamente para la misma, estando su administración con fondos del Proyecto PAR/98 – G33 GEF.

La Ley N° 352/94 de Áreas Silvestres Protegidas, en su art. 49° establece que: “Serán de recursos ordinarios”:

- a) Las partidas que le asigne anualmente el Presupuesto General de Gastos de la Nación;*
- b) Los que provengan de las inscripciones, licencias, permisos, fiscalizaciones y prestación de servicios;*
- c) El producto de tasa de ingreso y demás sumas que perciban por derechos, concesiones, uso de instalaciones y prestación de servicios a los visitantes y usuarios de las Áreas Silvestres Protegidas bajo dominio público;*
- d) El producto de tasas, contribuciones, bonos, regalías u otros similares;*
- e) Los recursos creados por leyes especiales; y*
- g) Todos aquellos que genere el Sistema de Áreas Silvestres Protegidas en virtud del ejercicio de las funciones que esta Ley le asigna”.*

Asimismo, en el art. 50° de mismo cuerpo legal consta: “Serán recursos extraordinarios”:

- a) Las partidas que con ese carácter le asigne el Presupuesto General de la Nación;*
- b) Los subsidios, donaciones, y legados que reciba;*
- c) Las indemnizaciones;*
- d) Los préstamos reembolsables y no reembolsables obtenidos en el país o en el exterior y destinados al cumplimiento del objeto de la presente Ley;*
- e) Los montos cobrados por vía judicial; y*
- f) Todos aquellos no comprendidos en los incisos anteriores y que se crearen a los efectos de la presente Ley”.*

Además, la Ley N° 1535/99 “De Administración Financiera del Estado”, establece en su art. 1° inc. b) “Desarrollar sistemas que generen información oportuna y confiable sobre las operaciones y en su art. 2° *Que será obligatorio para todos los organismos y entidades del Estado y se regirá por el principio de centralización normativa y descentralización operativa con el objetivo de implementar un sistema de administración e información financiera dinámico, que integre y armonice las diferentes tareas derivadas de la administración de los recursos asignados a las entidades y organismos del Estado”.*

Observación 6 a la SEAM: La SEAM informa que la institución no posee ningún tipo de documento administrativo del **ARPNSR**, tampoco existen recursos presupuestarios asignados por Ley de Presupuesto General de Gastos de la Nación, para el **ARPNSR**, estando su administración sustentada con fondos del Proyecto PAR/98 – G33 GEF.

La justificación esgrimida está en contravención a lo establecido en las mencionadas leyes.

Conclusión 6 para la SEAM: En su descargo, la SEAM informa que el ente dispone de los siguientes documentos: asignación de recursos, personal asignado al ASP contratado por el Proyecto PAR98/G33, recursos propios provenientes del Presupuesto Gral. de Gastos de la Nación, presupuesto del Proyecto PAR98/G33 y sub-programas de fiscalizaciones de la Dirección de Fiscalización Ambiental Integrada - DFAI. Sin embargo, la SEAM no remitió los documentos solicitados por la CGR ni los que declaran tener en su poder, por lo tanto, no existen documentos respaldatorios de sus afirmaciones.

Recomendación 6 para la SEAM: La SEAM deberá adecuar su actividad administrativa en el marco de las leyes referenciadas en este ítem.

5.1.6.2. Fondos destinados al ASP San Rafael dentro del Proyecto PAR/98/G33

Según Memorando AD – 0062/2004 del 20/07/04, de la Lic. Vicky Fernández, Gerente Administrativa del Proyecto PAR/98/G33, la SEAM informa que solamente dispone de la lista de Guardaparques asignados a la Reserva y los bienes adquiridos por el Proyecto, y los que están ubicados en el ASP aún no fueron transferidos a la SEAM y pertenecen al PNUD; concluido el Proyecto, se efectuará la transferencia a la institución. Los documentos de la Ejecución Presupuestaria, Conciliación Bancaria, Plan de Adquisiciones, Pliegos de Bases, etc. no disponen porque los gastos y los pagos no están separados por Parques sino que son rubros globales del Proyecto para las cuatro áreas silvestres protegidas que atiende el proyecto (Paso Bravo, San Rafael, Río Negro y Médanos el Chaco).

Análisis de la CGR: Se remitieron copias de documentos que avalan lo señalado por la SEAM. En otro ítem se hizo referencia a la ley que ratifica el acuerdo del gobierno con el PNUD. Por lo presentado en el descargo, **esta Auditoría retira su observación al respecto.**

5.1.6.3. Fondo Especial

El art. 51° de la Ley N° 352/94 de Áreas Silvestres Protegidas establece que la autoridad de aplicación de esta Ley – en este caso la SEAM – debe crear el Fondo Especial de las ASP bajo dominio público a ser administrado por la Autoridad de Aplicación de la Ley.

Observaciones 7 a la SEAM: a) Se observa que la SEAM no ha creado el Fondo Especial de las ASP.

b) La SEAM como Órgano responsable de la elaboración, normalización, coordinación, ejecución y fiscalización de la política y gestión ambiental nacional, no cumple con sus funciones establecidas por ley, justificando que no administra la Reserva mencionada, porque afirma carecer de recursos presupuestarios necesarios. Sin embargo, por la Ley N° 352/94 “De Áreas Silvestres Protegidas” la SEAM debe contar con recursos propios, ordinarios y extraordinarios.

Conclusiones 7 para la SEAM: a) La SEAM, en su descargo informa que el Fondo fue creado por la Ley N° 352/94 e implementado por Res. SEAM N° 14/04 (no remitió copia), modificada por Res. N° 46/04, hallándose en proceso de perfeccionamiento. Se aclara que el Alcance de la Auditoría es hasta el año 2003, por lo que se confirma que el Fondo Especial no fue implementado hasta ese año.

b) En su descargo, la SEAM aclara que existen fondos provenientes de recursos ordinarios – Presupuesto General de Gastos de la Nación, sub. Programa 7- y extraordinarios: donaciones-Proyecto **PARN**. En este orden, justifica que cuenta recursos ordinarios y extraordinarios asignados a la **DGPCB**. Sin embargo, afirma, al mismo tiempo, que el **ASPSR** no cuenta con una asignación específica de recursos.

La SEAM, en contravención a lo establecido en el artículo mencionado en el párrafo anterior, omitió la implementación de este fondo, es decir, que a la fecha no lo ha implementado o no lo ha dispuesto efectivo, a fin de dar cumplimiento a lo establecido en el art. 51° de la Ley N° 352/94 de Áreas Silvestres Protegidas. En consecuencia, el **ASPSR** no cuenta con fondos provenientes del mismo, como tampoco del Presupuesto General de Gastos de la Nación, sub. Programa 7 en forma específica.

Recomendación 7 para la SEAM: En cuanto al ítem “*5.1.6 Situación Administrativa de los Fondos para el Área Protegida*”, esta Auditoría recomienda un sinceramiento institucional de la Autoridad de Aplicación dentro de sus competencias en el **ARPNSR**, en cuanto a administración y disposición de fondos y recursos varios del **ARPNSR** y, en consecuencia, gestionar en la instancia pertinente concretamente los recursos y fondos necesarios establecidos por Ley, acorde con la importancia que reviste este patrimonio público-ambiental, espacio y/o recurso que se maneja hoy día de manera muy poco convincente.

5.1.7. SISTEMA DE CONTROL INTERNO

Dentro del proceso de la auditoría se ha solicitado a la unidad responsable de las Áreas Protegidas, la existencia o no de los manuales de funciones y procedimientos. Al respecto, por **Memorandum SEAM N° 82/04**, la SEAM informa que no posee manuales de procedimientos y funciones reglamentados. Los procesos de control interno no están establecidos en forma escrita, sí existe un sistema de control empírico basado en la experiencia de cada miembro del staff.

Así mismo, informan por Nota DGPCB N° 58/04 (Ítem d) del **Memorando DAP N° 82/04** que no se realizó ninguna auditoría interna hasta el año 2003.

Observación 8 a la SEAM: Los manuales de funciones no están aprobados ni están definidos los procedimientos de acción de la **DGPCB**.

La SEAM es responsable de proponer y difundir sistemas más aptos para el mantenimiento de la biodiversidad en el ASP San Rafael como proceso previo a la autorización de cualquier uso sustentable de la misma, como así mismo, el control y fiscalización de las actividades realizadas en su zona de amortiguamiento.

Esta Auditoría observa la ausencia de normas y sistema de control interno eficientes en la SEAM, en conformidad a la Ley N° 1535/99 “*De Administración Financiera del Estado*” Título VII del Sistema de Control y Evaluación Capítulo I del Régimen de Control y Evaluación, arts. 59° al 64°, y el Decreto Reglamentario N° 1249/03.

En su descargo, la SEAM hace referencia a la Ley N° 1561/00, a la emisión de la Res. N° 10/00 “*Por La Cual Se Establece La Estructura Organizativa De La SEAM*”, reforzada por Decreto N° 11075/00 “*Por El Cual Se Aprueba La Resolución N° 10 De La SEAM Del 12 De Octubre Del 2000 Que Reglamenta El Manual De Funciones De La SEAM*”. El ente también refiere que, posteriormente, con el préstamo del BID, se inició el proceso de reorganización y elaboración de normas técnicas para actividades operacionales, aprobado por Res. N° 522/03 “*Por La Cual Se Establece La Nueva Estructura Orgánica De La SEAM*” y sucesivas resoluciones modificatorias.

Análisis de la Auditoría: Según descargo de la SEAM, con acompañamiento de las normativas correspondientes, esta Auditoría puntualiza que, están determinadas las atribuciones y funciones generales de cada área temática y otras del Ente. Sin embargo, no ha presentado a esta Auditoría, el Manual de Funciones de las Direcciones de Áreas Protegidas y de Biodiversidad, y funciones específicas de cada cargo de esta Área Temática.

En cuanto a procedimientos de acción, la SEAM no hace referencia a la existencia de un manual de procedimientos.

La Resolución N° 10/00, en sus arts. 9°, 10° y 11, se refiere a las funciones de la Auditoría Interna de la SEAM. Por Res. SEAM N° 779/03 y por Res. SEAM N° 106/05 se nombran Auditores Internos. En sus descargos, la SEAM, informa sobre estos aspectos, sin anexar dichas resoluciones, omitiendo además informar sobre normas y sistema de control interno, vigentes en la Institución., por lo tanto se consideran inexistentes.

Conclusión 8 para la SEAM: Las situaciones como las que se describen en el desarrollo de este informe se han dado precisamente por la falta de manuales de procedimientos y de funciones, claros y en plena vigencia e implementación, y adecuado sistema de control interno, y la aplicación de sus principios rectores.

Observación 9 de la CGR: La SEAM no ha provisto a esta auditoría informe alguno de su Auditoría Interna, el hecho implica omisión o incumplimiento de lo establecido en la Ley N° 1535/99 “*De Administración Financiera del Estado*” y el Decreto N° 1249/03 “*Por El Cual Se Aprueba La Reglamentación Del Régimen De Control Y Evaluación De La Administración*”.⁴

En este contexto, la SEAM, en su descargo, indica que sufrió una serie de contratiempos para el traspaso definitivo de los bienes patrimoniales del ente. Recién a partir del año 2003 se nombró un Auditor Interno (AI) por Res. N° 779/03 (no remite copia; remite copia de Res. N° 08/03 que refiere a nombramiento de Auditor Interno) y se realizaron auditorías internas y externas.

⁴ Sección 6. SISTEMA DE CONTROL INTERNO – ENTES AUDITADOS. PÁG. 69. INFORME FINAL.

Bajo esta nueva administración se nombra Auditor Interno por Res. N° 106/05 (no remite copia). El ente señala que el AI no cuenta con archivos y se halla recopilando para presentar a la CGR.

Conclusión 9 de la CGR: La respuesta indica la ausencia de un sistema de control interno y omisión o incumplimiento de lo indicado en la observación. El no contar con directrices traducidas en normas de control interno que definan una estructura de control interno eficiente, eficaz y oportuna respecto a los planes de la entidad abarcando actitudes, métodos, procedimientos y otras medidas de gestión, hace difícil el logro de los siguientes objetivos:

- ↪ Promoción de las operaciones metódicas, económicas, eficientes y eficaces y los productos y servicios de calidad acorde con la misión que la institución debe cumplir;
- ↪ Preservación de los recursos financieros institucionales a fin de evitar pérdidas por despilfarro, abuso, mala gestión, errores, fraude e irregularidades;
- ↪ Respeto y adecuación estricta a las leyes, reglamentos, otras normativas vigentes y directivas de las entidades; y,
- ↪ Elaboración y registración de datos financieros y de gestión fiables presentados correctamente en los informes que se emitan.

Una estructura eficaz de control interno requiere de elementos decisivos entre los cuales se pueden citar, entre otros:

- ↪ Normas específicas y actualizadas de control interno;
- ↪ Directivos que acepten la responsabilidad principal de la realización de controles eficaces;
- ↪ Evaluaciones periódicas del control interno realizadas por los directivos;
- ↪ Verificaciones internas de los controles;
- ↪ Organización de fiscalización superior comprometida con el establecimiento y la inspección de sistemas de control interno.

Recomendación 8 para la SEAM: La SEAM debe precisar sus directrices en los siguientes puntos:

- ↪ Los conceptos y objetivos del control interno;
- ↪ Emisión de un compendio mínimo de normas de control interno que se pueda utilizar como marco para el desarrollo de una estructura de control interno específica;

- ↳ La implementación de una estructura de control interno que garantice su eficiencia y su eficacia; y,
- ↳ La inspección periódica de la eficacia de la estructura sistémica a fin de detectar fallas y/o errores.

5.2. MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES – MOPC

En base a la nueva Constitución Nacional, aprobada en el año 1.992, se ha establecido una política muy clara sobre el marco legal aplicable al sector minero. Así, se establece en el Artículo 112° - DEL DOMINIO DEL ESTADO que: *“Corresponde al Estado el dominio de los hidrocarburos, minerales sólidos, líquidos y gaseosos que se encuentre en estado natural en el territorio de la República, con excepción de las sustancias pétreas, terrosas y calcáreas.*

El Estado podrá otorgar concesiones a personas o empresas públicas o privadas, mixtas, nacionales o extranjeras, para la prospección, la exploración, la investigación, el cateo o la explotación de yacimientos, por tiempo limitado.

La ley regulará el régimen económico que contemple los intereses del Estado, los de los concesionarios y los de los propietarios que pudieran resultar afectados”.

El Artículo 3° de la Ley 93/1914 *“De Minas”* establece que: *“El Estado es el titular de todas las minas, excepción hecha de las de naturaleza calcárea, pétreas y terrosas, y en general todas las que sirven para materiales de construcción y ornamento”.*

El Art. 2° de la Ley N° 167/93 *“Que aprueba con Modificaciones el Decreto-Ley N° 5 de fecha 27 de marzo de 1991 “Que establece la estructura orgánica y funciones del Ministerio de Obras públicas y comunicaciones”*, establece que: *...“Corresponde a esta Cartera Ministerial las responsabilidades de bienes y servicios públicos siguientes: Obras Públicas, Transporte, Comunicaciones, Energía, **Minas**, Turismo y Parques Nacionales, y Monumentos Nacionales”.* El Art. 25° establece: *El Gabinete del Vice-Ministro de Minas y Energía tendrá a su cargo: a) Establecer y orientar la política referente al uso y el manejo de los recursos naturales minerales y energético;...*

Con estas premisas, el propietario minero está amparado por la Constitución y las leyes. Su propiedad esta registrada y controlada por mecanismos administrativos y cartográficos confiables, que garantizan los límites de su propiedad.

Los Contratos de Concesión están amparados por leyes y reglamentos bien claros que establecen mecanismos administrativos y judiciales confiables para solucionar los conflictos que pudieren estar relacionados a las actividades mineras.

Las áreas silvestres protegidas y su manejo están bien definidas por la Ley de Áreas Silvestres Protegidas y por un Plan de manejo de Áreas Silvestres, por lo que cualquier inversionista minero, puede saber perfectamente de las mismas y evitar conflictos.

5.2.1. Mensura judicial del ASP

El Decreto N° 13680/92, “*Por El Cual Se Declara Reserva Para Parque Natural El Área Comprendido Por La Cordillera San Rafael, Bajo La Denominación De Parque Nacional San Rafael*”, establece en su Art. 2° que: “*El Ministerio de Agricultura y Ganadería, a través de sus dependencias competentes, efectuará la delimitación del área que corresponderá a la reserva para Parque Nacional mencionado en el -artículo 1~ de este Decreto, como asimismo el -manejo técnico y administrativo del mismo*”.

El MOPC informó a esta Auditoría por Nota **S. N° 281/04**, que la mensura judicial del ASP San Rafael se halla aún en trámites de aprobación en el Dpto. de Agrimensura y Geodesia, debiendo completarse algunos detalles técnicos por parte de los ejecutores de la mensura, estando los planos a disposición de los interesados para realizar las copias que se demanden.

Observación 1 al MOPC: El ente no ha hecho mención en su nota, el período de tiempo transcurrido desde el ingreso a esa institución del pedido judicial del informe técnico correspondiente ni los trámites realizados para la obtención de los datos faltantes.

5.2.2. Explotación de hidrocarburos / minerales

El MOPC ha informado a esta Auditoría que no existe en los archivos del Dpto. de Hidrocarburos ningún permiso y/o concesión de prospección, exploración y/o explotación de hidrocarburos en el área de influencia del ASP San Rafael. Sí constan en los registros de Asuntos Mineros, dos empresas que han solicitado permiso de prospección o cateo de minerales.

Observación 2 al MOPC: El ente no informó la situación de avance de los trámites realizados por las empresas que solicitaron los permisos de prospección de minerales ni autorizaciones previas de la SEAM, considerando que las superficies solicitadas se encuentran en el ASP.

Conclusiones Generales para el MOPC: a) La institución no adopta todas las medidas necesarias a fin de garantizar la finalización de los trabajos por el compromiso asumido. Por motivos de esta circunstancia aún no se puede concluir la consolidación del ASP y encarar las acciones que dependen de esta consolidación.

b) Ante la ausencia de respuesta del MOPC sobre la situación de las empresas que han solicitado autorización para prospeccionar áreas de la región oriental y específicamente aquellas que afectan al ASP San Rafael, esta auditoría se abstiene de opinar sobre la situación actual de las mismas.

Recomendaciones 1: a) El MOPC deberá agilizar los trámites para la aprobación de la mensura judicial del ASP San Rafael que se halla en el Dpto. de Agrimensura y Geodesia

b) El MOPC, en coordinación con la SEAM, deberá excluir, de los bloques de permisos de cateo o prospección o concesiones para prospección, exploración y explotación de minerales metálicos,

comunes y preciosos, así como gemas minerales o piedras preciosas las áreas silvestres protegidas sujetas a la Ley N° 352/94 de “Áreas Silvestres Protegidas”, en todo el territorio del país.

5.2.3. SISTEMA DE CONTROL INTERNO - MOPC

Recomendación 3 para el MOPC: El MOPC debe ajustarse a lo establecido en el numeral “***5.1.7 SISTEMA DE CONTROL INTERNO***” para la **SEAM** de este informe, en cuanto a lo relativo al **ARPNSR**.

5.3. MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA – MAG

Ley N° 81/92 “*Que Establece La Estructura Orgánica Y Funcional Del Ministerio De Agricultura Y Ganadería*” en su Art. 29 establece que: “*El Servicio Forestal Nacional, tendrá como atribuciones controlar y fiscalizar los recursos forestales de producción, sean naturales o implantados y de las tierras que aún sin cobertura boscosa sean clasificadas como tierras forestales.*”... El art. 2° de la Ley N° 422/73 “*Forestal*” establece como uno de sus objetivos fundamentales *La protección, conservación, aumento, renovación y aprovechamiento racional de los recursos forestales del país.* El Servicio Forestal Nacional, dependiente del MAG, es autoridad de aplicación de esta Ley. Al respecto, el art. 11° establece: “*Crease el Servicio Forestal Nacional dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería, con facultades y atribuciones específicas que se le conceden expresamente por esta ley, para administrar, promover y desarrollar los recursos naturales renovables del país, en cuanto a su defensa, mejoramiento, ampliación y racional utilización*”. El art. 12° **inc. a)** en cuanto a las atribuciones y funciones del Servicio Forestal Nacional establece que, debe “*Formular la política forestal en coordinación con organismos del Estado que actúan en el campo del desarrollo económico del país*”.

