



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
Dirección General de Control de los Recursos Naturales y Medio Ambiente

INFORME FINAL

Resolución CGR N° 999/04

“Examen Especial al Servicio Forestal Nacional (SFN) dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y a la Secretaría del Ambiente (SEAM), a fin de verificar y evaluar los procedimientos legales, administrativos y ambientales aplicados en las resoluciones de aprobación de los Planes de Uso de la Tierra (PUT) en áreas restringidas para realizar desmontes y reservándolas para Uso Forestal exclusivo, según las Leyes N° 816/96 y 1848/01”



Asunción - Paraguay

Febrero - 2007

TABLA DE CONTENIDO

1	CAPÍTULO “GENERALIDADES”	1
1.1	ANTECEDENTES	1
1.2	OBJETIVO	2
1.3	ALCANCE	2
1.4	MARCO LEGAL	2
1.5	COMUNICACIÓN DE OBSERVACIONES	3
1.6	DESARROLLO DEL INFORME	3
2	CAPÍTULO “EVALUACION DE LA GESTIÓN DE LOS ENTES AUDITADOS”	4
2.1	MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA – MAG / SERVICIO FORESTAL NACIONAL – SFN	4
2.1.1.1	Prohibición de desmontes en los departamentos de Concepción, Canindeyú y Amambay	4
2.1.1.2	<i>Condiciones de aprobación de los PUT Planes de Uso de la Tierra</i>	6
2.1.1.3	Bosques existentes, densidad de m ³ de madera por hectárea, conforme a los PUT aprobados	12
2.1.1.4	Desmontes aprobados en pendientes de entre 5% a más de 15%	12
2.1.1.5	<i>Fiscalizaciones a los PUT aprobados</i>	13
	Cuadro de extracciones no autorizadas	13
	Cuadro de exceso de extracciones	13
2.1.1.6	<i>Análisis de la gestión financiera del SFN relacionada a los PUT</i>	14
	Detalle de los montos ingresados en los tres Departamentos en los años 2002, 2003 y 2004	14
	Detalle comparativo de los montos ingresados según Plan de Cuentas de los Ingresos Globales proporcionados por el SFN y documentos analizados y cuantificados, según los Depósitos realizados en el BNF	14
	Depósitos del SFN en las tres Sucursales departamentales, en la Cuenta Corriente N° 633552/5 del BNF	15
	Aranceles pagados en la oficina del Servicio Forestal Nacional de San Lorenzo	15
	Detalle de pagos realizados en el SFN de San Lorenzo que no figuran en la Cuenta Corriente N° 633552/5 del BNF	16
	Ingresos en concepto de guías	16
2.1.2	<i>RESOLUCIÓN SFN N° 666/97</i>	17
2.1.3.1	Aprobación legal de la Política Forestal Nacional	19
2.1.3.2	Administración del Fondo Forestal	20
2.1.3.3	Constitución de los recursos del Fondo Forestal y fecha de entrada en vigencia	20
2.1.3.4	Programas, proyectos u otros de la institución relacionados al manejo de bosques nativos	20
2.1.3.5	Alternativas sustitutivas de modelos de desarrollo sustentable que garanticen la eficiencia, productividad y rentabilidad, calidad y equilibrio ambiental	21
2.1.3.6	Contribución de los PUT al equilibrio del ecosistema	21
2.1.4.1	<i>Autorizaciones de Aprovechamiento de Especies Forestales</i>	22
2.1.4.2	Normativa del MAG/SFN de aprobación del PUT	23
2.1.4.3	Emisión de dictámenes, recomendaciones y evaluación de la legalidad de las Resoluciones de aprobación de los PUT	24
2.1.4.4	Proceso de aprobación, control o fiscalización y culminación de los PUT	25
2.2	SECRETARÍA DEL AMBIENTE- SEAM	25
2.2.1	<i>GESTIÓN RELACIONADA AL CUMPLIMIENTO DE LAS LEYES N° 816/96 (ART. 2) Y 1848/01 (ART. 1) 25</i>	25
2.2.1.1	Licencias Ambientales otorgadas a PUT en los Departamentos Amambay, Canindeyú y Concepción	25
2.2.1.2	Acciones correctivas, disciplinarias y/o sanciones como resultado del incumplimiento de las Leyes N° 816/96 y N° 1848/01	26
2.2.1.3	Práctica de eliminación de bosques nativos y su relación con el desarrollo sostenible (1996-2004)	27
2.2.1.4	Zonas de desmontes y/o PUT en pendiente de más de 15%	28
2.2.1.5	Situación y diagnóstico de la calidad del suelo y del agua, en especial en las zonas de influencia de los PUT aprobados	28
2.2.1.6	Porcentaje de procesamiento de productos forestales en los aserraderos y el origen dichos productos	29
2.2.2	<i>ASPECTOS GENERALES DE GESTIÓN</i>	30
2.2.2.1	Alternativas sustitutivas de modelos de desarrollo sustentable que garanticen la eficiencia, productividad y rentabilidad, calidad y equilibrio ambiental	30
2.2.2.2	Equilibrio del ecosistema en relación a los PUT	31
2.2.2.3	Aprobación de los PUT Vs. planes de Ordenamiento Forestal, Ambiental Municipal o Departamental	32
2.2.2.4	Cantidad y superficie afectada por tipo de planes: PUT, PAF y PMF, desde 1996 al 2003	32
2.2.2.5	Determinación de la densidad promedio de m ³ de madera por hectárea, conforme a los PUT aprobados, relacionados a los bosques existentes	33
2.2.2.6	Coordinación de las autorizaciones de PUT con el SFN	33
2.2.3	<i>ASPECTOS LEGALES GENERALES</i>	34
2.2.3.1	Alcance del Art. 23° de la Ley N° 422/73 “Forestal”	34
2.2.3.2	Atribuciones, funciones y facultades atribuidas a la SEAM por la Ley N° 96/92 de Vida Silvestre	35
2.2.3.3	Alcance del Art. 12, inc n), de la Ley N° 1561/00 “Que Crea la SEAM”	36
2.2.3.4	Situación actual del Decreto N° 17201/02 “Por la cual se reglamenta los Art. 12, inc. n) y Art. 15 inc. b) de