5.3.1. Planes, programas y proyectos aprobados

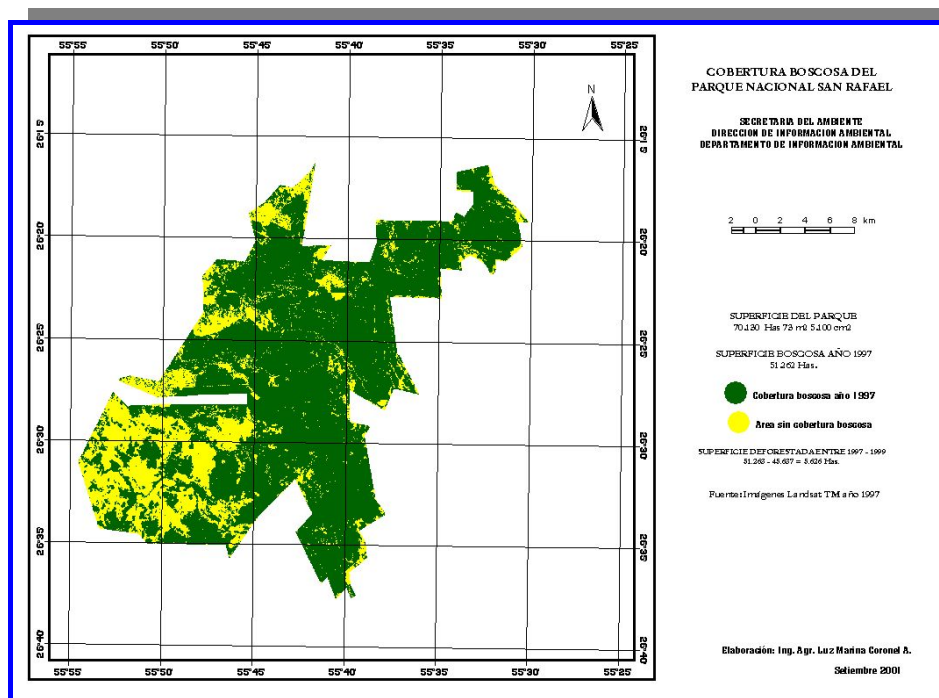
Por nota CGR N° 556/04 se ha solicitado al MAG/SFN (Servicio Forestal Nacional) el listado de planes, programas, proyectos y/o acciones llevadas a cabo en el ASP San Rafael y su zona de amortiguamiento desde el año de su creación hasta diciembre de 2003. A tal solicitud, el Ministro de Agricultura y Ganadería remitió por Nota S. G. N° 195/04 el informe del Jefe del Dpto. de Bosques del SFN, Ing. **Marcos Noguera**, quien responde en los siguientes términos: “*El Departamento Manejo de Bosques; informa que en la División Archivo no se cuenta con la delimitación del Área de influencia del ASP San Rafael, razón por el cual no se podrá remitir el informe de los ítems solicitados en el expediente de referencia*”, refiriéndose al Expediente SFN N° 1709/04.

Observación 1 al MAG: Esta Auditoría resalta que el área destinada a Reserva para Parque Nacional se encuentra enunciada en el Decreto N° 13680/92, reconocido por la Ley N° 352/94, en su art. 63°. De igual manera, el Decreto N° 16610/02, en su art. 2° enumera los puntos geográficos que en su conjunto conforman el lindero del área.

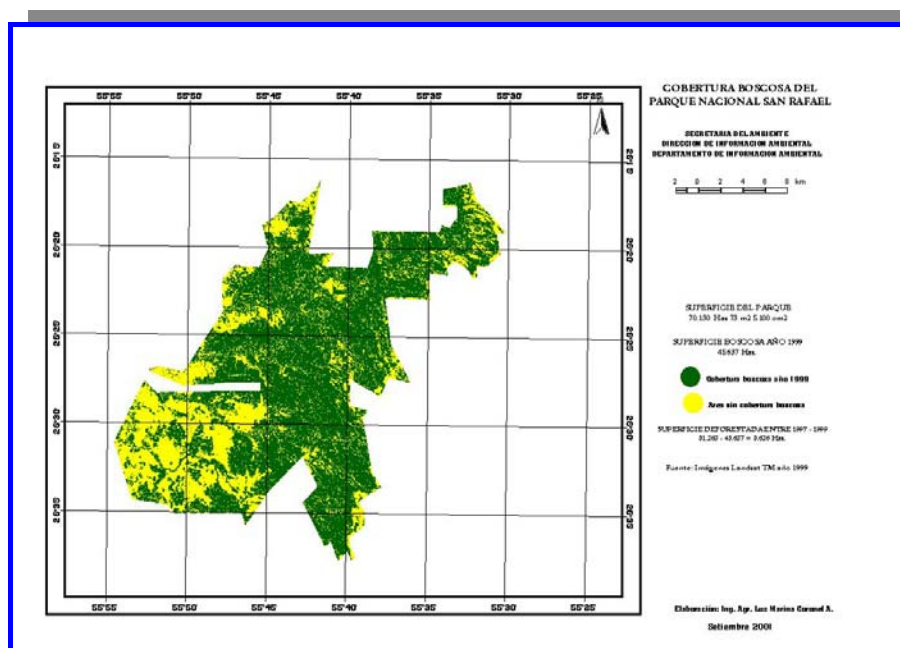
Conclusión 1 al MAG: Por principio jurídico ningún funcionario público puede argumentar el desconocimiento de lo establecido en una normativa. Esta situación fue utilizada como justificación para no remitir las informaciones solicitadas acerca de los planes y proyectos aprobados para la zona y el uso de agrotóxicos. Este hecho pone de manifiesto la descoordinación existente entre el MAG y la SEAM.

5.3.2. Situación de deforestación en el parque

Situación forestal en el ASP ARPNSR:



Infografía 3-Año 1997: superficie boscosa 51.262 ha en color verde



Infografía 4-Año 1999: superficie boscosa 45.637 ha en color verde

Observación 2 al MAG: Como puede apreciarse en las infografías, la masa boscosa se vio disminuida dentro del Parque Nacional en 5.625 ha entre los años 1997 y 1999, hecho que el SFN desconoce por no contar con los límites del ASP.

Conclusión 2 al MAG: El SFN manifiesta desconocer el alcance del Art. 2° de la Ley N° 422 “Forestal” en cuanto el inc. a) que manifiesta que uno de los objetivos fundamentales de la Ley es: *La protección, conservación, aumento, renovación y aprovechamiento racional de los recursos forestales del país.* Asimismo, manifiesta desconocimiento de sus funciones específicas como SFN, en lo referente al Art. 12° inc. e) de la misma Ley, que establece que debe: *Fiscalizar el aprovechamiento, el manejo de los bosques y el de los recursos naturales renovables.* En este orden, el SFN no puede omitir el cumplimiento de sus funciones de fiscalización y protección de los recursos forestales, aunque la SEAM tenga atribuciones y/o funciones análogas.

Recomendaciones 2 al MAG: a) El MAG debe iniciar una investigación exhaustiva sobre la situación de los bosques existentes en el ASP, a fin de identificar a los responsables de las devastaciones de bosques en el área, y sin autorización de las autoridades de aplicación: SEAM, para las licencias ambientales, y SFN, para la aprobación de planes de aprovechamiento o de manejo. Además, para la aplicación de las sanciones que correspondan, comunicando al Ministerio Público y a ésta CGR los resultados de las mismas en el plazo de 120 días. Los trámites en el marco de la presente recomendación deberán iniciarse en el plazo de 30 días.

b) El SFN posee Oficinas Regionales en los diferentes departamentos del país dedicadas al cumplimiento de las funciones y atribuciones encomendadas por Ley. Por lo tanto, teniendo en cuenta sus funciones específicas y análogas a las de la SEAM, esta CGR recomienda que el SFN trabaje en forma conjunta con la SEAM, a fin de coordinar acciones y detectar cualquier anomalía que ocurra en las áreas forestales del país.

5.3.3. Habilitación de la Colonia Amistad

En el año 1997, fecha de creación de la colonia por parte del IBR, el MAG, a través de la Subsecretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente, era la autoridad de aplicación de las leyes N° 294/93 “De Evaluación de Impacto Ambiental” y N° 352/94 “De Áreas Silvestres Protegidas”.⁵

Observación 3 al MAG: En lo pertinente, con respecto a la gestión del MAG, ésta auditoría ratifica las ***observaciones, conclusiones y recomendaciones*** contempladas en el Informe de la Resolución CGR N° 446/98 “Por la cual se dispone la realización de un Examen Especial al Instituto de Bienestar Rural, a efectos de verificar el cumplimiento de las normativas legales para la implantación de colonias rurales en el área de influencia del Parque Nacional San Rafael”.

⁵ En el ítem 2.6. IBR se trata el tema con mayor detalle.

5.4. BANCO NACIONAL DE FOMENTO – BNF

5.4.1 Adjudicación de tierras situadas en el ASP

Otorgan Escritura de Dación de Pago, N° 57 Folio 286 y sgtes., el 4 de julio del año 2000, los Sres. Raúl Julián Fernández Coronel y Carlos Villagra a favor del BNF, para cancelar la deuda de la Firma FERTICOP COMERCIAL Y TRANSPORTE SRL., por la suma total de **Gs. 3.735.139.860** (guaraníes tres mil setecientos treinta y cinco millones ciento treinta y nueve mil ochocientos sesenta) de la Finca N° 974 Padrón N° 3915 del Distrito de San Juan Nepomuceno (hoy distrito de Alto Vera Departamento de Itapúa), inscrita a nombre del Sr. Edgar Bernardi, con una superficie de 3.840 ha. 6.180 m², con valor de tasación **Gs. 3.137.328.260** (guaraníes tres mil ciento treinta y siete millones trescientos veintiocho mil doscientos sesenta) efectuada por el Ing. Agr. Javier Ulises Toñáñez Ortiz, el 18 de noviembre de 1999 y la Finca N° 3480 Padrón N° 3179 del Distrito de Pedro Juan Caballero, inscrita a nombre del Sr. Capitán Raúl Fernández Coronel, con una superficie de 597 ha. 8.116 m², con valor de tasación **Gs. 597.811.600** (guaraníes quinientos noventa y siete millones ochocientos once mil seiscientos).

Según consta en la Escritura precedente, respecto de la superficie de la Finca N° 974, se expresa cuanto sigue: “*RESUMEN GENERAL DE SUPERFICIE. SUPERFICIE SEGÚN MENSURA: 3.840 Has. 6.180 m². SUPERFICIE SEGÚN TÍTULO: 3.302 Has. 4.508 m². SUPERFICIE SOBRANTE: 538 Has. 1672 m² (inmueble fiscal).*”

El BNF considera para venta de dicho inmueble, la *SUPERFICIE SEGÚN TÍTULO*, que corresponde a 3.302 ha. 4.508 m².

El entonces Secretario Ejecutivo-Ministro de la SEAM, Edmundo Rolón Osnaghi, por Nota N° 560/01, de fecha 27 de julio de 2001 (con mesa de entrada en el BNF N° 2800 –Presidencia y 01874 – Secretaría General), dirigida al entonces Presidente del Consejo del BNF, Dr. Juan José Galeano, comunica que la finca N° 974 propiedad del BNF, se encuentra ubicada dentro de un...*Área de Reserva para Parque Nacional San Rafael*, y que la misma representa una de las más importantes y últimas áreas...*para la conservación de la biodiversidad biológica nacional, representativa de la ecorregión conocida como Bosque Atlántico Interior...*(2do. Párrafo de la nota). Al mismo tiempo, en la misma nota, comunica su interés de comprar el inmueble, proponiéndole un trato preferencial acerca de la posibilidad de su adquisición.

Posterior a la solicitud de la SEAM se presentaron otros solicitantes, como la ONG Guyrá Paraguay (en representación de la Alianza de Conservación), el 03 de setiembre de 2001; el INDI a través de la Lic. Olga Rojas de Báez presenta una solicitud de los Indígenas Ache-Guayakí para adquirir el inmueble para su parcialidad, el 23 de noviembre de 2001; y el Sr. Antonio Ibarra Llano, el 7 de octubre de 2002. Posterior a la adjudicación de la finca por parte del BNF a este último, el IBR manifestó su interés de adquirir la propiedad para relocalización de 111 familias

campesinas que ocuparon una propiedad de la Comunidad Indígena Mbya de Tapy Javy, el 31 de diciembre de 2002.

Observaciones al BNF

Las observaciones emitidas al BNF son el resultado del análisis de las documentaciones proveídas por dicha institución auditada:

a) *La venta de la finca N° 974 fue autorizada por Resolución N° 8 Acta 116, en fecha 6 de noviembre del año 2002, a favor del señor Antonio Heliodoro Ibarra Llano. Se desconoce las razones por las cuales fueron desestimadas las otras solicitudes.*

El BNF, como propietario del inmueble, debió haber vendido las tierras de la Estancia Santa Inés a la SEAM, basándose en lo establecido en el art. 24° de la Ley N° 352/94 de “Áreas Silvestres Protegidas”.

Si bien, el BNF incorpora a su patrimonio de dominio privado las tierras otorgadas en dación, directamente está aceptando las tierras de un particular en compensación de una deuda de éste con el BNF, por ende, las tierras son del BNF, entidad del Estado.

b) *La entidad presentó a esta Auditoría un listado con las notas enviadas de los solicitantes que deseaban comprar el inmueble, no así las respuestas de parte del Banco hacia los interesados.*

c) *El monto especificado en la Resolución (BNF) N° 8, para depositar como entrega inicial para la compra del inmueble, fue de Gs. 700.000.000 (guaraníes setecientos millones). El depósito fue realizado en moneda norteamericana con un valor de U\$S 100.000 (dólares cien mil), en fecha 04 de febrero de 2003, siendo la cotización a esa fecha de 6.900 Gs. por U\$S. Por ende, el total depositado fue de Gs. 690.000.000 (guaraníes seiscientos noventa millones).*

d) *La suma especificada como valor de venta Gs. 2.200.000.000 (guaraníes dos mil doscientos millones), no condice con el valor especificado en la escritura N° 57 folio 1477086, inscrita en la DGRP en la Undécima sección bajo el N° 12 y al folio 92 y siguientes, cuyo valor de tasación asciende la suma de Gs. 3.137.328.260.*

e) *EL BNF manifiesta que el Contrato de Compra Venta entre la Institución y los representantes de la Firma Adjudicada no existe.*

f) *No se observa la emisión de una factura a crédito por la operación realizada y tampoco se cuenta con el recibo de cobro por la entrega inicial por un valor de U\$S 100.000 (dólares norteamericanos cien mil).*

g) *Se observa que en la Res. N° 11 Acta 9 no existe una mención acerca de la capacidad de pago y solvencia financiera que permita cumplir el servicio de pago de la operación por la empresa Agroganadera Don Felipe S.A. Entre la documentación suministrada solo existe una “solicitud de compra de inmueble” donde consta la capacidad de pago del Sr. Antonio Ibarra Llano, no así la justificación de ingresos de la Agroganadera Don Felipe S.A.*

h) *Esta Auditoría no ha visualizado los documentos adjuntos que deben figurar en la solicitud de compra de inmueble para el caso del Sr. Antonio Ibarra Llano, como tampoco los documentos (Acta del Directorio por la cual se autoriza la gestión de compra del bien, firmada por los Directores y el Síndico, y el Flujo de Caja firmada por los Directores de la S.A.) que la Sociedad Anónima “Agroganadera Don Felipe” debió de haber presentado conjuntamente con la solicitud de compra de inmueble.*

Observación a los Descargos: Análisis de la Auditoría: a) Respecto de la **Observación e)** el descargo presentado por el BNF satisface a la Auditoría, por lo que se retira de las observaciones del presente Informe Final.

b) Respecto a los descargos de las demás observaciones, la Auditoría considera, que el BNF no ha modificado las mismas, por lo tanto, aquellas se mantienen.

c) En cuanto a las conclusiones referentes a las observaciones efectuadas al BNF, éstas se modifican sustancialmente en vista de los nuevos argumentos y documentos presentados por el BNF en la presentación de sus descargos.

Conclusiones de la CGR al BNF: a) Párrafo 1º de la Observación: La auditoría se reafirma en su observación con relación a la SEAM, ya que en su descargo, el BNF, no presentó (Exp. CGR N° 0516/05, ítem a) a-2) las razones por las cuales fue desestimada la solicitud de la SEAM.

Atendiendo a su descargo, el BNF, no dio respuesta positiva a la SEAM sobre la solicitud de adquisición del inmueble hasta la fecha, tampoco dio curso a la propuesta del MH en cuanto que sugería que el BNF intervenga en el caso de la solicitud de la SEAM. Antes que dar respuesta a la solicitud de orden ambiental de ambas instituciones, ofrece al **MH** (20-03-02), 6 días después que éste le solicitase que intervenga en el caso de la SEAM (14-03-02), la transferencia de inmuebles rurales, para usos agrícolas, ganaderos y forestales, de su propiedad en carácter de dación en pago de las obligaciones del Banco con el MH y para atender a reclamos campesinos, entendiéndose que los inmuebles eran productivos y podrían insertarse en el sistema agrario. Entre los inmuebles se encontraba la finca N° 974. Con la oferta al MH, el BNF pretendió desconocer la calidad ambiental de la finca mencionada, asignándole los usos prioritarios agrícolas, ganaderos y/o forestales, es decir, que estaba ofreciendo para su explotación productiva, y no para su conservación y protección ambiental.

Asimismo, en su descargo el BNF informa a esta auditoría que la tramitación ante el MH responde a la solicitud de la SEAM y/o del propio Ministro de Hacienda. La respuesta de los responsables del BNF no condice con los antecedentes antepuestos, por el hecho de hacer notar al propio MH la capacidad productiva del inmueble cuando que fue informada anticipadamente de la capacidad, categoría ambiental y protección legal del mismo. Por otro lado, en ningún momento administrativo se evidencia que el Banco tratase de salvaguardar la integridad material del inmueble para usos ambientales, sino que argumentó a favor de su uso productivo, de su capacidad agrícola, ganadera y/o forestal, posibilitando inclusive la ocupación anticipada de los adjudicados del inmueble, sin que estos hayan formalizado la operación y/o que hubiesen

abonado suma alguna en su concepto. De igual manera, en su argumentación de la intención de coadyuvar la tarea social del Estado con el ofrecimiento de la finca en cuestión, pretende dar al Estado la misma para que cumpla con sus fines sociales, sobre todo en lo relacionado con la ocupación campesina. Sin embargo, ante la solicitud directa del IBR de manifestar la argumentación del Banco, éste le niega la venta, cuando que devenía justamente para el cumplimiento de fines sociales. Además, teniendo la oportunidad de vender la propiedad al IBR, aún antes que este le solicitase, según consta en el Dictamen 481/02, tampoco consideró esa opción, sino que adjudicó la finca N° 974 a un particular decidido a la explotación productiva. Se concluye que, el BNF argumentó la transferencia de la finca al MH para, entre otros, cumplir un fin social, contando incluso con un dictamen que le posibilitaba al respecto, pero que al momento de hacerlo efectivo, adjudica la finca a un tercero, contradiciendo las argumentaciones vertidas al propio MH. Asimismo, evita opinar o someter a Dictamen de la Abogacía del Tesoro la propuesta de la SEAM y de la consideración del Ministro de Hacienda, logrando un dictamen negativo y contrario al tratamiento ambiental solicitado por los entes mencionados, pues no sometió a dictamen de la Abogacía del Tesoro el aspecto ambiental de la finca en cuestión.

Párrafo 2° y 3° de la Observación: El BNF responde en su descargo (Exp. CGR N° 0516/05, ítem a) a-2 párrafo 4°) que: *“El inmueble en cuestión fue recibido en dación en pago por Resolución N° 8 inserta en el Acta N° 6 del 25 de enero de 2000, en tanto que el Decreto del Poder Ejecutivo que confiere la calidad de área protegida a la Reserva San Rafael, es el N° 16610 del 7 de marzo de 2002, razón por la cual, al momento del ingreso de la finca N° 974 del Distrito de San Juan Nepomuceno al patrimonio del Banco Nacional de Fomento, ésta no se hallaba afectada a lo establecido en el art. 24 de la Ley N° 352/94 “Áreas Silvestres Protegidas”. Corresponde agregar, que de conformidad al inc. b) del citado art. 24 de la Ley N° 352/94, la Secretaría del Ambiente debió notificar al Banco Nacional de Fomento la aludida circunstancia, dentro de los primeros treinta (30) días de vigencia del Decreto, trámite que fuera obviado en el caso que nos ocupa”.*

El art. 24° inc. a) de la Ley N° 352/94 de “Áreas Silvestres Protegidas”, establece que: *“Si el área escogida contiene inmuebles de propiedad del Estado, los mismos pasan a ser patrimonio inalienable a perpetuidad del Estado, bajo la responsabilidad y administración de la Autoridad de Aplicación, sin cargo alguno por el traspaso”.*

El Dictamen N° 481, del 08 de abril de 2002, de la Abogacía del Tesoro del Ministerio de Hacienda expresa que: *“El Ministerio de Hacienda y el Banco Nacional de Fomento, forman parte de los denominados ORGANISMOS Y ENTIDADES DEL ESTADO, tipificados en el Art. 3° de la Ley No. 1535/99 “De Administración Financiera del Estado”, que dice: “Las disposiciones de ésta Ley se aplicarán en los siguientes organismos y entidades del Estado: a)...Poder Ejecutivo..., sus reparticiones y dependencias;...d) entes autónomos y autárquicos...”.*

Si bien, el BNF incorpora a su patrimonio de dominio privado las tierras otorgadas en dación, directamente está aceptando las tierras de un particular en compensación de una deuda de éste con el BNF, por ende, las tierras son del BNF, entidad del Estado.

b) La comunicación de la SEAM al BNF, daba cumplimiento a lo establecido en el art. 24° de la Ley N° 352/94 “De Áreas Silvestres Protegidas”, que se adecua al artículo mencionado, el cual en su inciso c) establece que: “*Dentro del término de 60 (sesenta) días de la notificación, si el o los propietarios – en este caso el BNF– no manifestasen su consentimiento para la venta del Área de Reserva, el inmueble será objeto de expropiación...por causa de utilidad social*”.. Este pedido fue respaldado por el Ministerio de Hacienda por Nota N° 304, del 14 de marzo del 2002 (con mesa de entrada en el BNF N° 0604). El mencionado cuerpo legal, en el articulado descrito precedentemente inc. a), no hace diferenciación entre patrimonio de dominio privado y/o patrimonio de dominio público del Estado o sus reparticiones o entidades. La intención primera del Estado, es la defensa del interés social y la utilidad pública, especificada en el art. 2° de la Ley N° 352/94 “De Áreas Silvestres Protegidas”, que expresa: “*Se declara de interés social y de utilidad pública el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas, el que será regulado por la presente Ley y sus reglamentos. Todos los habitantes, las organizaciones privadas e instituciones del Estado tienen la obligación de salvaguardar las Áreas Silvestres Protegidas*”. Es decir, es obligación proteger ciertas áreas del territorio nacional destinadas a Áreas Silvestres Protegidas, como es el caso del ASP San Rafael, en donde está ubicada la Finca N° 974, propiedad del BNF.

c) El BNF en su respuesta oficial no ha tenido en cuenta que el área adquiere una protección por ley, evidenciándose la adjudicación fuera del contexto establecido por la Ley N° 352/94 “De Áreas Silvestres Protegidas”, al otorgar la propiedad a un particular por la Resolución N° 8 Acta 116, del 6 de noviembre de 2002, y otra resolución consecuente, cuando por lo expresado por la Abogacía del Tesoro del Ministerio de Hacienda se dictaminaba que “*El Ministerio de Hacienda y el Banco Nacional de Fomento, forman parte de los denominados ORGANISMOS Y ENTIDADES DEL ESTADO* (Ley N° 1535 art. 3° inc. d), y que el art. 24° inc. a) de la Ley N° 352/94 “De Áreas Silvestres Protegidas” establece que las tierras del Estado afectadas como ASP pasan a ser de su patrimonio inalienable y objeto de traspaso a la autoridad de aplicación, hoy SEAM, para su administración.

d) El Artículo 2° de la Ley N° 352/94 “de Áreas Silvestres Protegidas”, establece que: “*... las... instituciones del Estado tienen la obligación de salvaguardar las Áreas Silvestres Protegidas*”. En este sentido, esta auditoría concluye que, el BNF como propietario del inmueble, ante la solicitud de compra por la SEAM en el año 2001, debió haber traspasado, o en su defecto, vendido a la misma, las tierras de la Estancia Santa Inés, basándose en lo establecido en los art. 2° y 24° y concordantes de la Ley N° 352/94 “De Áreas Silvestres Protegidas”, por la obligación legal de salvaguardar dicha ASP, en la que su propiedad forma parte integral.

Recomendaciones 1 al BNF: **a)** El BNF y la SEAM deben coordinar acciones y gestiones ante el IBR, para incorporar al patrimonio de la SEAM la superficie fiscal de aproximadamente 538 ha 1.672 m², cuyos antecedentes obran en los archivos del BNF.

b) El BNF debe iniciar las gestiones a nivel institucional para su adecuación a la Ley N° 352/94 “De Áreas Silvestres Protegidas”, a fin de salvaguardar la finca N° 974 de su propiedad, en

cuanto a su situación como área silvestre protegida, coordinando con la SEAM las medidas a ser implementadas para el efecto.

5.4.2 Procedimientos de la adjudicación y venta

La CGR solicitó, por Notas N° 557/04 y DGCRNMA N° 86/04, al BNF informaciones referentes a la adjudicación de la finca N° 974, las respuestas se incluyen en los Expedientes CGR N° 1679/04 y DGCRNMA N° 10/04. Los descargos efectuados constan en el Exp. CGR N° 0516/05. De la revisión de los informes y documentos remitidos surgen las siguientes Conclusiones acerca del procedimiento efectuado por el Banco.

e) El monto especificado en la Resolución del Consejo de Administración (BNF) N° 8 Acta 116, del 06-11-02, para depositar como entrega inicial para la compra del inmueble, fue de **Gs. 700.000.000** (guaraníes setecientos millones). El depósito no fue realizado por el adjudicado, Sr. Antonio Eliodoro Ibarra Llano, hasta el 11 de febrero de 2003, fecha de la transferencia de su adjudicación a la Agro Ganadera Don Felipe SA. Por lo establecido en la Resolución antedicha tendría un plazo de 30 días contados a partir de la recepción por el Banco Nacional de Fomento de la Mensura Judicial a ser realizada en la finca 974. Los trabajos topográficos fueron adjudicados al Ing. Civil Rubén Enrique Frutos, el 20 de diciembre de 2002. Sin embargo, a la fecha de la presentación de este informe no concluyó la mensura judicial aprobada e iniciada el 20 de diciembre de 2002.

ASP SAN RAFAEL/BNF
Cuadro 1

AÑO	FECHA	Observación
1992	Dto. N° 13.680 29 de mayo	Declarase reserva para Parque Nacional "San Rafael", el área comprendido por la Cordillera de San Rafael, con una superficie aproximada de 78.000 hectáreas
1993		Se aprueba el SINASIP
1994		Ley N° 352 de Áreas Silvestre Protegidas
2000	25 de enero	Dación en pago. Res. N° 8 Acta N° 6. A favor del BNF.
2001	27 de julio	< SEAM solicita compra de propiedad al BNF. < Solvencia financiera del Estado. < No fue respondido por el BNF.
2001	03 de setiembre	< ONG GUYRÁ PY solicita compra de propiedad al BNF. < Solvencia financiera de la institución. No fue respondido por el BNF.
2001	23 de noviembre	< El INDI a través de la Lic. Olga Rojas de Baez presenta una solicitud de los Indígenas Ache-Guayakí para adquirir el inmueble para su parcialidad. Esta solicitud no fue respondida por el BNF.
2002	Dto. N° 16610 07 de marzo	Declara a la "Reserva para Parque Nacional San Rafael" como "Área de Recursos Manejados San Rafael". Cambio de Categoría de Manejo.
2002	07 de octubre	< El Sr. Ibarra Llano solicita la compra de la propiedad al BNF. < Solvencia económica particular. < Fue respondido. Adjudicación por Res. N° 8 Acta N° 116.

2002	06 de noviembre (1 mes después de solicitar)	<ul style="list-style-type: none"> < Ya está en posesión del inmueble antes de la adjudicación. < Adjudicación del inmueble. < Valor de compra Gs. 2.200 millones. < No depositó la entrega inicial de 700 millones. Los pagos de entrega inicial (Gs. 700 millones) y las cuotas están condicionadas a la presentación al BNF de la mensura judicial a ser realizada.
2002	06 de noviembre	Res. N° 7 Acta 116 Se autoriza promover la mensura judicial
2002	12 de diciembre	BNF promueve mensura Judicial
2002	20 de diciembre	Poder Judicial aprueba la mensura judicial de la finca N° 974
2002	20 de diciembre	< Se constituye jurídicamente la Agro Ganadera Don Felipe con un capital de Gs. 800 millones.
2002	31 de diciembre	El IBR solicita la compra del inmueble al BNF.
2003	13 de enero (13 días después)	El BNF contesta al IBR que la propiedad ya se vendió.
2003	28 de enero	<ul style="list-style-type: none"> < La Agro Ganadera Don Felipe solicita la transferencia, de la anterior adjudicación del inmueble a Ibarra Llano, a su nombre. < Se compromete a pagar los Gs. 700 millones.
2003	31 de enero	El IBR reitera la intención de comprar el inmueble al BNF, y si éste aún está en venta o puede ser adquirido.
2003	04 de febrero (7 días después)	<ul style="list-style-type: none"> < La Agro Ganadera Don Felipe deposita en una cuenta del BNF la suma de Gs. 690 millones. < El BNF no especificó que fuese a cuenta de dicho inmueble. < El BNF no manifestó en concepto de qué se recibió dicho depósito. < No se proveyó la Resolución o Acta que lo contemple. < La Res. N° 11 Acta N° 9 lo desconoce.
2003	11 de febrero	<ul style="list-style-type: none"> < El BNF adjudica el inmueble a la Agro Ganadera Don Felipe por Res. N° 11 Acta N° 9. Se anula la Res. N° 8 Acta N° 116 (anterior adjudicación). < Se establecen nuevas condiciones de pago. < Los pagos de entrega inicial (Gs. 700 millones) y las cuotas están condicionadas a la presentación del inicio de la mensura judicial. Ya se cumplieron y son exigibles por el inicio de la mensura judicial. < No se determinaron las garantías exigidas por el BNF.
2003	13 de febrero (2 días después)	El BNF contesta al IBR que ya se adjudicó la propiedad el 06 de noviembre de 2002 y se cumplieron los requisitos legales en su oportunidad.

El 07 de octubre de 2002, a través de *SOLICITUD DE COMPRA DE INMUEBLE* y nota dirigida al Presidente del BNF, el Sr. Antonio Ibarra Llano solicita la compra del inmueble Finca N° 974 del Distrito de San Juan Nepomuceno (hoy Alto Verá – Itapúa) de propiedad del BNF, ofreciendo “...en depósito como seña de trato la suma propuesta como entrega inicial, y dejar el cierre de la operación sujeta a los resultados de una mensura judicial practicada a la finca...”. En la solicitud de compra ofrece pagar por la misma la suma de **Gs. 2.200.000.000** (guaraníes dos mil doscientos millones), una entrega inicial de **Gs. 700.000.000** (guaraníes setecientos millones) y el saldo de **Gs. 1.500.000.000** (guaraníes mil quinientos millones) a ser pagados en 20 (veinte) cuotas semestrales. Por Resolución del Consejo de Administración del BNF N° 8 Acta N° 116, de fecha 06 de noviembre de 2002, se resuelve autorizar (Art. 1°) la venta de la finca de referencia a favor del mismo en la suma de **Gs. 2.200.000.000** (guaraníes dos mil doscientos millones). En el art. 3°, del contrato de compra-venta a ser suscripto, CLÁUSULA 2° se establece: “El precio de venta del inmueble se fija en la suma total de Gs. 2.200.000.000 (guaraníes dos mil doscientos millones), a ser abonado por EL COMPRADOR en EL BANCO, de la siguiente forma: ENTREGA: G. 700.000.000.-

(*guaraníes setecientos millones*), y el saldo de G. 1.500.000.000.- (*guaraníes mil quinientos millones*) en forma financiada... Sigue mencionando sobre el PLAZO Y RÉGIMEN DE AMORTIZACIÓN: 10 (*diez*) años, contados a partir de la fecha de suscripción del contrato, mediante 40 (*cuarenta*) cuotas trimestrales... de G. 72.989.184.- (*guaraníes setenta y dos millones novecientos ochenta y nueve mil ciento ochenta y cuatro*). Por el art. 7° de la Resolución, el depósito de los **Gs. 700.000.000** (*guaraníes setecientos millones*) establecido en el art. 1° de la misma, se deberá efectuar dentro de los 30 (treinta) días de la recepción por el BNF de la mensura judicial a ser realizada de la finca en cuestión autorizada por la Resolución del Consejo de Administración N° 7 Acta N° 116 del 06 de noviembre de 2002.

El 20 de diciembre de 2002, se constituye la Firma “AGROGANADERA DON FELIPE SA.” con un capital autorizado de **Gs. 800.000.000** (*guaraníes ochocientos millones*) representado por acciones ordinarias al portador, de ocho millones de guaraníes cada uno. El 30 de enero de 2003 presenta su solicitud de inscripción en el Registro Único de contribuyentes (RUC), donde manifiesta su iniciación de actividades el 30 de enero de 2003. Manifiesta en su solicitud un total activo, capital suscrito y capital integrado igual a **Gs. 800.000.000** (*guaraníes ochocientos millones*) y un monto de venta anuales por **Gs. 150.000.000** (*guaraníes ciento cincuenta millones*).

Por nota al **BNF**, en fecha 28 de enero de 2003, ingresada al BNF en fecha 03 de febrero de 2003, la **AGDFS**A solicita la transferencia de la adjudicación al Sr. Antonio Ibarra Llano a nombre de aquella. Al día siguiente del conocimiento de la misma por el **BNF**, es decir, el 04 de febrero de 2003, la **AGROGANADERA DON FELIPE SA**, deposita a su nombre, en el BNF, la suma de **Gs. 690.000.000** (*guaraníes seiscientos noventa millones*) en concepto de compra de un inmueble no identificado en el documento del depósito. La operación está registrada en el formulario N° 517223, identificado el depósito con las siguientes características: *N/C DE CHEF.NR. 269789149 C/CITIBANK POR USD. 100.000, REFERENCIA IMPORTE USD 100.000,00 TIPO 6.900,00 CUENTA 50 SUB CUENTA 31 CBNA DEBE 690.000.000, CUENTA 620 SUB CUENTA 181 DEP. EN GARANTÍA USD. 100.000 HABER 690.000.000, “Concepto Corresponde depósito efectuada por la firma AGROGANADERA DON FELIPE SA, procedemos según nota del Dpto. Supervisión Operaciones Crediticia, entrega inicial por la adquisición de un inmueble de propiedad del BNF (sic)”*. Dicha nota del Dpto. Supervisión Operaciones Crediticia no fue suministrada a esta auditoría. Siete días después del depósito mencionado, el BNF adjudica a la **AGDFS**A, el 11 de febrero, el inmueble solicitado, por la Res. N° 11 Acta N° 9, dejando sin efecto la Res. N° 8 Acta N° 116 (anterior adjudicación al Sr. Antonio Ibarra Llano). Esta adjudicación se produce 14 días después de haber solicitado la Agro Ganadera dicho inmueble.

Por Acta N° 2, de fecha 30 de enero de 2003, se reúnen los miembros del Directorio de la **AGDFS**A. En la misma, en el 2° orden del día, el Presidente de la misma, Juan B. Parra, propone que la **AG** adquiera la finca N° 974 para el logro de los objetivos de la empresa, que son la explotación agrícola y ganadera. Se resuelve aprobar la propuesta y se designa al Sr. Juan B. Parra para gestionar los trámites correspondientes. En este contexto, el Presidente de la

AGDFSA, Juan B. Parra y el Sr. Antonio Ibarra Llano (firma la nota) se dirigen al BNF, en fecha 28 de enero de 2003, dos días antes de la reunión antes mencionada por Acta N° 2, a objeto de solicitar la transferencia de la adjudicación anterior de la finca N° 974 a nombre de la **AGDFS**A. Manifiesta que: “...*ya efectuaremos el depósito inicial de la operación*”. Es decir, que la propuesta del 28 de enero del 2002 fue realizada sin consentimiento ni conocimiento de los demás miembros de la **AGDFS**A. La nota ingresó al BNF el 04-02-03, misma fecha del depósito efectuado a nombre de la misma como se expone más arriba. Es decir, que el BNF, al día siguiente del ingreso de la propuesta de los recurrentes analizó y consideró viabilizar el depósito en garantía como entrega inicial por la **AGDFS**A, por la sola nota del Departamento Supervisión Operaciones Crediticia y en concepto de...“*entrega inicial por la adquisición de un inmueble propiedad del BNF*”.

f) Por lo observado, el depósito efectuado por la **AGDFS**A en concepto de compra de un inmueble no identificado, el 04 de febrero de 2003, en ningún caso podría corresponder a la Finca N° 974, puesto que aún no le había sido adjudicada, ni existía Resolución del BNF que lo contemplara en ese concepto, por lo que se concluye que fue depositada dicha suma en concepto de adquisición de un inmueble del Banco no identificado.

g) El capital operativo constituido por la **AGDFS**A, consiste en **Gs. 800.000.000** (guaraníes ochocientos millones). En esta instancia, la **AGDFS**A habría operado una descapitalización considerable, quedando con sólo **Gs. 110.000.000** (guaraníes ciento diez millones) para la posterior adjudicación de la finca N° 974 solicitada. Sin embargo, se tuvo en cuenta la solvencia circunstancial de la firma para la adjudicación de la misma, sin considerar que serían dos propiedades y no una las adquiridas por la firma. Así, la adjudicación de la 2° finca, la N° 974, se verificaría sin las garantías de solvencia necesarias.

h) La Resolución N° 11 Acta N° 9, que anula o deja sin efecto la Resolución N° 8 Acta N° 116 (anterior adjudicación a Antonio Ibarra Llano) no contempla ni asume que el depósito de la **AGDFS**A, del 04 de febrero de 2002, sea en concepto de la adjudicación de la finca en cuestión. Es decir, que por la Resolución **N° 11 Acta N° 9** no se había podido depositar dicha suma en tal concepto porque el depósito se efectuó 7 días antes que el BNF le adjudicase la finca y le estableciese las condiciones de compra-venta, las modalidades de pago en cuotas y la entrega inicial, así como las demás condiciones. Tampoco valida como concurrente o concomitante dicho depósito. En otras palabras, de acuerdo a la **Resolución N° 11 Acta N° 9** corresponde a una operación efectuada por la **AGDFS**A ante el BNF no vinculante con la operación de adjudicación de la finca solicitada y adjudicada por esa resolución. Si se verifica que dicho depósito corresponde a un adelanto o seña de trato para la adquisición de la propiedad no estaría legitimada por ninguna resolución del BNF, ni consta en Acta alguna del Consejo de Administración, pues la resolución de la adjudicación efectuada 7 días después, desconoce dicho depósito como vinculado a ella. La obligación de la entrega inicial de **Gs. 700.000.000** (guaraníes setecientos millones) regía a partir del 11 de febrero con la adjudicación de la finca y no antes. El depósito de **Gs. 690.000.000** (guaraníes seiscientos noventa millones) no se enmarca en la resolución y acta de fecha 11 de febrero, por lo que no es vinculante con aquella. Ese depósito correspondería a una propiedad no determinada por el BNF a esta CGR y desconocido por el

Consejo de Administración al momento de la 2^{da} adjudicación oficial de la finca N° 974. Es decir, la **AGDFS**A, no abonó aún o no depositó la suma de la entrega inicial, obligada a la presentación de la mensura judicial al BNF en el marco de la Resolución de adjudicación, por la razón que la mensura judicial no concluyó o no fue presentada al BNF, o en su defecto, el BNF no comunicó a la **AGDFS**A del inicio de la mensura judicial. De argüirse que el depósito de la suma anterior a la adjudicación corresponde a la Finca N° 974, sin respaldo legal alguno, por el cual fuera exigido, efectuado y aceptado dicho depósito, se verificaría que el BNF asimiló dicho depósito como parte de pago de una adjudicación aún no oficializada o no perfeccionada o que no existía, y en desconocimiento del Consejo Directivo del BNF, que adjudicó la finca 7 días después desconociendo el depósito anteriormente efectuado en ese mismo concepto. Siete días después del depósito, la Resolución **N° 11 Acta N° 9**, desconoce el mismo, pues exige al adjudicado que deposite como entrega inicial la suma de **Gs. 700.000.000** (guaraníes setecientos millones) condicionada al inicio de la mensura judicial de la propiedad, que a la fecha de la adjudicación a la **AGDFS**A ya estaba en trámite judicial. En todo caso, la entrega inicial debería ser de **Gs. 700.000.000** (guaraníes setecientos millones) y no de **Gs. 690.000.000** (guaraníes seiscientos noventa millones).

Como se observa y concluye, ambas sumas no son coincidentes ni vinculantes, sino excluyentes y no asociadas, porque son operaciones exigibles en contextos legales diferentes. Contradiendo la realidad de hechos, el BNF en respuesta a esta EFS, en su descargo (Exp. CGR N° 0516/05), de fecha 15 de febrero, ítem c) 2° párrafo manifiesta fehacientemente lo siguiente: *“Consecuentemente, empero el depósito de 100.000 U\$S (Cien Mil Dólares) en fecha 4 de febrero de 2003, por parte de la firma Agroganadera Don Felipe S. A., la entrega inicial pactada de G. 700.000.000.- (Guaraníes setecientos millones), sólo se haría exigible tras las conclusiones del juicio de mensura, cuya tramitación se halla aún en trámite ante el Poder Judicial”*. Al respecto, no existen documentos oficiales en el BNF que respalden la entrega de los **Gs. 690.000.000** (guaraníes seiscientos noventa millones) como parte **vinculante** en la entrega inicial para la adjudicación de la Finca N° 974. Las Resoluciones del Consejo de Administración **N° 8° Acta 116** (06-11-02) y **N° 11° Acta 9** (11-02-03) no lo contemplan ni lo consideran. En cuanto a las expresiones recientes del BNF en su descargo a esta CGR, tampoco lo reputa como entrega inicial. Entonces, cabe preguntar, ¿Cómo podría reputar el BNF, dicho depósito, como entrega inicial, seña de trato o depósito de garantía si éste no sería válido en dichos conceptos sin el cumplimiento de las condiciones establecidas en la Resolución **N° 11 Acta N° 9**? ¿Cómo reputar como pago inicial en el mismo orden basado en la Resolución **N° 8 Acta N° 116** si ésta también prescribía lo mismo con las mismas condiciones para la entrega inicial? ¿Cómo se entendería que la **AGDFS**A depositase dicha suma en tal concepto si aún no había sido transferida la adjudicación de Antonio Ibarra Llano a su favor?, y, ¿Cómo entender, en todo caso, que la **AGDFS**A depositase el monto a su nombre si estaba aún en vigencia la anterior resolución a nombre de Antonio Ibarra Llano? En todo caso, la condición de la entrega inicial estaba supeditada al inicio de la mensura judicial y su presentación al BNF, para así poder operar la entrega en el plazo de 30 días contados a partir de su presentación en el BNF (Art. 7° Res. N° 8 Acta N° 116, y Art. 8° Res. N° 11 Acta N° 9). El BNF no confirmó a esta CGR, con un documento oficial, que dicha suma significaba la entrega inicial de la **AGDFS**A.

El Memorando Interno del **BNF D.N. /B.A. 1577/04 del BNF**, del 11 de octubre de 2004, en el ítem 6° manifiesta: “*Con referencia a la situación de pago del inmueble en cuestión, cabe destacar que la firma AGROGANADERA DON FELIPE S.A., ha depositado la suma de U\$S 100.000.-(cien mil dólares americanos), en concepto de entrega inicial, en fecha 4 de febrero de 2003, en una cuenta transitoria, para su posterior aplicación una vez formalizada la operación de venta, que será perfeccionada con la firma del Contrato de Compra-Venta*”. Al respecto, la respuesta emitida por el Banco en ningún caso puede sustituir a un documento oficial que pueda exigir o autorizar dicho depósito en tal concepto. Es decir, el depósito no se realizó en el marco de alguna Resolución del Consejo de Administración del BNF que lo establezca de esa manera. Además, dicho depósito es concebido por el BNF como entrega inicial de la operación, pero no es exigible al momento del depósito por no estar formalizada la operación. Entonces, el BNF, no podría reputar dicho depósito en carácter de entrega inicial porque no era exigible al momento de dicho depósito en tal concepto, y sobre todo sin haberse formalizado la operación que lo hubiese reputado como entrega inicial. Cabe destacar que, la entrega inicial sería tal en el caso de la formalización de la operación o de ser reputada como entrega inicial por oficialización del Banco. Por tanto, dicha entrega inicial no constituye ninguna entrega inicial por la **AGDFS**A en concepto de compra del inmueble en cuestión, porque aquella a esa fecha no había sido adjudicada para la compra del inmueble, entonces, la entrega inicial para la compra del bien no deviene como tal, teniendo en cuenta además, que no existía operación que debiera formalizarse. El informe del BNF alude a que sería exigible en todo caso, al perfeccionamiento de la operación...*con la firma del Contrato de Compra-Venta*. Aquí, hay que resaltar que tampoco sería exigible en esas circunstancias por que ni siquiera estaba adjudicada para la compra del inmueble.

i) El BNF en su descargo, remitido por Nota del 15 de febrero (Exp. CGR N° 0516/05) en el ítem h), expresa: “...*se hace mención a la capacidad de pago de la recurrente a efectos del cumplimiento de la obligación emergente de la operación, habiendo presentado el flujo de Caja que refleja que la firma AGROGANADERA DON FELIPE S.A., en condiciones normales de operación, generaría los recursos para cubrir su obligación con el Banco*”. Es decir, que el BNF confirmó la solvencia de la **AGDFS**A con la presentación por ésta del Flujo de Caja, del 31 de enero de 2003.

Este Flujo de Caja presenta las siguientes particularidades: -El BNF tomó en cuenta la proyección realizada en la misma desde el mes de enero (sin fecha cierta; tampoco incluye el año) con un Saldo Caja Inicial de **800.000** (aparentemente en millones de guaraníes), es decir, **Gs. 800.000.000** (guaraníes ochocientos millones). Cuatro días después la **AGDFS**A deposita a su nombre en una cuenta transitoria en calidad de garantía por compra de una propiedad indeterminada del BNF **Gs. 690.000.000** (guaraníes seiscientos noventa millones). El Flujo de Caja fue presentado el último día de enero, manifestando operaciones desde el inicio del mes de enero, cuando que la **AGDFS**A comenzó a operar justamente a partir de la fecha de la presentación del Flujo de Caja, es decir, el último día de enero y no al inicio; por tanto debería iniciar sus actividades desde el mes de febrero con dicho Saldo Caja Inicial de **800.000**. Por otro lado, manifiesta el Saldo Caja Inicial de **800.000**, cuando que 4 días después, el 04 de febrero, al depositar la suma antes mencionada, la **AGDFS**A debería contar con tan solo **Gs. 110.000.000** (guaraníes ciento diez millones), por lo que su Saldo Caja Inicial debería haber sido de **110.000** (aparentemente en

millones de guaraníes). Es decir, **Gs. 110.000.000** (guaraníes ciento diez millones) y no la de **Gs. 800.000.000** (guaraníes ochocientos millones) que es la que validó el BNF, para la solvencia de la firma. Asimismo, debió haber solicitado a la futura adjudicada que revise y ajuste su Flujo de Caja a fin de garantizar su solvencia.

La Agroganadera Don Felipe S.A. se constituye el 20 de diciembre de 2002 por Escritura Pública.

j) Teniendo en cuenta la observación anterior, se concluye que el BNF, teniendo a la vista la oferta hecha en su oportunidad por la autoridad ambiental, con la capacidad de pago del propio Estado Paraguayo como aval, contrariamente adjudicó el inmueble a un particular, el Sr. Antonio Ibarra Llano, para luego transferir nuevamente el mismo a la empresa Agroganadera Don Felipe SA., sin tener en cuenta siquiera la real capacidad de pago de ésta última. Se colige esto de la Escritura Pública que dice que el capital operativo es de **Gs. 800.000.000** (guaraníes ochocientos millones). Si el 04 de febrero de 2003 entregó en depósito al BNF una cifra de **Gs. 690.000.000** (guaraníes seiscientos noventa millones) sólo quedó con **Gs. 110.000.000** (guaraníes ciento diez millones), monto insuficiente para cubrir los gastos de inversión en la propiedad, para desarrollar la actividad ganadera y otros pagos como trabajos de topografía (establecido en el borrador del contrato de adjudicación), así como las cuotas futuras estipuladas.

k) La Resolución del Consejo de Administración **Nº 1 Acta 58**, “*Reglamento Para La Venta De Bienes Muebles E Inmuebles Adjudicados En Remates O Recibidos Por Dación En Pago De Créditos*”, de fecha 29-03-90, en el Numeral 3) *Procedimiento* ítem 3.2 establece: “*Fijado el precio base y autorizado un procedimiento por el Consejo de Administración, el Coordinador del Comité de la Cartera de Préstamos publicará los avisos correspondientes...*”. Ítem 3.3 establece: “*En los casos de venta directa, las solicitudes de compra de bienes serán recibidas y procesadas por el Coordinador del Comité de la Cartera de Préstamos, quién elaborará un informe y remitirá sus recomendaciones al Presidente del Banco*”. El Banco no remitió a esta auditoría los Numerales 2.3 al 2.8 de la Resolución del Consejo de Administración **Nº 1 Acta 58**. De igual forma, tampoco remitió a esta EFS la Resolución **Nº 1 Acta 158**, de fecha 06-09.90, del Consejo de Administración del BNF “*Por La Cual Se Establecen Las Condiciones Específicas Para La Venta De Los Bienes Muebles E Inmuebles Adjudicados A Negociar*”.

La Resolución del Consejo de Administración **Nº 7 Acta 161**, “*Condiciones Específicas Para La Venta Directa De Bienes Muebles E Inmuebles Adjudicados A Negociar*”, de fecha 11-09-92, establece las condiciones para la Venta Directa con Publicación (Art. 1º) y Venta Directa en Otros Casos (Art. 16 al 19º).

La Resolución del Consejo de Administración **Nº 13 Acta 75**, “*Reglamento Para La Venta De Bienes Muebles E Inmuebles Adjudicados En Remates o Recibidos Por Dación En Pago De Crédito*”, de fecha 05-06-97, modifica el punto 2.4 Precio de Venta, Numeral 2 Normas Generales del Art. 1º de la Resolución del Consejo de Administración Nº 1 Acta 58, de fecha 29-03-90. El ítem 2.4 Precio de Venta modificado establece que: “*El Consejo de Administración fijará para cada caso el precio base de los bienes muebles e inmuebles adjudicados a negociar, a propuesta del Departamento de Supervisión de la Cartera de Préstamos y este precio base de venta deberá ser igual o superior a su tasación actualizada*”.

Para el caso de la solvencia de la **AGDFSA** se verifica que la Resolución del Consejo de Administración N° 5 Acta 99, de fecha 22 de setiembre de 2003, “*Pautas De Comercialización De Bienes Adjudicados*” en el Capítulo V. b) *Venta Financiada* numeral 2 se establece: “*El comprador deberá demostrar capacidad de pago del servicio de la deuda a contraer para cuya determinación se requerirá las siguientes informaciones y documentaciones sobre los ingresos que posea, como ser: ...b) Balance General del último ejercicio, sellado por la Dirección General de Tributación y/o Flujo de Caja proyectado debidamente firmado por los principales de la firma, para personas jurídicas*”.

El BNF no ha provisto a esta auditoría de la Resolución del Banco donde se establecen los requisitos citados en el párrafo anterior, a la fecha de la adjudicación de la Finca N° 974. En el mismo orden, las Resoluciones citadas precedentemente no han establecido específicamente el requisito del “*Flujo de Caja proyectado debidamente firmado por los principales de la firma, para personas jurídicas*”, a fin de garantizar la solvencia de la firma para el...*pago del servicio de la deuda a contraer*... Sin embargo, el Banco ha garantizado la solvencia de la firma por la presentación del Flujo de Caja (proyectado) presentado por la empresa. En dicho contexto, el BNF informa a esta auditoría (Exp. CGR N° 0516, Nota de Descargo, de fecha 15 de febrero de 2005, ítem h) lo siguiente: “*En el considerando de la Resolución N° 11 Acta 9 de fecha 11 de febrero de 2003, del Consejo de Administración, se hace mención a la capacidad de pago de la recurrente a efectos del cumplimiento de la obligación emergente de la operación, habiendo presentado el flujo de Caja que refleja que la firma AGROGANADERA DON FELIPE S.A., en condiciones normales de operación, generaría los recursos para cubrir su obligación con el Banco*”. El BNF no ha citado en su descargo la normativa que establece los requisitos necesarios para garantizar la solvencia del recurrente.

l) La Resolución del Consejo de Administración N° 1 Acta 58, del 29-03-90, “*Reglamento Para La Venta De Bienes Muebles E Inmuebles Adjudicados En Remates O Recibidos Por Dación En Pago De Créditos*”, en el Numeral 2.10 *Auditoría* se establece: “*La Auditoría Interna vigilará el cumplimiento de las normas previstas para la venta de los muebles e inmuebles que son propiedad del Banco por adjudicación o dación en pago de sus créditos e informará al Presidente del Banco, con copia al Comité Coordinador de la Cartera de Préstamos*”. En su descargo, el BNF, informa (**Exp. CGR N° 0516/05, ítem j**) lo siguiente: “*De conformidad a la normativa interna del Banco Nacional de Fomento, la Auditoría Interna no participa en las operaciones de compraventa de bienes adjudicados a la Institución, las cuales son desde luego auditadas y revisada con posterioridad así como las demás operaciones realizadas en la institución*”. La respuesta del BNF contradice lo evidenciado en la normativa precedente en cuanto a que según el Banco...“*la Auditoría Interna no participa en las operaciones de compraventa de bienes adjudicados a la Institución*”...y la Resolución establece que... “*La Auditoría Interna vigilará el cumplimiento de las normas previstas para la venta de los muebles e inmuebles que son propiedad del Banco por adjudicación o dación en pago de sus créditos e informará al Presidente del Banco,...*”.

m) En cuanto a los descargos del BNF a esta CGR (**Exp. CGR N° 0516/05, ítem a) a-2 párrafo 1º**), se concluye que, en ningún momento el Banco respondió la solicitud de la SEAM de adquirir las tierras para cumplir con sus objetivos de conservación y como tampoco al INDI de la solicitud de los Indígenas Ache-Guayakí (el 23 de noviembre de 2001) para adquirir el inmueble para su parcialidad, sobre la posibilidad que éstas pudieran adquirir la propiedad bajo las

condiciones que pudieran estar definidas por el propio BNF. Hoy, a casi 4 años, la SEAM y el INDI no recibieron respuesta del BNF. La omisión de la respuesta oportuna por el Banco a los peticionantes, en principio, se enmarcaría en la Constitución Nacional en su Artículo 40° que establece que: *“Toda persona, individual o colectivamente y sin requisitos especiales, tienen derecho a petitionar a las autoridades, por escrito, quienes deberán responder dentro del plazo y según las modalidades que la ley determine. Se reputará denegada toda petición que no obtuviese respuesta en dicho plazo”*..., es decir, en estos momentos se debe reputar denegada la petición de compra del inmueble, o que el BNF no consideró pertinente la posibilidad que ambos solicitantes lo pudieran adquirir. Por un lado el BNF siendo propietario del inmueble por derecho, podía decidir por sí a quién vender la finca N° 974. El 07 de octubre de 2002, 15 meses después de la primera solicitud, el BNF recibe otra solicitud de compra del inmueble por un proponente particular identificado como Sr. Antonio Ibarra Llano, al que adjudica el inmueble un mes después de su solicitud, es decir, el 06 de noviembre de 2002, por Resolución N° 8 Acta N° 116. Esta auditoría hace notar la celeridad interpuesta por el Banco en la adjudicación de la finca solicitada por el particular, teniendo en cuenta la nula respuesta del Banco a los otros solicitantes estatales más de un año atrás. El BNF decidió que la venta de su propiedad ubicada en un ASP a un particular convenía a los intereses del Banco y del particular. Sin embargo, decidió en contra del Artículo 128° de la Constitución Nacional, que establece que *“En ningún caso el interés de los particulares primará sobre el interés general. Todos los habitantes deben colaborar en bien del país, prestando los servicios y desempeñando las funciones definidas como carga pública, que determinen esta Constitución y la ley”*. El BNF había recibido la solicitud de compra del inmueble en cuestión por la SEAM, en la fecha antes indicada, actuando la SEAM en función institucional, como instrumento de la política ambiental nacional y en representación de la Presidencia de la República, y en cumplimiento de lo establecido en la Ley N° 352/94 “De Áreas Silvestres Protegidas”, y como autoridad de aplicación de dicha ley. En ese orden, el BNF no sólo no contestó a la SEAM, y denegó su solicitud al no responderle, sino que adjudicó la propiedad a un particular más de un año después. Es decir, que luego de transcurridos alrededor de 15 meses, el BNF no respondió a la SEAM y antes que emitir respuesta ante su solicitud oficial adjudica la finca a un tercero particular quien no fungía de representante nacional en prioridades ambientales de carácter general. Al respecto, no existen constancias de notificación del BNF a la SEAM sobre la adjudicación de la finca al Sr. Antonio Ibarra Llano, teniendo en cuenta que la SEAM fue el primer solicitante y que la finca se encuentra en un ASP.

n) El **IBR**, el 31 de diciembre de 2002, solicita al BNF la adquisición del inmueble. El 13 de enero, el BNF le informa que la finca ya fue adjudicada el 06 de noviembre de 2002, por lo que no cabía la posibilidad de su solicitud de adquisición, puesto que ya había sido adjudicada a otro solicitante. En las mismas circunstancias que el IBR se presenta ante el BNF, el 28 de enero de 2003, otro particular identificado como **AGDFS**, quien solicita que la adjudicación efectuada a favor del Sr. Antonio Ibarra Llano, mediante Resolución N° 8 Acta N° 116, se le transfiera a su nombre, esto, 15 días después que el BNF respondiera al IBR que no podría adquirir la finca porque ya había sido adjudicada anteriormente. Sin embargo, no obstante su contestación al IBR, el BNF adjudica a la **AGDFS** la finca N° 974; es decir, luego de la solicitud de la **AGDFS**, el 28 de enero de 2003, el BNF adjudica la finca a aquél, el 11 de febrero del mismo año, 14 días después de su solicitud de transferencia de adjudicación del inmueble. Perfeccionada esta segunda

adjudicación a la **AGDFS**, el BNF contesta al IBR dos días después, en forma oficial, el 13 de febrero de 2003, que el 06 de noviembre de 2002 se adjudicó la finca, cumpliendo “*el comprador...el requisito establecido en la Resolución del Consejo de Administración, que hace relación al depósito inicial exigido, estando la operación en proceso de formalización final*”, cuando que dos días antes adjudicaba por segunda vez la finca, solicitada por el IBR, a otro solicitante. En este contexto, tampoco informó al IBR que éste podría adquirir la propiedad mediante la solicitud de transferencia de adjudicación de la primera, como lo evidenciado en la segunda adjudicación a favor de la **AGDFS**.

Los dos solicitantes particulares obtuvieron la adjudicación de la finca con marcada celeridad, sin embargo, tratándose de la SEAM, nunca fue respondida, y el IBR obtuvo respuesta negativa, y hasta con información incompleta, no actualizada y/o de contenido irreal (los dos adjudicados nunca depositaron la entrega inicial en el marco de las resoluciones del Consejo de Administración como tampoco formalizaron o suscribieron el contrato de compra y venta). El BNF impidió o no permitió que se adquiriera la propiedad para fines de interés general en el marco de intereses ambientales y/o sociales, adjudicando la finca dos veces a personas particulares que no tenían intereses ambientales y de carácter de interés público, esto además, teniendo en cuenta la Ley N° 352/94 de ASP que *declara de interés social y de utilidad pública el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas*, (incluye el **ASPSR**)...*Todos los habitantes, las organizaciones privadas e instituciones del Estado tienen la obligación de salvaguardar las Áreas Silvestres Protegidas*. (Art. 2°). Es importante resaltar que todas las potestades que la Ley reconoce a la Administración Pública deben utilizarse para conseguir el interés general, o para satisfacer el interés público. De esta forma, el interés público se convierte no sólo en la justificación de la propia existencia de la Administración Pública, sino fundamento teleológico de toda actuación administrativa.

ñ) La Nota **BNF-P N° 041**, del 13 de febrero de 2003, del Presidente del BNF y del Director del Departamento de Supervisión de Operaciones Crediticias al Presidente del IBR, manifiesta que: el Banco informa que autorizó la venta de la finca el 6 de noviembre de 2002 (a Antonio Ibarra Llano); que *el comprador* (Antonio Ibarra Llano) a la fecha de la nota cumplió con lo establecido en la Resolución 8 Acta N° 116 en cuanto al depósito inicial exigido; y, que la operación estaba en proceso de formalización final.

Al respecto de lo informado por el Banco, y los documentos obrantes en esta CGR, se concluye que en su respuesta al IBR, el BNF afirma que el comprador Antonio Ibarra Llano había efectuado el depósito inicial exigido antes del 13 de febrero, nunca efectuado, más aún teniendo en cuenta que dos días antes el BNF adjudicaba la misma finca a otro comprador, situación no informada al IBR. Por otro lado, el primer comprador no depositó nunca la entrega inicial exigida, como tampoco el segundo comprador, porque por criterio del BNF recién se cumpliría el requisito establecido en la Resolución del Consejo de Administración una vez finalizada la mensura judicial. En este orden, la respuesta del BNF al IBR contradice la respuesta del BNF a esta CGR, en cuanto a que el comprador ya cumplió con dicho requisito, y, no que su cumplimiento estaba condicionado a la finalización de una mensura judicial. Es decir, el BNF omite informar al IBR que el comprador al cual se refiere ya no es tal, omite mencionar que el

mismo nunca cumplió el requisito del que hace mención en su nota, como tampoco le informa que no operó la formalización final; asimismo, omite informar al IBR que la exigencia de la entrega inicial estaba condicionada por la finalización de la mensura judicial (criterio del BNF), la cual a la fecha de la nota no había concluido. Ninguno de los compradores formalizó la operación de compra-venta. Esta Auditoría concluye que los compradores no cumplieron con el requisito de la entrega inicial (no depositaron los setecientos millones de guaraníes); asimismo, por el criterio asumido por la Presidencia actual del Banco, los compradores no podrían haber cumplido el requisito de la entrega inicial aunque expresasen su voluntad de hacerlo, porque estaba condicionado a un factor externo, o sea, la culminación de la mensura judicial. Sin embargo, la nota del BNF al IBR afirma que se cumplió el requisito que hace relación al depósito de la entrega inicial exigida y que estaba la operación en proceso de formalización final. El criterio actual del BNF sigue siendo el de condicionar la formalización de la operación a la conclusión de la mensura judicial. Sin embargo, con la respuesta dada en ese entonces al IBR, el BNF evidenciaba el criterio de condicionar la exigencia del depósito inicial y la formalización de la operación a la presentación en el BNF del inicio de la mensura judicial y no de su conclusión.

o) El BNF, en su descargo, remitido por Nota del 15 de febrero (Exp. CGR N° 0516/05) en el **ítem a), a-2), 4° párrafo**, menciona “...*que el Decreto del Poder Ejecutivo que confiere la calidad de área protegida a la Reserva San Rafael, es el N° 16.610 de fecha 7 de marzo de 2002, razón por la cual, al momento del ingreso de la Finca N° 974 del Distrito de San Juan Nepomuceno al Patrimonio del Banco Nacional de Fomento, ésta no se hallaba afectada a lo establecido en el Art. 24 de la Ley N° 352/94 de “Áreas Silvestres Protegidas”.* Párrafo 5°, sigue argumentando, en su descargo, que...”*Corresponde agregar, que de conformidad al inciso b del citado Art. 24° de la Ley N° 352/94, la Secretaría del Ambiente debió notificar al Banco Nacional de Fomento la aludida circunstancia, dentro de los primeros treinta días de vigencia del Decreto, trámite que fuera obviado en el caso que nos ocupa”.*

El BNF manifiesta oficialmente, a través de la nota mencionada, firmada por el Lic. Germán Hugo Rojas Irigoyen, Presidente del Ente, Sr. Wladimir Ayala Paniagua, Director Ejecutivo de la Dirección de Negocios y el Abog. Gustavo Adolfo Valinotti Gauto, Asesor Legal del BNF, que el Decreto N° 16610/02 confiere calidad de “*área protegida*” a la “*Reserva San Rafael*”. De lo expuesto se considera en primer lugar, que el concepto de área protegida manejado por el BNF es incompleto en relación a la Reserva San Rafael, puesto que no sólo es un “*área protegida*” simplemente, sino que es un *Área Silvestre Protegida/ASP*, calidad de protección establecida por la Ley N° 352/94 “*De Áreas Silvestre Protegidas*”. Por tanto, no sólo es un AP sino un *ASP*. En segundo término, los firmantes, entre los que se encuentran el propio Presidente y el Asesor Legal del BNF, afirman que la condición de AP se confiere a la “*Reserva San Rafael*”; es decir, que el ASPSR sería doblemente *Área Protegida*, pues ya siendo “*Reserva San Rafael*” evidenciaba explícitamente su condición actual de *ASP*. Con la afirmación pretenden dos cuestiones a saber, la primera consiste en que al momento del ingreso de la finca N° 974 al patrimonio del BNF, dicha finca no se encontraba en un *ASP* (AP para el BNF) de ninguna naturaleza, por lo que la misma en el año 2000, fecha de la dación en pago aludida, no estaba afectada al AP. En segundo término, reconocen implícitamente en su respuesta que sí existía la *Reserva San Rafael*, pero que, según la misma, no constituiría un AP o *ASP*. Es decir, al año 2000, para el BNF la Finca N° 974

ubicada en la Reserva San Rafael estaba fuera del AP o ASP mencionada. En sus expresiones esto significa que oficialmente reconocen que la calidad de AP de la Reserva San Rafael se constituye a partir del Decreto N° 16610/02.

El BNF afirma que la Finca N° 974 de referencia no estaba entonces afectada por art. 24° de la Ley N° 352/94 “De Áreas Silvestres Protegidas” al momento del ingreso de la misma al patrimonio del Banco. Al respecto, es destacable afirmar que, el 29 de mayo de 1992, se emite el Decreto N° 13.680 que establece en su Art. 1°: “*Declarase reserva para Parque Nacional “San Rafael”,...*”. En este contexto se menciona lo siguiente: el **ARPNSR** (Área de Reserva Parque Nacional San Rafael) se constituye en el año 1992. En el año 1993 se incluye dicha área en el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas (SINASIP). En el año 1994 se promulga la Ley N° 352 de “Áreas Silvestre Protegidas” que en su art. 63° inc. ñ) integra de pleno derecho al SINASIP el **ARPNSR**.

La Ley N° 352 “De Áreas Silvestre Protegidas” es del año 1994, la dación en pago y consecuente ingreso al patrimonio del BNF de la finca N° 974 es en el año 2000, seis años más tarde. Por tanto, el BNF con su afirmación e interpretación niega la aplicación de la Ley y Decreto para el caso de la Finca N° 974. Pero la Finca citada, desde el año 1992, ya se encontraba en un AR que era un ASP protegida por la Ley N° 352 “De Áreas Silvestres Protegidas” que el BNF niega que afectara a la Finca de referencia. Dicha finca se hallaba afectada de pleno derecho por la Ley referida (1994), por el SINASIP (1993) y por el Decreto N° 13.680/92 que creó el **ARPNSR**.

Aquí, el BNF aduce la no vigencia de la Ley N° 352/94 de ASP en relación a la Finca N° 974, es decir, hace una deducción, no de la Ley, sino del Decreto N° 16610/02 o “presupone que la Ley no tiene vigencia en determinados casos”, pues afirma que la calidad de ASP se da al **ASPPNSR** a partir sólo del Decreto N° 16610/02. Sin embargo, se debe acotar que la consideración positiva del principio de legalidad supone tener a las leyes como la razón legítima de la Administración Pública. Ello significa que al margen de ella no puede existir ni concebirse actuación posible de la Administración, precisamente, porque las leyes no lo han previsto y al ser las mismas el presupuesto legitimador necesario para justificar y amparar la actuación administrativa, en caso de vacío legal, deberá esperarse a la correspondiente actuación legislativa, que permitirá otorgar una determinada potestad a la Administración y de esta forma, a través de la potestad reconocida legalmente, la Administración quedará habilitada en su actuación.

El Decreto N° 16610/02 no se ajusta a lo establecido por la Ley. Asimismo, este decreto no crea el ASP en sí sino que le cambia la categoría de manejo, hecho que además pretende desconocer el BNF.

Por otro lado, manifiesta el BNF en sus afirmaciones que procedió administrativamente de dos maneras, la primera al ingreso de la Finca N° 974 a su patrimonio, sin estar ésta en un ASP anteriormente; la segunda, dice justificar la adjudicación de la propiedad en cuestión posterior al decreto del año 2002 porque a pesar de estar situada ya en un ASP, este decreto no fue notificado al BNF por la autoridad de aplicación (SEAM) en el plazo que la Ley de ASP establece, en su art.

24° inc. b), ley que reconocen como aplicable al caso pero desconocen a la vez en el mismo contexto. La notificación establecida en la ley, en el inciso y artículo mencionados hace referencia al art. 63° de la misma Ley, que presenta dos situaciones básicas a tener en cuenta, la primera, que se deben notificar las áreas que se constituyan a partir de la presente Ley, y segundo, que la misma Ley establece cuáles son la ASP ya constituidas por la misma Ley de las que se debía tener conocimiento a partir de la publicación en la Gaceta Oficial, de público conocimiento, y lo expresado por la Constitución Nacional, Art. 127°: *Toda persona está obligada al cumplimiento de la ley(...)*; Art. 128°: *En ningún caso el interés de los particulares primará sobre el interés general(...)*; Art. 137°: *La ley suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado. Quienquiera que intente cambiar dicho orden, al margen de los procedimientos previstos en esta Constitución, incurrirá en los delitos que se tipificarán y penarán en la ley (...) (...) Carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución.* Además, el BNF no puede argumentar en su defensa el desconocimiento de la Ley, sobre todo, con el asesoramiento de la Asesoría Legal del mismo BNF. La importancia del interés público o interés general, ya expresado anteriormente, en relación con el principio de legalidad, radica en que, la legalidad no se reduce a una mera positividad de las normas jurídicas, que no sólo trasciende a la normatividad inmanente de las instituciones, sino que alcanza al mismo fin que justifica la existencia de la Administración Pública, siendo que es una organización estatal pero al servicio de la comunidad. Por ello, no existen intereses propios de la Administración sino en tanto sean considerados como intereses de la comunidad a la que sirve, sobre todo teniendo como obligación la de salvaguardar dicha área silvestre protegida o el inmueble de su propiedad.

p) Por Resolución del Consejo de Administración N° 11 acta N° 9, del 11 de febrero de 2003, art. 2° se autoriza la venta del inmueble a favor de la firma **AGDFS**, quien deberá depositar como entrega inicial la suma de **Gs. 700.000.000** (guaraníes setecientos millones), quedando el saldo a ser financiado; en el art. 8° se establece que *“La firma Agroganadera Don Felipe SA tendrá 30 días contados a partir de la recepción por el Banco Nacional de Fomento de la mensura judicial a ser realizada en la Finca N° 974 del Distrito de San Juan Nepomuceno, autorizada por Resolución N° 7 Acta N° 116 del 06 de noviembre del 2002 del Consejo de Administración, para realizar el depósito de G. 700.000.000 (setecientos millones de guaraníes), establecido en el artículo 2° de la presente resolución. Caso contrario la misma quedará sin efecto”.*

Sin embargo, el art. 8° expresa, que la adjudicación quedará sin efecto por el no depósito de la **AGDFS** de la entrega inicial establecida dentro de los 30 días de la recepción en el BNF del inicio de la mensura judicial. Esto implica además, la comunicación o notificación a la adjudicada por el BNF del inicio de la mensura judicial a fin de que corra el plazo para el depósito inicial. En sus descargos (Exp. CGR N° 0516/05 ítem 6° párrafo 2°), el BNF, haciendo una interpretación ambigua del texto y contexto de la Resolución 11 Acta N° 9, interpreta que la oración... *a partir de la recepción por el Banco Nacional de Fomento de la mensura judicial a ser realizada...* significa... *la entrega inicial pactada de G. 700.000.000.- (Guaraníes setecientos millones), sólo se haría exigible tras la conclusión del juicio de mensura, cuya tramitación se halla aún en trámite ante el Poder Judicial.*

En el ítem g) de la misma respuesta, el BNF, en cuanto al depósito de **USD 100.000** (dólares cien mil) por parte de la **AGDFS**, el 4 de febrero de 2003, menciona que el... *“importe depositado por la firma AGROGANADERA DON FELIPE S.A. a cuenta de la entrega inicial estipulada en la Resolución mencionada, para la adquisición del inmueble de referencia”*. La respuesta no legaliza el depósito como entrega inicial. En primer lugar, porque a la fecha del depósito no existía una obligación de la misma en ningún concepto, que a su vez lo vincule con la adjudicación del Sr. Antonio Ibarra Llano, legalmente adjudicado en esa fecha; en segundo lugar, pretende interpretar que el depósito exigido en la resolución de adjudicación a la Agroganadera debe ser constituido recién al finalizar la mensura judicial. En este contexto, se advierte que el depósito anterior a la adjudicación de la finca a favor de la **AGDFS** carece de validez y vinculancia con la adjudicación posterior a esa fecha y como supuesta entrega inicial. Además, la resolución de adjudicación en su art. 8° advierte claramente el plazo del depósito, y es dentro de los 30 días... *a partir de la recepción por el Banco Nacional de Fomento de la mensura judicial a ser realizada...* y no como interpreta el BNF al finalizar la mensura, sino del inicio de los trámites judiciales de la mensura, como la misma estipuló. Asimismo, establece el plazo de 90 días en las mismas condiciones para la formalización de la operación, es decir, suscribir con el Banco el contrato de compra-venta, pues en caso contrario la adjudicación quedará sin efecto. Esta Resolución y Acta es del 11 de febrero de 2003. En el marco de la primera adjudicación al Sr. Antonio Ibarra Llano, el 12 de diciembre de 2002, el Abog. Edgardo Rubén Samaniego Brítez, promueve por el BNF el Juicio de Mensura. El 20 de diciembre, el Juez Miguel Ángel Rodas Ruiz Díaz, tiene por iniciado el presente juicio de mensura que promueve el Banco Nacional de Fomento.

Teniendo en cuenta los plazos establecidos en la Resolución y Acta antes mencionados, y tomando como fecha cierta la aceptación judicial del juicio de mensura el 20 de diciembre de 2002, se concluye que el Sr. Antonio Ibarra Llano debió haber depositado en el marco de la Resolución aludida la suma acordada hasta la primera semana de febrero del año 2003. Al ir finalizando este plazo máximo para la entrega inicial por parte del Sr. Antonio Ibarra Llano, el BNF transfiere la adjudicación de la finca N° 974 a la **AGDFS**, a quien establece las mismas condiciones, pero sin advertir que la primera condición, respecto al momento de la entrega inicial ya se había producido, es decir, ya se inició el juicio de mensura judicial por lo que ésta tendría sólo 30 días para abonar la entrega inicial y 90 días para formalizar la operación. El BNF debió informar a la adjudicada del inicio de la mensura judicial con fecha 20 de diciembre de 2002. Sin embargo, hasta la fecha el contrato de compra-venta no fue formalizado ni suscripto entre las partes. El BNF en su respuesta oficial a esta CGR contesta que el depósito inicial no se efectuó y no es exigible hasta la culminación de la mensura judicial, por lo que expresa que no se han cumplido ambas condiciones que daban validez a la resolución y acta mencionada.

q) El BNF permite la ocupación y explotación de la adjudicada en su propiedad afectada al **ASPPNSR** sin que ésta hubiese abonado ni siquiera la entrega inicial, es decir, permite la ocupación de sus tierras afectadas a un ASP, a ocupantes en forma gratuita y con la posibilidad de la explotación de los recursos naturales de la misma, sin la aprobación de la SEAM, y sin licencia ambiental alguna. El BNF pretendió entender que la gratuidad de la ocupación finiquitaría cuando las condiciones acordadas deviniesen por el finiquito de la mensura judicial o cuando el

Banco decidiese exigir a la compradora suscribir el contrato de compra-venta. La mensura judicial, autorizada para ser realizada, se inició el 20 de diciembre de 2002, sin embargo, a más de dos años de la exigencia del depósito inicial (30 días hábiles a partir de esa fecha) y casi dos años de la exigencia de la suscripción del contrato de compra venta (90 días hábiles a partir de esa fecha) el BNF no dejó sin efecto la adjudicación cuando debió hacerlo.

r) El BNF, en su descargo, remitido por Nota del 15 de febrero (Exp. CGR N° 0516/05) en el ítem a), a-2), párrafo 3°, en relación al Dictamen N° 481 del 8 de abril de 2002, de la Abogacía del Tesoro del Ministerio de Hacienda menciona lo siguiente: *“Por tanto, la Abogacía del Tesoro es de opinión, de que el planteamiento del Banco Nacional de Fomento deviene improcedente”*.

Los antecedentes de dicha respuesta a esta EFS son los siguientes: -**Nota SEAM N° 560/01** al BNF, del 27 de julio de 2001, por la cual la SEAM solicita la adquisición de la Finca N° 974; - **Nota SEAM N° 135/02** al MH, del 11 de febrero de 2002, por la que solicita al MH su intercesión ante el BNF a fin de incorporar la finca N° 974 a su patrimonio; - **Nota MH N° 304/02** al BNF, del 14 de marzo de 2002, por la cual solicita al BNF que tome intervención en el caso planteado por la SEAM, referente a la incorporación al patrimonio de la SEAM de la Finca N° 974, *con el fin de consolidar un área núcleo para la Reserva del “Parque Nacional San Rafael”*; -**Nota BNF P-58/02** al MH, del 20 de marzo de 2002, por la cual el Banco ofrece la transferencia en dación de pago 10 inmuebles rurales de su propiedad para usos agrícolas, ganaderos y forestales, por obligaciones del Banco con el Ministerio. Ofrece concomitante la alternativa de satisfacer demandas campesinas sobre terrenos productivos; -**Dictamen 481** de la Abogacía del Tesoro del MH, del 08 de abril de 2002 (remitido, a esta Auditoría, sólo la última hoja), el cual menciona: *“Por tanto, esta Abogacía del Tesoro es de opinión que el planteamiento del Banco Nacional de Fomento deviene improcedente, sin perjuicio de la posibilidad latente de que el recurrente banco del Estado ofrezca dichos bienes inmuebles rurales factibles de su utilización en la reforma agraria al Instituto de Bienestar Rural (I.B.R.); Institución que podría utilizar sus créditos y recursos presupuestarios con el objeto de adquirir (entiéndase en dinero) estos inmuebles...”*; -**Nota BNF P-301/02** al MH, del 25 de setiembre de 2002, por la cual reitera al Ministerio la propuesta anterior (BNF P-58/02), ofrece 12 inmuebles y que las propiedades son productivas, además de necesarias para las organizaciones campesinas; - **Dictamen 270** de la Abogacía del Tesoro del MH, del 05 de marzo de 2003, 11 meses después del Dictamen 481/02, el cual menciona: *“No obstante, respecto de la posibilidad de realizar daciones en pago de inmuebles para extinguir obligaciones fiscales, destacamos que puede darse la hipótesis que resulten efectivamente necesarios dichos inmuebles para satisfacer puntuales requerimientos sociales (como por ejemplo la regularización de las obligaciones por efecto de la compra inmuebles expropiados, ocupados, etc.) donde el Tesoro Nacional puede verse en la necesidad de honrar compromisos financieros a terceras personas. En estos puntuales casos,...entendemos que podría viabilizarse la medida...La solución se presenta atendible para cada caso concreto...en cada caso concreto, resultará idóneo el impulso de los trámites de rigor y toda vez que las autoridades precedentemente citadas así lo consideren pertinentes”*.

Como se mencionó anteriormente, el BNF, en su descargo sólo hace relación al 1^{er} Dictamen de la Abogacía del Tesoro y no al 2^{do}. El Dictamen N° 481/02 considera improcedente la oferta del BNF, pero 11 meses después la misma Abogacía del Tesoro reconsidera su posición anterior por

Dictamen 270/03, mencionando que...*La solución se presenta atendible para cada caso concreto...*en relación a los inmuebles ofrecidos por el BNF. No obstante, el BNF en su descargo a esta CGR no lo considera incluido como argumento de descargo, aunque sí lo identifica. Es decir, omite opinar sobre el alcance del mismo.

En relación al IBR, se menciona que a la fecha de su solicitud, de la adquisición de la Finca N° 974 al BNF, a través del mecanismo de la dación en pago propuesto por el Banco al MH, el Banco contaba con el 1^{er} Dictamen de la Abogacía del Tesoro. En este sentido, se debe aclarar que la Abogacía del Tesoro consideraba improcedente el mecanismo ofrecido por el BNF, pero le dejaba la posibilidad que vendiese la Finca al IBR. La solicitud de adquisición del IBR al BNF fue a través de la Nota A. N° 452 del 31 de diciembre de 2002, posterior a la adjudicación de la finca al Sr. Antonio Ibarra Llano (06-11-02), situación que justificaba la respuesta negativa del Banco sobre la posibilidad de la adjudicación al IBR. Un mes más tarde, o sea, el 31 de enero de 2003, el IBR reitera su solicitud de adquisición de la finca N° 974 a través de la Nota A. N° 15/03. La nota ingresa al BNF en fecha 03 de febrero de 2003, es decir, el mismo día del ingreso de la nota de los Sres. Juan B. Parra y Antonio Ibarra Llano (28-01-03). La misma es contestada el 13 de febrero de 2003, a través de la Nota BNF P-041/03, en la cual el Banco le responde que la adjudicación al comprador, del 06 de noviembre de 2002, está firme. Entre tanto, teniendo en cuenta el Dictamen 481/02, de la Abogacía del Tesoro, el BNF tenía la posibilidad de ofrecer al IBR la adquisición del inmueble en las condiciones onerosas que el Banco considerase, conforme lo posibilita el Dictamen 481/02. Sin embargo, el BNF no consideró dicha posibilidad, pues decidió aceptar la oferta de la Agroganadera Don Felipe. Al día siguiente, el 4 de febrero, la Agroganadera realiza un depósito de **Gs. 690.000.000** (guaraníes seiscientos noventa millones) a cuenta de la supuesta compra del inmueble que el BNF, en respuesta a esta CGR, acredita como entrega inicial de la compra del inmueble. Es decir, el BNF, al día siguiente de recepcionar ambas solicitudes de adquisición del inmueble, autoriza el depósito efectuado por la Agroganadera desestimando a la vez la oferta del IBR. Por este depósito, el BNF, decidió adjudicar la finca a la Agroganadera sin que al mismo tiempo justificara la adjudicación por motivo del depósito. Es decir, teniendo a la vista ambas solicitudes desde el 3 de febrero y antes de cualquier análisis exhaustivo de la propuesta de ambos deja de lado o se desentiende del IBR y asume que debe adjudicar la finca a la Agroganadera, como ocurrió el 11 de febrero del 2003. El 13 de febrero, el BNF, contesta al IBR informándole que autorizó la venta de la propiedad el 6 de noviembre del 2002. Esta contestación es incompleta y sugiere un error para la apreciación del IBR, puesto que la venta real fue a la Agroganadera el 11 de febrero, dos días antes de esta respuesta. Se desconoce el motivo por el cual el BNF no informó al IBR de la omisión de esta última venta. Teniendo en cuenta la venta del 11 de febrero, el BNF también erróneamente informó al IBR que por la venta del 6 de noviembre de 2002 se había cumplido el requisito del depósito inicial exigido. El Banco informó al IBR el cumplimiento cuando éste no se había efectivizado. El único depósito, tampoco informado por el Banco, es el realizado por la Agroganadera (bajo su sola responsabilidad), fuera del marco de toda resolución del Consejo de Administración, tampoco informó al IBR que dicho depósito, en dicha circunstancia, promovió la desestimación de su oferta. La oferta del IBR es del 31 de diciembre de 2002, ingresada al BNF en fecha 02 de enero de 2003. La oferta de la **AGDFSA** es del 28 de enero de 2003, ingresada al BNF el 03 de febrero

de 2003. Sin embargo, en la contestación del 13 de febrero de 2003, del BNF al IBR, no informa que el IBR era un oferente anterior a la **AGDFS**A. A pesar de ello, el BNF decide desestimar su oferta anterior, cuya reiteración tuvo entrada con la primera solicitud de la **AGDFS**A. Es decir, que siendo primer oferente y con reiteración de solicitud el IBR fue desestimado. La **AGDFS**A fue en relación a aquél el segundo oferente, no reiteró su pedido pero fue la adjudicada. El BNF hace suponer al IBR que no había adjudicado la finca a un oferente posterior a él sino a un oferente anterior. El BNF informaba al IBR unas circunstancias que fueron modificadas antes de su respuesta, es decir, que tenía pleno conocimiento del ocultamiento y distorsión de la información.

s) La suma ofrecida por Antonio Ibarra Llano, por la propiedad (el 7 de octubre de 2002) asciende a **Gs. 2.200.000.000** (guaraníes dos mil doscientos millones), con una entrega inicial de **Gs. 700.000.000** (guaraníes setecientos millones) y el saldo de **Gs. 1.500.000.000** (guaraníes mil quinientos millones) en 20 cuotas semestrales, es aceptada por el BNF. El hecho contradice la opción de venta establecida por el Banco y presentada a Guyrá Paraguay (el 6 de setiembre de 2001) de la siguiente manera: **Opción de venta 1**, Valor de Tasación **Gs. 3.137.328.260**, Precio Contado **Gs. 2.196.129.782** y Porcentaje de Retaza del 30%; **Opción de Venta 2**, Precio Financiado **Gs. 3.137.328.260** (guaraníes tres mil ciento treinta y siete millones trescientos veintiocho mil doscientos sesenta), Condiciones: Entrega 10%, Saldo a 10 años de plazo, Tasa de Interés 15% anual; y con el valor especificado en la escritura N° 57 folio 1477086, inscrita en la DGRP en la Undécima sección bajo el N° 12 y al folio 92 y siguientes, cuyo valor de tasación asciende a la suma de **Gs. 3.137.328.260** (guaraníes tres mil ciento treinta y siete millones trescientos veintiocho mil doscientos sesenta).

El BNF en su descargo, remitido por Nota del 15 de febrero (Exp. CGR N° 0516/05) en el ítem d), párrafo 3° menciona que determinó la operación de venta del inmueble en conformidad con la Resolución N° 6 Acta N° 171 de fecha 02 de diciembre de 1997 del Consejo de Administración, vigente al momento de la venta.

En el Memorando **D.S.O.C N° 1598**, de fecha 24 de octubre de 2002, el Dpto. Supervisión Operaciones Crediticias informa a la Presidencia del BNF en el numeral 11) *Consideraciones Finales* ítem 4° respecto de la Resolución arriba mencionada: “*Los bienes que no fueron vendidos por el Banco Nacional de Fomento, sean éstos por ventas directas, publicaciones, concurso de precios, licitaciones o remate público, podrán ser objeto de una retaza en su precio de hasta 35% (treinta y cinco por ciento)...*”. Asimismo, el ítem 5° del mismo numeral, menciona: “*El precio de venta de los bienes está dado por su valor de tasación, y en este caso representa G. 2.366.200.000, que relacionando con la suma ofertada de G. 2.200.000.000 refleja un descuento en términos monetarios de G. 166.200.000 y en términos porcentuales del orden del 7%*. Con esto el BNF informa que la propiedad no fue vendida anteriormente por lo que correspondería la aplicación de la resolución mencionada (Resolución 6 Acta 171 del 2 de diciembre 1997), es decir, que la base de venta posterior podría sufrir una retaza del 35% de su valor inicial. El BNF aclara que la base de venta inicial fue la suma de **G. 2.366.200.000** y no precisamente de **Gs. 3.137.328.260** (guaraníes tres mil ciento treinta y siete millones trescientos veintiocho mil doscientos sesenta) cifra anteriormente válida para el Banco. La diferencia de **Gs. 771.128.260**

(guaraníes setecientos setenta y un millones ciento veintiocho mil doscientos sesenta) entre el valor contable **Gs. 3.137.328.260** (escritura N° 57 folio 1477086) y el Valor de la 2^{da} Tasación de **G. 2.366.200.000** (Ing. Edgar R. Servín, técnico de la Sucursal del BNF de San Juan Nepomuceno, en fecha 09-09-02) se incrementa con la aceptación de la propuesta del Sr. Antonio Ibarra Llano de **Gs. 2.200.000.000** (guaraníes dos mil doscientos millones), donde se verifica una diferencia de **Gs. 937.328.260** (guaraníes novecientos treinta y siete millones trescientos veinte y ocho mil doscientos sesenta), entre el Valor Contable y el Valor Ofrecido. Ante el hecho, en el ítem 3° del Memorando D.S.O.C. N° 1598/02, se manifiesta lo siguiente: *“De autorizarse la venta, se produciría una pérdida para el Banco Nacional de Fomento del orden de G. 937.328.260 (Novecientos treinta y siete millones trescientos veinte y ocho mil doscientos sesenta guaraníes), este monto representa la diferencia entre el Monto Ofrecido y el Valor Contable del bien”*. Se hace notar que el descuento del 7% es sobre la base de la tasación del Ing. Edgar Servín y no sobre la Tasación original del inmueble. Esta tasación fue realizada sobre una fotointerpretación de imágenes satelitales, sin embargo, el BNF toma como definitiva para una posterior base de venta. El Banco reconoce que la tasación original corresponde a la dación en pago de la deuda de la firma Ferticop S.R.L., no obstante, el Banco acepta una tasación diferente donde manifiesta una diferencia negativa de **Gs. 771.128.260** (guaraníes setecientos setenta y un millones ciento veintiocho mil doscientos sesenta) y aún incrementada con la oferta aceptada del Sr. Antonio Ibarra Llano por **Gs. 937.328.260** (guaraníes novecientos treinta y siete millones trescientos veinte y ocho mil doscientos sesenta), pérdida final del BNF en la operación. Si bien el Banco pretende argumentar la validez de la 2° tasación, y el descuento del 7% respecto de la oferta del Sr. Antonio Ibarra Llano con la 2^{da} tasación, el mismo Banco reconoce que *“De autorizarse la venta, se produciría una pérdida para el Banco Nacional de Fomento del orden de G. 937.328.260 (Novecientos treinta y siete millones trescientos veinte y ocho mil doscientos sesenta guaraníes)”*.

Actualmente el **BNF** no ha recibido de la **AGDFSA** suma alguna en concepto de la adjudicación, a pesar de haberse estipulado la entrega inicial de **Gs. 700.000.000** (guaraníes setecientos millones); tampoco se ha podido establecer el monto final correspondiente a las cuotas a ser financiadas, porque a criterio del Banco no ha concluido la mensura judicial. Con todo esto, y antes que la adjudicada cumpla con sus obligaciones monetarias con el BNF, éste según el mismo ya ha sufrido la pérdida de **Gs. 937.328.260** (guaraníes novecientos treinta y siete millones trescientos veinte y ocho mil doscientos sesenta). Al ingreso de la finca al patrimonio del Banco aquel tenía un valor de **Gs. 3.137.328.260** (año 2000), la tasación del Ing. Edgar Servín daba a la finca un valor de **Gs. 2.366.200.000** (**Gs. 771.128.260** menos que su valor original), la 1^a adjudicación de la finca al Sr. Antonio Ibarra Llano fue por **Gs. 2.200.000.000** (**Gs. 937.328.260** menos que su valor original); la adjudicación de la finca a la **AGDFSA** fue por **Gs. 700.000.000** (guaraníes setecientos millones) como entrega inicial y **Gs. 666.172** (guaraníes seiscientos sesenta y seis mil ciento setenta y dos) por hectárea según se determine en la mensura judicial. A la fecha, la adjudicada ocupa la finca, no depositó la entrega inicial, no concluyó la mensura judicial, por ende no se estableció el monto a ser financiado, es decir, a más de 2 años de la adjudicación el Banco no ha recibido monto alguno de la adjudicada en relación a la adjudicación, y con la pérdida inicial **Gs. 937.328.260** por la sola adjudicación, y sin tener en cuenta la depreciación de la misma por su posesión y explotación agroganadera.

t) El BNF casi un mes antes de la oferta del Sr. Ibarra Llano modifica el valor de la tasación original disminuyéndola en más de **700 millones de guaraníes**. Para la consideración de la oferta de los oferentes le aplica un descuento de más de **160 millones de guaraníes**. Con esto se evidencian tres cuestiones: -Pérdida para el Banco en más de **900 millones de guaraníes**; -el Banco adjudica al comprador de conformidad a la segunda tasación; -el descuento basado en la probabilidad de una retaza del 35% se aplicó en relación a la segunda tasación y valor de la oferta del Sr. Ibarra Llano y en un 7%; -operó la retaza aludida entre la tasación original y la segunda tasación y; por último, -el BNF no informó a esta CGR que haya comunicado a los oferentes anteriores al Sr. Antonio Ibarra Llano la disminución considerable del precio de venta original o nueva tasación.

u) Se puede concluir en referencia al Memorando **D.S.O.C. N° 1598**, del 24 de octubre de 2002, del Dpto. Supervisión Operaciones Crediticias que informa a la Presidencia del BNF en el numeral 6) *VALOR DE TASACIÓN DEL INMUEBLE Y SOLICITUD DE MENSURA JUDICIAL*, que en cuanto a la 2^{da} Tasación, no se comprueba ninguna ocupación de la finca. Sin embargo, la finca estaba en posesión del Sr. Antonio Ibarra Llano antes de la adjudicación, aunque no comprobó el tasador que estuviese ocupada al momento de la tasación, por realizarla en base a la interpretación de imágenes satelitales, o sea, para el 09-09-02; pero efectivamente ocupada luego de la tasación y/o hasta el momento de la adjudicación, es decir, entre el 10 de setiembre de 2002 y el 06 de noviembre del 2002. Tampoco el tasador comprobó que estuviese ocupada antes de la fecha de la tasación. En el mismo contexto, por lo dicho por el tasador, Ing. Edgar Servín, se evidencia que el BNF no tenía control sobre la propiedad en sentido de su salvaguarda y protección efectiva y material, pues no conocía de ocupaciones al momento de la segunda tasación, pero reconocida por el Banco en la Resolución de adjudicación de la finca, en fecha 06 de noviembre de 2002, como lo traduce la Cláusula Quinta del art. 3° de la Resolución del Conejo de Administración N° 8 Acta 116 del 6 de noviembre del 2002: “*EL COMPRADOR se encuentra en posesión del inmueble a la fecha de la firma del presente contrato...*”. La tasación del Ing. Edgar Servín no incluye, en su informe que la finca-Estancia Santa Inés, tuviese infraestructura adecuada para su posesión, como viviendas, corrales, galpones, etc. Al respecto, el BNF tampoco informó a esta CGR si la finca-Estancia Santa Inés tuviese infraestructura adecuada para su posesión u ocupación, como viviendas, corrales, galpones, etc., y fuesen valuados a los efectos de la tasación original y la efectuada por el Ing. Edgar Servín. La única mejora evidenciada y contabilizada en la tasación del Ing. Edgar Servín es la pastura tipo-mejorada para actividades ganaderas de 700 ha., y no valora otro tipo de mejoras (Tasación del Inmueble, de fecha 09-09-02). En conclusión, la tasación aceptada por el BNF no contemplaba otro tipo de mejoras que diesen al tasador un criterio diferente de valuación. De haber otras mejoras en el inmueble, éste no lo valuó ni incluyó en la tasación final que evidenciaría un valor diferente al valor total de la finca.

No obstante, si la finca-Estancia Santa Inés hubiese contado a la fecha de la ocupación con dicha infraestructura mínima y estuviese ocupada antes de la adjudicación, por el Sr. Antonio Ibarra Llano, éste entonces estaría haciendo uso y usufructo de tales instalaciones. En su contexto, el BNF nunca informó a esta Auditoría si el comprador-ocupante violentó o invadió la propiedad a

efectos de ocuparla o poseerla, o en qué condiciones ocupó la propiedad. En caso de no existir infraestructura como la mencionada, tampoco el BNF informó a esta EFS de la forma de ocupación de la “Estancia”. En este caso, sería sólo un campo de pastoreo o forestal sin infraestructura, lo que implicaría que la “Estancia” sería solo en términos conceptuales y no reales. Es decir, que el ocupante se posesionó del campo de pastoreo y los bosques y no de la infraestructura que no existiría. En este caso, no habría violencia de viviendas ni de galpones a efectos de su ocupación. De haberse autorizado la ocupación de la finca por el BNF antes de su adjudicación, el tasador de la sucursal no tenía conocimiento de la misma o no fue informado por las autoridades del Banco que la hubiese otorgado, como lo refleja en su informe. Por otro lado, de haber sido autorizado por el Banco, dicha autorización violentaría el principio de igualdad en la opción de compra del inmueble respecto de los oferentes anteriores, pues es justamente el ocupante quien fue adjudicado con la finca. Entonces, cabe determinar que si hubiese autorizado a la SEAM, por ejemplo, la ocupación, tendría ésta la oportunidad de adquirir el inmueble en las mismas condiciones que el adjudicado. Entonces, ¿autorizó o no el BNF la ocupación de la finca antes de su adjudicación al ocupante? ¿Tenía relación la nueva tasación y su confirmación como nueva base de venta con la eventual ocupación de la finca y con el precio de compra manifestado por el comprador antes de su adjudicación?

Antes o durante la adjudicación de la finca, el BNF comprueba que, el comprador ocupaba ya la finca, no obstante el Banco legitima dicha ocupación, es decir, el uso y usufructo de la misma con la adjudicación de la finca al comprador. Se puede concluir que el comprador ha ocupado la propiedad antes, durante o después de su solicitud de compra del inmueble, pero no es posible concluir que solicitase la finca en compra luego de haberla ocupado a fin de legitimar su ocupación, o por su ocupación legitimar su solicitud. Tampoco el BNF informa a esta auditoría si autorizó o no la posesión u ocupación de la finca al adjudicado, y en qué momento.

v) El BNF realizó la 2^{da} tasación en gabinete, en la sucursal del BNF de San Juan Nepomuceno, teniendo a mano sólo las imágenes satelitales, y sin verificación “in situ”. Tal debilidad de análisis consta en su mismo informe, en cuanto que no pudo comprobar si ésta estuviese ocupada o no; además, no informa o no comprobó que la finca-estancia Santa Inés contase con infraestructura básica o mínima, acorde a la actividad ganadera de una “Estancia” como lo manifiesta el Banco al denominarla “Estancia Santa Inés”.

En base a la 2^{da} tasación (fotointerpretaciones de imágenes satelitales), el tasador determina que la propiedad vale **Gs. 771.128.260** (guaraníes setecientos setenta y un millones ciento veintiocho mil doscientos sesenta) menos que el valor original anterior aceptado y promocionado por el Banco. Esta tasación de **Gs. 2.366.200.000** (guaraníes dos mil trescientos sesenta y seis millones doscientos mil) deviene acorde con la propuesta del Sr. Antonio Ibarra Llano de **Gs. 2.200.000.000** (guaraníes dos mil doscientos millones), única capacidad de pago del mismo. Un mes antes de la propuesta del comprador, el BNF decide tasar la propiedad estableciendo y aceptando que vale menos del precio original. Es de hacer notar que el precio original de **Gs. 3.137.328.260** (guaraníes tres mil ciento treinta y siete millones trescientos veintiocho mil doscientos sesenta) fue manejado por la SEAM, Guyrá Paraguay y Ministerio de Hacienda, entre

otros. En este orden, dicho precio original no fue el precio de venta base para el estudio de la oferta del Sr. Antonio Ibarra Llano, como así, el precio de la 2^{da} tasación no fue el precio de venta base para las solicitudes de compra del inmueble de la SEAM y Guyrá Paraguay, entre otros. En cuanto a la 2^{da} tasación, existían dudas sobre la ocupación del inmueble, no obstante, se definía un valor de **Gs. 2.366.200.000** (guaraníes dos mil trescientos sesenta y seis millones doscientos mil), que entonces condicionaba la base de venta para los próximos oferentes, pues a esa fecha no había nuevos oferentes. Es decir, que esta nueva base de venta compelió a los futuros compradores potenciales a ajustarse a ella.

Desde antes y durante la dación de pago al BNF de la Finca N° 974, y por más de dos años posteriores, del año 2000 al año 2002, el BNF consideró y ofreció en venta la propiedad antedicha por la tasación original, que a su vez era parte mayoritaria de la deuda con el Banco y por el cual el BNF aceptó la dación en pago. En este caso, ofreció vender la propiedad por esa base de venta y no por otro inferior.

En su descargo, el BNF manifiesta que podría operar una retaza del 35%. Pero esta retaza, como argumenta el Banco no operó sobre el precio original, como se observó anteriormente, sino sobre el precio de venta deducido de la 2^{da} tasación. La clave está en que el BNF, a más de dos años de haber considerado la tasación anterior y original, tasa la finca, como también ya se expuso anteriormente, en **Gs. 771.128.260** (guaraníes setecientos setenta y un millones ciento veintiocho mil doscientos sesenta) menos del valor original. Ofrece la finca con esa diferencia. Determina la nueva base de venta y le aplica un descuento a su vez del 7% a fin de ajustar la tasación al precio ofrecido por el comprador. Es decir, que de **Gs. 2.366.200.000** (guaraníes dos mil trescientos sesenta y seis millones doscientos mil) ajustan a **Gs. 2.200.000.000** (guaraníes dos mil doscientos millones). En este caso, el mismo Banco manifiesta que ajustó la nueva tasación a la oferta del comprador. Ahora bien, ¿Por qué el BNF consideró realizar una nueva tasación cuando que por más de 2 años consideraba una base de venta que le beneficiaba? ¿Por qué el BNF confirmó la 2^{da} tasación si esta implícitamente consideraba la pérdida de **Gs. 771.128.260** (guaraníes setecientos setenta y un millones ciento veintiocho mil doscientos sesenta) del valor de la propiedad, aún antes de que ésta se vendiese?

El BNF no informa el motivo de dicha decisión de pérdida adoptada por él mismo, dejando de lado la 1^a tasación y base de venta original, que le hubiera asegurado en principio la recuperación de la deuda en relación a la dación en pago de la finca N° 974. En conclusión, el BNF, decide afectar negativamente su patrimonio. Sobre todo, teniendo en cuenta que el Banco considera: “*De autorizarse la venta, se produciría una pérdida para el Banco Nacional de Fomento del orden de G. 937.328.260 (Novecientos treinta y siete millones trescientos veinte y ocho mil doscientos sesenta guaraníes)*”.

w) El BNF acepta, además, la 2^{da} tasación. Respecto de ella se concluye que el tasador en su informe manifiesta dudas razonables, por lo que la tasación deducida de la interpretación de las imágenes satelitales puede no ser tenida como última tasación, sobre todo teniendo en cuenta las siguientes consideraciones: -Supone el tasador que hay superposición de títulos; -considera que debe hacerse una mensura judicial de la finca; -no sabe si está o no ocupada; -además, no se

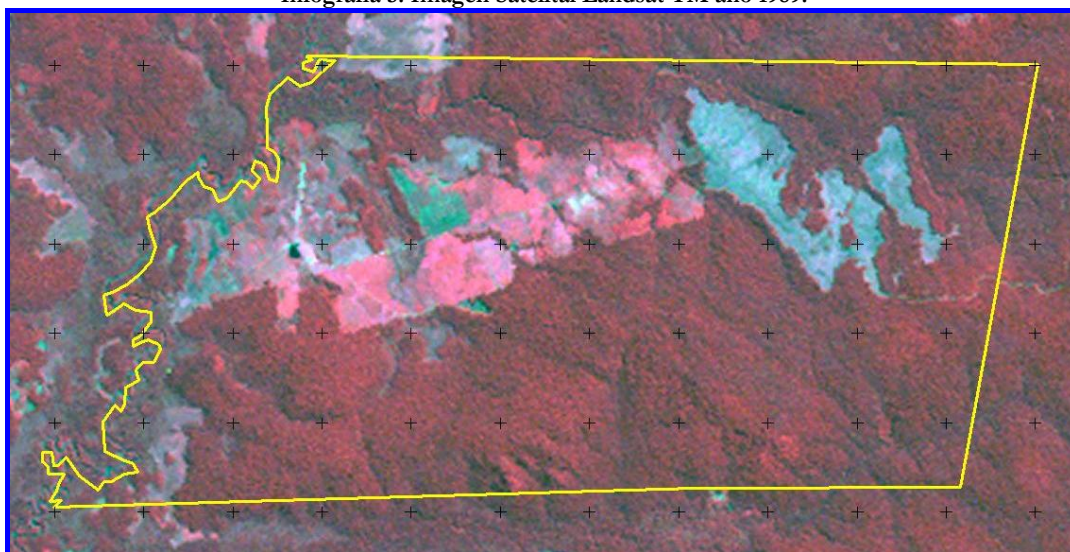
constituyó físicamente en la misma al momento de la tasación; -no informa sobre infraestructuras en la “Estancia” que le agreguen o afecten su valor. Sin embargo, ante estas dudas razonables, el BNF no sólo no revisa la tasación, sino que la acepta como válida. En este caso, el BNF no informa a esta auditoría los criterios institucionales tenidos en cuenta al momento de justificar la 2^{da} tasación y del porqué de su aceptación.

x) Con la gestión del BNF, de un bien patrimonial de su propiedad, y en el caso, la finca N° 974, se manifiesta que el mismo estuvo y está en situación de desprotección institucional. Consiente la ocupación de la misma sin que la adjudicada hubiese abonado suma alguna, es decir, sin que hubiese hecho la entrega inicial, ni abonado las cuotas a establecerse, y de no haberse suscripto el contrato de compra-venta hasta la fecha. El BNF no informó, a esta auditoría, las tareas de fiscalización ejercidas sobre la misma desde el momento de su incorporación a su patrimonio, ni de sus dos adjudicaciones, sobre todo teniendo en cuenta que la finca es aún de su propiedad y que existe la posibilidad que la adjudicada no suscriba el contrato de compra-venta o formalice la operación. Asimismo, con la aceptación de la ocupación anterior a la adjudicación y anterior al conocimiento del BNF creaba el riesgo potencial de tener que iniciar un proceso de desalojo de los ocupantes en el caso que el Banco adjudicase la finca a terceros que no fueran los ocupantes.

El Decreto N° 281 de fecha 14 de marzo de 1961 “Por el cual se crea el BNF”, en su art. 17° especifica que, cualquier acto, omisión o resolución del Consejo de Administración que contraríe disposiciones legales o reglamentarias, hará responsables, personal y solidariamente, a los miembros del Consejo.

y) Como puede observarse en las imágenes, la situación Ambiental de degradación de las Tierras de la finca N° 974 “Estancia Santa Inés” no es significativa, pudiendo con una adecuada planificación, cumplir el objetivo propuesto del Área de Reserva para Parque Nacional.

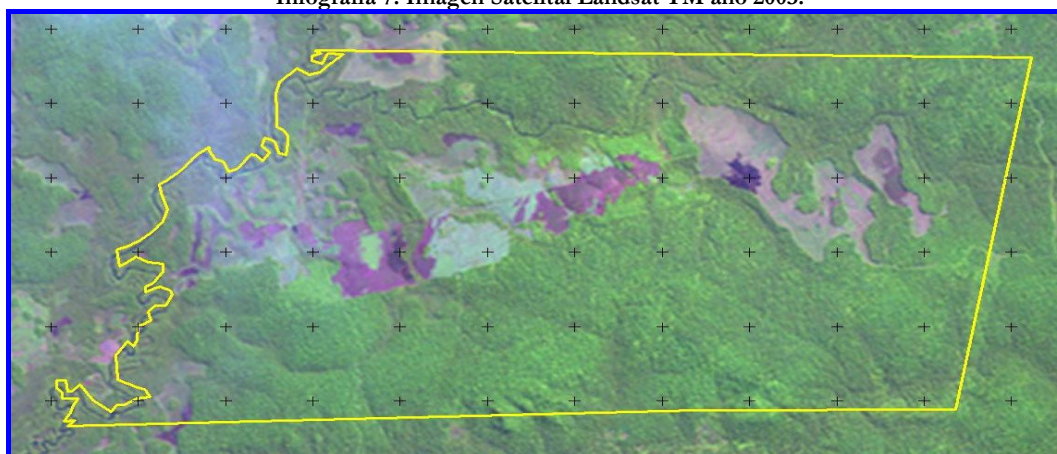
Infografía 5. Imagen Satelital Landsat TM año 1989.



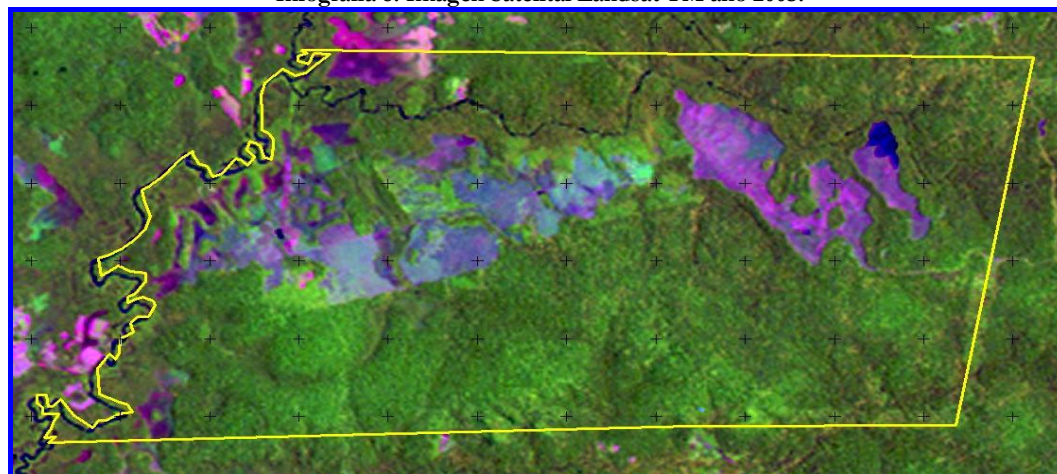
Infografía 6. Imagen Satelital Landsat TM año 2001.



Infografía 7. Imagen Satelital Landsat TM año 2003.



Infografía 8. Imagen Satelital Landsat TM año 2003.



z) Conclusión final: La mensura judicial no ha concluido hasta la fecha del informe; el contrato de compra - venta entre el **BNF** y la **AGDFS** no ha sido suscripto hasta la fecha; la **AGDFS** no ha abonado la entrega inicial en el plazo estipulado; el BNF no ha dejado sin efecto la adjudicación por incumplimiento de las condiciones. El BNF no ha salvaguardado la categoría de ASP de su propiedad a fin de cumplir con la Ley de ASP, dando en adjudicación a una firma agroganadera con intenciones de explotar los recursos naturales de la misma. El BNF en sentido contrario al art. 24° de la Ley 352/94, omite traspasar la propiedad a la SEAM o en su defecto, vendérsela, así como desestima las proposiciones de otros entes estatales y privados de interés social y ambiental (INDI, IBR, Guyrá Py) con el fin de vender la propiedad a particulares y con precio de venta menor que la tasación original.

Recomendación 2 para la BNF: El BNF debe gestionar la instrucción de los sumarios administrativos correspondientes a los funcionarios que afectados al proceso de transferencia del inmueble citado a fin de deslindar sus responsabilidades, aplicar las sanciones si correspondieren y determinar la legalidad de la tramitación de venta del inmueble en el marco de las leyes administrativas y ambientales vigentes. El resultado de lo recomendado deberá ser informado a esta EFS en el plazo de 120 días.

5.5 INSTITUTO PARAGUAYO DEL INDÍGENA - INDI

5.5.1 Tenencia y legalización de las tierras de los indígenas del ASP

De los datos suministrados por el INDI, obrantes en el Expte. CGR N° 1836/04, se observa la siguiente situación de las comunidades indígenas en el área ASP San Rafael:

Observaciones 1 al INDI: a) Situación actual de las comunidades indígenas en el ARPNSR:

- La Etnia predominante en el área de influencia del ASP San Rafael es la Mbya Guaraní;
- Son (20) veinte las comunidades indígenas asentadas;
- Cinco (5) comunidades son propietarias de las tierras que ocupan;
- Ocho (8) comunidades tienen delimitada la superficie que ocupan, las doce (12) restantes no; en este contexto, el INDI sólo cuenta con datos de los dueños del área: once (11) comunidades están en inmuebles de propietarios particulares; de estas, una comunidad no remite datos;
- De las comunidades citadas, asentadas en el área, solamente siete (7) tienen Personería Jurídica y Líderes reconocidos por el INDI.

b) No se observan acciones positivas del INDI tanto para que las comunidades tengan líderes reconocidos, como para la obtención de la personería jurídica, requisitos básicos para acceder a la titularidad de las tierras.

5.5.2 Adquisición de tierras para los indígenas en el área

c) En el cuadro siguiente, de tierras adquiridas y montos pagados por el INDI, llama la atención la diferencia de costos en los montos pagados por ha entre los años 1990, 1991, 1992, 1996 y 2003; en algunos años más o en otros menos sin aparente razón justificada.

Cuadro 2 - Adquisición de Tierras en el ASP

Fecha de compra	Comunidad	Distrito	Dpto.	Superficie	Monto pagado Gs.	Costo/ha. Gs.
25.09.90	Jukerí	San Juan Neponuceno	Caazapa	2.166, 6663	259.920.000	119.963
06.12.91	Jukerí	Alto Vera	Itapua	119,4882	47.600.000	398.326
20.09.92	Pindoí	Alto Verá	Itapua	500,3057	137.500.000	274.829
18.12.96	A°Claro	Alto Verá	Itapua	2.237,7654	1.789.600.000	799.714
17.01.01	Taguató	S. Rafael del Parana.	Itapua	1.000	725.490.800 624.509.200	1.350.000 ⁶ (*)
01.08.02	Kangue Kua-A°Moroti	Alto Vera	Itapua	1.000	Falta pagar	
12.06.03	Takuaró	San Juan Neponuceno	Caazapa	800	430.455.461	580.069

5.5.3 Defensa y protección de tierras adquiridas para los indígenas

d) Gran parte de las tierras de la comunidad Mbya Guarani de “Arroyo Claro–Tapy Savy”, propiedad adquirida por el INDI, el 18 de diciembre de 1996, en el marco del proyecto “Administración de Recursos Naturales”, se encuentra invadida por campesinos. Esta invasión se remonta al año 1997, año siguiente al de la adquisición, y hasta la fecha, transcurridos siete años, sigue la invasión que limita y arrincona a los indígenas en menos de 50 ha de las 2.237,7654 ha adquiridas, de acuerdo al Anexo 3 - Nota PN N° 645/04 del INDI.

El INDI realizó al respecto tratativas con el IBR y la Gobernación de Itapúa. Pasaron cinco (5) años sin resultados y gestión directa del INDI, hasta que el 22 de febrero del 2002, el INDI dispuso la prosecución de los trámites judiciales para el desalojo de los campesinos, encomendando a la Dirección Jurídica la implementación de las acciones judiciales correspondientes. El 1 de marzo del 2002 se presentó denuncia de los hechos punibles y se solicitó el desalojo.

Los indígenas se reunieron en reiteradas ocasiones solicitando el compromiso del INDI en realizar las gestiones necesarias para que los invasores abandonen el asentamiento y la restitución total de sus tierras. En la última reunión, el 10 de setiembre del 2004 solicitaron que se implemente la orden de no innovar y acuerdos con los campesinos.

El monto pagado por esas tierras fue el más elevado del sitio, **Gs. 1.789.600.000** (guaraníes mil setecientos ochenta y nueve millones seiscientos mil), por **2.237,7654** ha.

⁶ (*) Corresponde a la suma de los montos que figuran como pagados, dividido por el único dato de superficie que figura: 1.000 ha.

5.5.4 Asistencia a los indígenas

e) Por Notas CGR N° 554/04, 1313/04 y DGCRNMA N° 69/04 se solicitó al INDI el estado de las comunidades asentadas en el ASP, la asistencia que reciben del ente, así como proyectos desarrollados por otras instituciones públicas y privadas y procedimientos de control.

El INDI respondió por Notas P N° 248/04 y 645/04 que, debido a que el presupuesto del ente está estructurado a nivel nacional, las asistencias no se encuentran individualizadas por zonas geográficas o comunidades y que desconoce que se hayan introducido mejoras considerables a las comunidades asentadas en la zona. Además, informa que no maneja montos destinados a indígenas en la zona de San Rafael, ejecutadas por otras instituciones públicas, no obstante tiene conocimiento de que existen proyectos en el área. Entre las gestiones más importantes se hallan el desalojo de campesinos invasores de propiedades indígenas y legalización de tierras.

Igualmente, el funcionario Encargado de la Dirección de Planificación y Proyectos del INDI informa que dicha oficina desconoce la existencia de procedimientos administrativos para controlar las asistencias a comunidades indígenas, pero que se encuentra prevista la elaboración de manuales de procedimiento en el ámbito del Programa de Fortalecimiento financiado por el BID, actualmente en ejecución.

Cabe señalar que la Ley N° 904/81 “Estatuto de las Comunidades Indígenas” estipula en su art. 32° que son funciones del INDI establecer y aplicar políticas y programas; coordinar, fiscalizar y evaluar las actividades indigenistas del sector público y privado; prestar asistencia y gestionar la asistencia de entidades nacionales o extranjeras, entre otros.

A su vez, el art. 59° de esta Ley establece que los recursos del INDI serán utilizados prioritariamente para la: adquisición de tierras para asentamientos indígenas; gastos que demanden los asentamientos indígenas y financiamiento de programas de las comunidades indígenas.

f) El INDI no ha provisto a esta auditoría informe alguno de su Auditoría Interna, el hecho implica omisión o incumplimiento de lo establecido en la Ley N° 1535/99 “*De Administración Financiera del Estado*” y el Decreto N° 1249/03 “*Por El Cual Se Aprueba La Reglamentación Del Régimen De Control Y Evaluación De La Administración*”.

Conclusiones 1 al INDI: a) Los indígenas pueden acceder gratuitamente a las tierras. Para la transferencia de tierras en forma gratuita es necesario que las comunidades estén reconocidas y tengan personería jurídica, según lo indica la Ley N° 904/81 “Estatuto de las Comunidades Indígenas”, en su art. 20°. Se puede gestionar la expropiación de tierras del dominio privado a través del IBR o por la comunidad o por cualquier entidad indígena o indigenista con personería jurídica. El pedido de reconocimiento de la personería jurídica debe ser presentado al INDI por los líderes de la comunidad.

b) En relación a la invasión de las tierras indígenas, mencionadas en la **Observación d)** se constata una acción débil, ineficaz e ineficiente del INDI, para proteger a los indígenas y recuperar sus tierras, tomando en cuenta que el mismo INDI expresa: (...) “la misma constituye el hábitat ancestral y culturalmente representan un papel fundamental para la cohesión social de las pautas culturales del pueblo Mbya”.

Llama la atención la desidia por parte del INDI para emprender acciones suficientes y pertinentes para el desalojo de campesinos de tierras ancestrales y con categoría de silvestre protegida.

c) Se concluye que las acciones del INDI son muy limitadas, dedicándose casi exclusivamente a la problemática de la tierra. Además, se evidencia la ausencia de políticas y programas institucionales concretos para las comunidades indígenas del área, y un desconocimiento de acciones llevadas a cabo por otras instituciones en dicha área, y falta de control del INDI sobre la asistencia a los indígenas.

Conclusión 2 Final sobre el INDI: En el área donde se encuentran las comunidades de la etnia Mbya Guaraní, tierras del ASP San Rafael - cuyo ecosistema que lo conforma- constituye la tierra ancestral de los indígenas.

En la medida en que los indígenas puedan mantener su cultura, costumbre, modo de vida, de sustento propio, estas tierras estarán protegidas.

Toda acción del INDI a favor de las comunidades indígenas asentadas en el lugar, ya sea en procura de tierras legítimas, asistencia jurídica o de otra índole según la necesidad, tiene y tendrá consecuencias positivas en la conservación y protección del ASP San Rafael.

Empero, es penosa la situación de estos indígenas que actualmente, es cierto existen 20 comunidades indígenas en el área, solamente cinco de ellas son propietarias de las tierras que ocupan. Las demás se encuentran en propiedades ajenas, como las de las comunidades de:

Cuadro 3

Comunidad	Propietario del inmueble
1. Arroyo Paloma	 Hiroshi Shindoi
2. Cerrito	 Alberto Antebi
3. Cerro Guy	 Lucio Benítez
4. Cerro León	 José Ocampo
5. Guaporoity	 Hiroshi Shindoi
6. Guapo'y	 Hiroshi Shindoi
7. Kanguery	 Alberto Antebi
8. Mbya 9	 Agropecuaria Serrana
9. Potrero Tuna	 Alberto Antebi
10. Timbó Florida	 Sin datos
11. Tingazú	 Hiroshi Shindoi
12. Yatyty'i	 Fermín de Alarcón
13. Ysapy'y	 Hiroshi Shindoi

La situación de los nativos Mbya Guaraní, de no ser propietario de sus tierras ancestrales, acentuada por la ausencia de gestión, de planes y programas estratégicos para los Mbya Guaraní u otras, que pudieran estar en el área por parte del INDI, tiene y tendrá consecuencias negativas para el ASPSR y los mismos.

Recomendación 1 Final para el INDI: El INDI debe coordinar sus acciones con las entidades, que por sus funciones y objetivos, guardan relación directa o indirecta con los indígenas y con el ASPSR, de modo a establecer con ellos, especialmente con la SEAM estrategias que sirvan para la protección de los lugares de interés de conservación y con otras que pudieran apoyar la consolidación de las comunidades indígenas en el ASPSR, ya que la tierra tiene especial importancia para cultura indígena y para la vida espiritual de los mismos, además del aspecto colectivo de esa relación⁷, que les da la tierra.

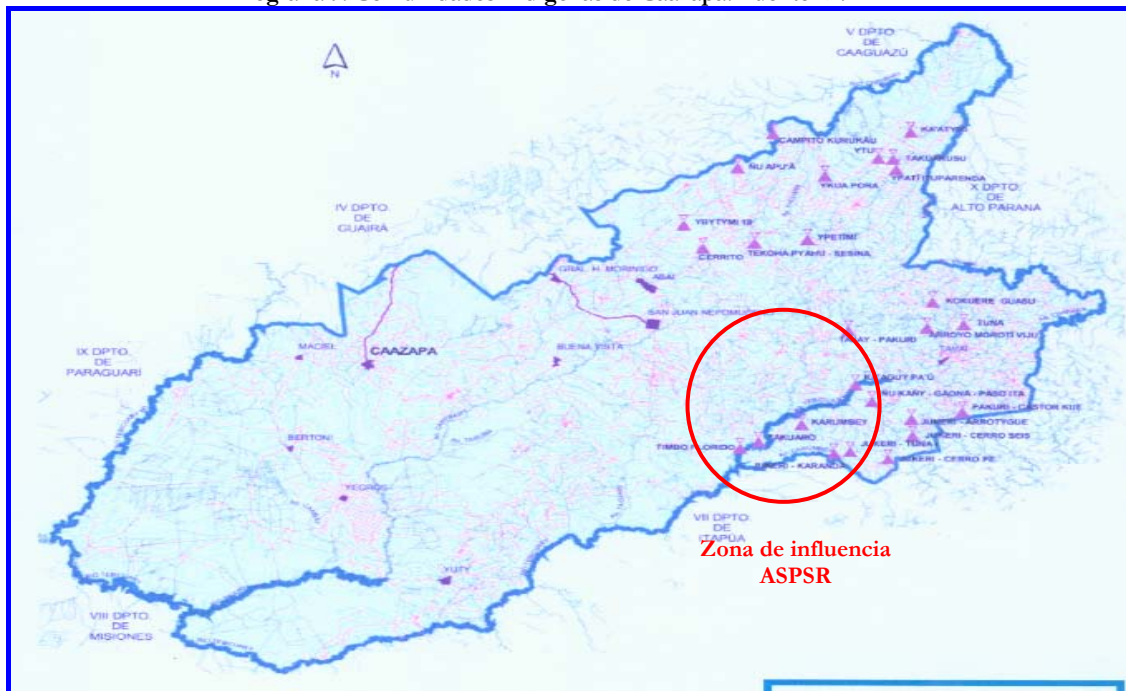
En cumplimiento del Convenio N° 169, del año 1957, “De pueblos Indígenas y Tribales” específicamente de la Parte 2 “De la protección de los Derechos de los Indígenas sobre la Tierra”, el INDI:

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

⁷ Derecho Internacional Moderno-Poblaciones Indígenas.

5.5.5 ZONAS DE INFLUENCIA INDÍGENA EN EL ASPSR

Infografía 9. Comunidades Indígenas de Caazapá. Fuente INDI



Infografía 10. Comunidades Indígenas de Itapúa. Fuente INDI



5.6 INSTITUTO DE BIENESTAR RURAL – IBR (Actual Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra - INDERT)

5.6.1 Adquisición y venta de tierras en el ASP

De acuerdo a los datos proporcionados por el ente, por Escritura N° 185, del 25 de noviembre de 1997, de cancelación de hipoteca otorgada por el Banco Nacional de Fomento a favor de la firma AGROEST S.R.L y transferencia de inmueble a favor del IBR, éste adquirió el inmueble inscripto como Finca N° 2471 del Distrito de San Pedro, de 1.136 ha 2.469 m² de superficie. Conforme a la Resolución – Consejo N° 738 (Acta N° 21), del 31 de julio del año 1997, las condiciones agrológicas del inmueble lo hacían apto para el desarrollo de actividades agrícolas y en consecuencia para la creación de un asentamiento destinado a pequeños productores rurales que en la actualidad se encuentran carentes de tierra. La resolución menciona, además, que la propiedad no registra inscripción conforme al art. 27° de la Ley 352/94 de “Áreas Silvestres Protegidas”, ni medida restrictiva dictada en virtud del Decreto N° 13680/92, de creación del ASP.

Por Resolución P. N° 721 del IBR, del 23 de julio de 1998, se habilita una colonia, en el ASP ARPNSR, bajo la denominación de “Colonia Amistad”, con 80 lotes agrícolas, y una superficie total de 509 ha 6148 m² 4224 cm², con un precio establecido de **Gs. 600.000** (guaraníes seiscientos mil) por cada ha.

Observación 1 al INDERT: En éste sentido, esta auditoría ratifica sus “*observaciones, conclusiones y recomendaciones*” contempladas en el Informe de la Resolución CGR N° 446/98 “Por la cual se dispone la realización de un Examen Especial al Instituto de Bienestar Rural, a efectos de verificar el cumplimiento de las normativas legales para la implantación de colonias rurales en el área de influencia del Parque Nacional San Rafael”.

5.6.2 Situación de tenencia de tierras en la colonia

La Ley N° 854/63 “Que establece el Estatuto Agrario” en su art. 73° establece que: “*El adjudicatario del lote quedará sometido a las siguientes obligaciones: a) Tomar posesión y comenzar de inmediato (...) la explotación del lote; b) Construir su vivienda en el término de seis meses de posesión; c) (...) explotar el lote en forma racional y progresiva de conformidad al programa establecido por el Instituto de Bienestar Rural; (...).* Asimismo, por el art. 18° de la Ley N° 854/63 “Que establece el Estatuto Agrario”, en el Capítulo IV: *De los Parque Nacionales. El Instituto de Bienestar Rural destinará para parques nacionales, de acuerdo con las instituciones pertinentes, las fracciones de tierras necesarias por su interés geográfico, histórico o turístico o para la preservación de la fauna o de la flora. Dichas fracciones serán intransferibles y sólo podrán ser explotadas para fines científicos culturales y turísticos*”. Posteriormente, por el art. 41° de la Ley N° 1863/02 “Estatuto Agrario”, se establece en el Capítulo V: *MENSURA Y LOTEAMIENTO, Áreas Silvestres Protegidas. Las tierras del patrimonio del Organismo de Aplicación que observen características*

ecológicas y ambientales singulares, serán declaradas Áreas de Reserva para constitución de Áreas protegidas bajo Dominio Público y en tal carácter deberán ser transferidas a título gratuito a la Autoridad Administrativa de Aplicación de la Ley N° 352/94 “De Áreas Silvestres Protegidas”. La delimitación de estas áreas se hará conjuntamente con la Secretaría del Ambiente.

La situación actual de tenencia de tierras de la colonia es la siguiente:

- ✚ Fueron adjudicados 4 lotes: dos al Ministerio de Educación y Cultura en forma gratuita; un lote al señor Tomás Ocampos Rolón; un lote al señor Gabriel Espínola Zotelo.
- ✚ Según liquidación de los señores Tomás Ocampos Rolón y Gabriel Espínola Zotelo, aún no han abonado el pago total por las tierras, ya que solo han abonado parte de la entrega mínima hasta la fecha.
- ✚ Existe un listado de 77 colonos censados dedicados a la agricultura.

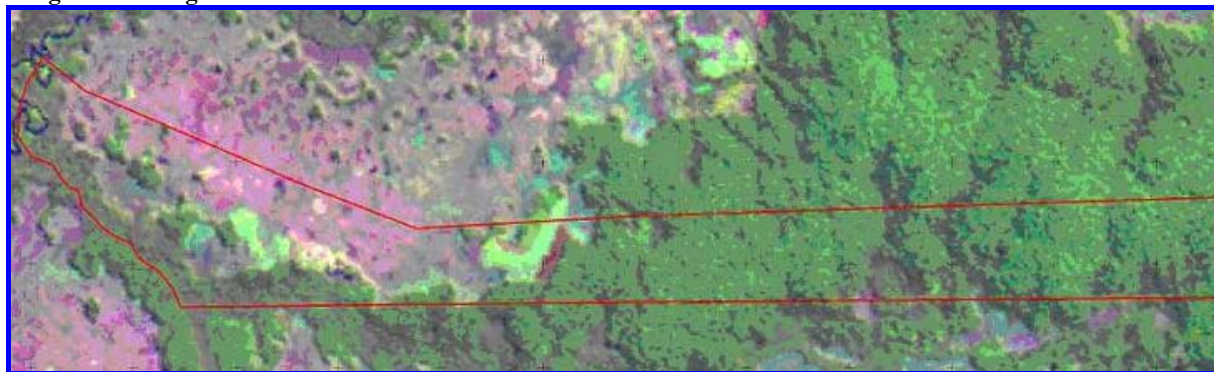
Observaciones 2 al INDERT: a) La propiedad fue adquirida por el ente a fines del año 1997 para la creación de una colonia agrícola, y desafectada del Parque Nacional San Rafael a dichos efectos por Decreto N° 18694/97. No se observa que habiten en la colonia los 77 colonos censados dedicados a la agricultura.

b) Observación al Descargo del IBR/INDERT: Análisis de la Auditoría: a) Respecto de la **Observación b)** el descargo presentado por el BNF satisface a la auditoría, en cuanto al pago efectuado por los dos colonos, por lo que **se retira de las observaciones del Informe Final.**

c) Las imágenes satelitales del área de la colonia constatan el estado de deforestación al cual está siendo sometida el área.

IMÁGENES SATELITALES DE LA COLONIA AMISTAD

Infografía 11. Imagen Satelital Landsat TM año 1989



asumen sus compromisos financieros o abandonaron la Colonia, luego de haber extraído recursos forestales. En su oportunidad, el Estado sustrajo un sector del **ASPSR** para asentamiento rural de campesinos en el marco de la reforma agraria. A la fecha de presentación del descargo correspondiente, el INDERT, desconoce la situación de 75 colonos censados por el ente a fin de acceder a los lotes de la propiedad desafectada del **ASPSR**.

Recomendaciones 1 para el INDERT: a) Respecto al caso que atañe a las adjudicaciones y/o transferencias efectuadas por el IBR (hoy INDERT), será necesario que dicha Institución individualice el área que afecta al **ARPNSR**, y de confirmarse que las fracciones adjudicadas devienen irregulares, el INDERT juntamente con la SEAM, deberán iniciar los trámites a fin de recuperar los mismos, a favor del SINASIP y el **ASPSR**.

b) El INDERT deberá gestionar la investigación para verificar el cumplimiento de los arts. 73° de la Ley N° 854/63 “que establece el Estatuto Agrario” y el 41° de la Ley N° 1863/02 “Estatuto Agrario” por parte de los adjudicados, ya que verificado el incumplimiento, conllevaría al proceso de recuperación de los lotes no desarrollados por parte del IBR.






6 SISTEMA DE CONTROL INTERNO - ENTES AUDITADOS

Cada entidad es responsable de establecer y mantener un sistema de control interno. Los objetivos del control interno son: proporcionar a la administración de cada entidad una base razonable de seguridad, que los actos emanados de las mismas se ajusten a derecho, que los bienes jurídicos protegidos estén protegidos contra pérdidas debido al uso o disposiciones no autorizadas, y que los actos administrativos emanados de las mismas sean ejecutados de acuerdo con autorizaciones de la administración conforme al principio de legalidad de los actos administrativos y registrados adecuadamente para permitir el seguimiento oportuno conforme el procedimiento interno.

Las dependencias públicas auditadas, deben cumplir lo establecido en la Ley N° 1535/99 “De Administración Financiera del Estado” y el Decreto N° 1249/03 “Por el cual se aprueba la reglamentación del Régimen de Control y Evaluación de la Administración”. En esta última normativa se establece por el art. 2° que: *“Todos los organismos y las entidades dependientes del Poder Ejecutivo deberán contar con una unidad llamada Auditoría Interna Institucional...//”*. Asimismo por el art. 3°: *“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”*.

Observación 1 sobre el Control Interno: Las administraciones auditadas no han provisto a esta auditoría informe alguno de su Auditoría Interna, el hecho implica omisión o incumplimiento de lo establecido en la Ley N° 1535/99 “De Administración Financiera Del Estado” y el Decreto N° 1249/03 “Por El Cual Se Aprueba La Reglamentación Del Régimen De Control Y Evaluación De La Administración”.

Conclusiones 2 sobre el Control Interno: En los entes auditados se evidencia:

-  Ausencia de personal para control interno, especialmente en donde deben funcionar los controles específicos.
-  Empleo de información imprecisa y poco confiable, no detectada oportunamente.
-  Desidia, falta de definición, de coordinación, de demoras y de comprensión existen en todos los niveles del ente de la autoridad responsable del Programa.
-  Nula gestión en las tareas de fiscalización en el ASPSR, dentro de sus competencias específicas.
-  Las administraciones no están suficientemente involucradas en revisar sus gestiones o en procesos de autoevaluación.

- ✚ Las administraciones carecen de mecanismos óptimos para detectar anomalías e irregularidades en los procedimientos administrativos de su competencia.
- ✚ La entidad no cuenta con mecanismos para que los funcionarios detecten e informen a la superioridad sobre la ocurrencia de actos ilegales, demoras u otras irregularidades de la administración.
- ✚ Débil control para verificar el cumplimiento de leyes y demás normativas vigentes.

Recomendaciones 1 generales para los entes auditados: a) Las entidades auditadas deben establecer un entorno que estimule e inflencie las tareas del personal con respecto al control de sus actividades. El ambiente de control tiene gran influencia en la forma en que son desarrolladas las operaciones, se establecen los objetivos y estiman los riesgos.

b) Aplicación de una estructura efectiva de control interno.

c) Lograr que los funcionarios acepten la responsabilidad principal de la realización de controles eficaces, de acuerdo a la ley.

d) Realizar autoevaluaciones periódicas del sistema de control interno a iniciativas del titular responsable por la Auditoría Interna.

e) Efectuar verificaciones internas del sistema de control.

f) Establecer una organización de fiscalización superior comprometida con el establecimiento de una inspección del sistema de control interno.

g) Elaborar e implementar un compendio mínimo de normas de control interno como marco referencial para el desarrollo de una estructura de control interno específica.

h) Elaborar un Plan de Acción Correctiva (PAC) que contemple acciones para dar cumplimiento a las recomendaciones del presente informe. Este documento deberá ser remitido a este Organismo Superior de Control, en un plazo no mayor de 60 días hábiles, para su consensuación.

7 FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Constitución Nacional: Artículo 106°.- 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 abandonar en tal concepto.; **Artículo 127°.-** Toda persona está obligada al cumplimiento de la ley(...); **Artículo 128.-** En ningún caso el interés de los particulares primará sobre el interés general(...); **Artículo 137°.-** La ley suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado. Quienquiera que intente cambiar dicho orden, al margen de los procedimientos previstos en esta Constitución, incurrirá en los delitos que se tipificarán y penarán en la ley (...) (...) Carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución.

Ley N° 716/96 “Que Sanciona los Delitos contra el Medio Ambiente”; El art. 15° establece, que “Los funcionarios públicos nacionales...que fueren hallados culpables de los hechos previstos y penados por la presente Ley, sufrirán, además de la pena que les correspondiere por su responsabilidad en los mismos, la destitución del cargo y la inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos por diez años”.

Ley N° 1.183/87 Código Civil: **Artículo 1°.-** Las leyes son obligatorias en todo el territorio de la República(...); **Artículo 7°- (...)**El uso, la costumbre o práctica no pueden crear derechos(...); **Artículo 8°.-** La ignorancia de la ley no exime de su cumplimiento(...); **Artículo 9°.-** Los actos jurídicos no pueden dejar sin efecto las leyes en cuya observancia estén interesados el orden público (...); **Artículo 27°.-** Los actos prohibidos por las leyes son de ningún valor(...).

La Ley 1626/01 “De la Función Pública”, especifica en el inciso o) del artículo 57° lo siguiente: “Son obligaciones del funcionario público, sin perjuicio de lo que establezca en los reglamentos internos de los respectivos organismos o entidades del Estado, las siguientes: o) velar por la economía y conservación del patrimonio público a su cargo;”(...). El artículo 68° establece: “Serán faltas graves las siguientes: e) incumplimiento de las obligaciones o trasgresión de las prohibiciones establecidas en la presente ley” (...). El artículo 72° establece: “Si el funcionario ocasionare un perjuicio al Estado, éste tendrá acción contra los bienes del mismo para el resarcimiento correspondiente”.

- a. Los funcionarios públicos incurrir en responsabilidad administrativa por incumplimiento de sus deberes u obligaciones o por infringir las prohibiciones establecidas en la ley, haciéndose pasibles de las sanciones disciplinarias.
- b. Toda inobservancia del debido proceso administrativo y de las normativas aplicables, de los funcionarios públicos, constituye mal desempeño en el ejercicio de las funciones públicas, debiendo asumir las responsabilidades personales emergentes por las transgresiones, delitos y/o faltas derivadas de sus acciones u omisiones acaecidas en el transcurso del desempeño de sus funciones.

- c.** En cuanto a la SEAM, sus actividades, no se conciben solo como una facultad, sino también como una obligación a cumplir partiendo de la formulación que se hace del principio rector en materia de política ambiental, la cual es que toda facultad implica una responsabilidad. Asimismo, esto es aplicable también al MOPC, MAG, BNF, INDI e IBR-INDERT en lo que respecta al alcance de sus funciones, atribuciones y competencias.
- d.** Los funcionarios públicos de la SEAM, MOPC, MAG, BNF, INDI e IBR-INDERT y el Poder Ejecutivo, por principio de probidad administrativa y por la obligación de realizar personalmente el trabajo a su cargo en las condiciones de forma y modalidad determinadas por las normas de rigor, deben y debieron conocer los alcances y aplicación de las leyes que rigen a la administración pública.
- e.** Verificado el desempeño en sus funciones, los funcionarios de la SEAM, MOPC, MAG, BNF, INDI e IBR-INDERT y el Poder Ejecutivo incumplieron y/o transgredieron leyes, el debido proceso administrativo, el interés público, social y ambiental de bienes jurídicos protegidos por normativas vigentes, con pleno conocimiento de las irregularidades y/o transgresiones cometidas, y/u omisiones de sus deberes y obligaciones legales.
- f.** Sus actos administrativos irregulares, los no autorizados y los no permitidos, manifiestan desconocimiento conceptual, lógico y analítico de los términos legales “interés público, social y ambiental” y el principio de legalidad que rige para la Administración Pública.

8 CONCLUSIONES FINALES

BANCO NACIONAL DE FOMENTO - BNF

- El BNF no ha tenido en cuenta que el área adquiere una protección por la Ley N° 352/94 “De Áreas Silvestres Protegidas”.
- El BNF no ha salvaguardado la categoría de ASP de su propiedad a fin de cumplir con la Ley de ASP, dando en adjudicación a una firma agroganadera con intenciones de explotar los recursos naturales de la misma. El BNF en sentido contrario al art. 24° de la Ley 352/94, omite traspasar la propiedad a la SEAM o en su defecto, vendérsela, así como desestima las proposiciones de otros entes estatales y privados de interés social y ambiental (INDI, IBR, Guyrá Py) con el fin de vender la propiedad a particulares y con precio de venta menor que la tasación original.
- El BNF, teniendo a la vista la oferta hecha en su oportunidad por la autoridad ambiental (SEAM), con la capacidad de pago del propio Estado Paraguayo como aval, contrariamente adjudicó el inmueble a un particular, el Sr. Antonio Ibarra Llano, para luego transferir nuevamente el mismo a la empresa Agroganadera Don Felipe SA., sin tener en cuenta siquiera la real capacidad de pago de ésta última.
- El BNF permite la ocupación y explotación de la adjudicada, en su propiedad afectada al **ASPPNSR** sin que ésta hubiese abonado ni siquiera la entrega inicial, es decir, permite la ocupación de sus tierras afectadas a un ASP, a ocupantes en forma gratuita y con la posibilidad de la explotación de los recursos naturales de la misma.
- La adjudicación de la finca a la **Agro Ganadera Don Felipe SA (AGDFS)** fue por **Gs.700.000.000** (guaraníes setecientos millones) como entrega inicial y **Gs. 666.172/ha** (guaraníes seiscientos sesenta y seis mil ciento setenta y dos) por hectárea según se determine en la mensura judicial. A la fecha, la adjudicada ocupa la finca, no depositó la entrega inicial, no concluyó la mensura judicial, por ende no se estableció el monto a ser financiado, es decir, a más de 2 años de la adjudicación el Banco no ha recibido monto alguno de la adjudicada en relación a la adjudicación, con el agravante de la pérdida inicial **Gs. 937.328.260** por la sola adjudicación, y sin tener en cuenta la depreciación de la misma por su posesión y explotación agroganadera.
- La mensura judicial no ha concluido hasta la fecha del informe; el contrato de compra - venta entre el **BNF** y la **AGDFS** no ha sido suscripto hasta la fecha; la **AGDFS** no ha abonado la entrega inicial en el plazo estipulado; el BNF no ha dejado sin efecto la adjudicación por incumplimiento de las condiciones.

- Según consta en la Escritura de Dación de Pago, N° 57 Folio 286 y sgtes., el 4 de julio del año 2000, respecto de la superficie de la Finca N° 974, se expresa cuanto sigue: “RESUMEN GENERAL DE SUPERFICIE. SUPERFICIE SEGÚN MENSURA: 3.840 Has. 6.180 m². SUPERFICIE SEGÚN TÍTULO: 3.302 Has. 4.508 m². SUPERFICIE SOBRANTE: 538 Has. 1672 m² (**inmueble fiscal**). Esta superficie fiscal cuyos antecedentes obran en los archivos del BNF, según el art. 24° inc. a) de la Ley N° 352/94 de “Áreas Silvestres Protegidas”, “*Si el área escogida contiene inmuebles de propiedad del Estado, los mismos pasan a ser patrimonio inalienable a perpetuidad del Estado, bajo la responsabilidad y administración de la Autoridad de Aplicación, sin cargo alguno por el traspaso*”, Por lo tanto, es patrimonio inalienable a perpetuidad del Estado quedando bajo administración de la SEAM.

SECRETARÍA DEL AMBIENTE - SEAM

Como autoridad de aplicación, el ente ha transgredido las leyes N° 1561/00 y N° 352/94 (Art 24, 37, 38, 51), vulnerando al SINASIP y a sus objetivos, al mismo tiempo que desnaturaliza su función administradora. Así:

- propició la reducción de límites y cambio de categoría de manejo mediante Decreto del Poder Ejecutivo, cuando sólo podían efectuarse dichas modificaciones por ley de la Nación;
- no concluyó la delimitación del ASP, ya que no se ha completado la mensura judicial correspondiente, ni fue inscripta en el Registro Nacional de Áreas Silvestres Protegidas;
- no se elaboró el Plan de Manejo, sin el cual no podría realizarse actividad alguna en el área del ASP;
- omitió iniciar los trámites para la expropiación de propiedades, al cumplirse el plazo de 60 días posteriores a la notificación;
- no se implementó el Fondo Especial;
- no estableció pautas, criterios técnicos y acciones institucionales a fin de subsanar situaciones no controladas en el ARPNSR.

El descontrol, por parte de la SEAM, sobre las actividades y/o situaciones mencionadas aumenta el riesgo de degradación ambiental en el ASP.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES – MOPC

La institución no finalizó el informe técnico ni la obtención de los datos faltantes a efectos de la mensura judicial, situación que impide concluir la consolidación del ASP. Tampoco informó a esta auditoría la situación de las empresas que han solicitado autorización para prospectar áreas que afectan al ASP San Rafael.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA – MAG

- El MAG (SFN y DDV) desconoce la normativa vigente sobre el ASPSR, siendo la autoridad responsable de dictaminar sobre planes y proyectos forestales y el control del uso de agrotóxicos. Este hecho pone de manifiesto la desidia del ente y la descoordinación existente entre el MAG y la SEAM. Asimismo, el SFN no realiza acciones de protección, conservación y fiscalización de los recursos forestales en contravención a la Ley N° 422/73 “Forestal” (Art. 2°, 12°).
- Esta auditoría ratifica las conclusiones contempladas en el Informe de la Resolución CGR N° 446/98 “Por la cual se dispone la realización de un Examen Especial al Instituto de Bienestar Rural, a efectos de verificar el cumplimiento de las normativas legales para la habilitación de colonias rurales en el área de influencia del Parque Nacional San Rafael”, donde se evidencia la descoordinación y disparidad de criterios entre la Dirección de Parques Nacionales y Vida Silvestre y el SFN con respecto al área desafectada a favor del IBR.

INSTITUTO PARAGUAYO DEL INDÍGENA - INDI

- Es penosa la situación de los indígenas ubicados en el ASP, donde a pesar de que existen 20 comunidades, solamente cinco de ellas son propietarias de las tierras que ocupan. Se constató una acción débil, ineficaz e ineficiente del INDI para proteger a los indígenas y recuperar sus tierras.
- Asimismo, las acciones del INDI son muy limitadas, dedicándose casi exclusivamente a la problemática de la tierra. Se evidenció la ausencia de políticas y programas institucionales concretos para las comunidades indígenas del área, desconocimiento de acciones llevadas a cabo por otras instituciones en dicha área y falta de control del INDI sobre la asistencia a los indígenas.

INSTITUTO DE BIENESTAR RURAL – IBR (Actual Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra - INDERT)

- La desafectación de las tierras de la Colonia Amistad, del Parque Nacional San Rafael, por Decreto N° 18694/97 transgrede la Ley N° 352/94.
- Hace 7 años el Estado sustrajo un sector del ASPSR para asentamiento rural de campesinos en el marco de la reforma agraria. A la fecha, sólo dos habitantes están legalmente en dicha colonia, mientras que el INDERT desconoce la situación de 75 colonos censados a fin de acceder a los lotes de la propiedad desafectada del ASPSR, y luego de haber extraído los recursos forestales.

9 RECOMENDACIONES FINALES A LOS ENTES AUDITADOS

1. Todas las instituciones examinadas en la presente auditoría deberán ajustar sus acciones bajo la coordinación de la autoridad de aplicación (SEAM) de la Ley N° 352/94 “Áreas Silvestres Protegidas”, en cumplimiento del art. 66° de esta Ley.
2. Los entes examinados deberán iniciar los sumarios administrativos correspondientes, en un plazo no mayor de 30 días, con el fin de deslindar responsabilidades ante las inobservancias manifiestas del debido proceso administrativo y de las normativas aplicables que puedan constituir mal desempeño en el ejercicio de las funciones públicas, por lo que de comprobarse deberán asumir las responsabilidades personales emergentes por las transgresiones, delitos y/o faltas derivadas de sus acciones u omisiones acaecidas en el transcurso del desempeño de sus funciones y enumeradas en el presente informe. El resultado de los sumarios remitir a este OSC.
3. El BNF y la SEAM deben coordinar acciones y gestiones ante el IBR, para incorporar al patrimonio de la SEAM la superficie fiscal de aproximadamente 538 ha 1.672 m², cuyos antecedentes obran en los archivos del BNF.
4. Las Autoridades con competencias y funciones directas o indirectas en el área del ARPNSR en un plazo no mayor a 90 (noventa) días deberá presentar a esta Contraloría un plan de acción correctiva general coordinado con la SEAM, tendiente al estricto cumplimiento de lo establecido en la Ley N° 352/94, el SINASIP y la Ley N° 294/93.

Es nuestro informe de acuerdo a la documentación analizada, al mes de mayo de 2005.

Lic. **David Martinucci**
Auditor

Analista **Oscar R. Mazó**
Auditor

Lic. **Virginia Amarilla N.**
Auditor

Arq. **J. Amada Alegre A.**
Auditor

Ing. Quím. **Gloria I. Herrero P.**
Auditor

Abog. **Sara Rojas**
Abogada en comisión

Abog. **Blas Antonio Knoop-Dávalos**
Supervisor del Examen Especial
Dirección General de Control de los Recursos Naturales y Medio
Ambiente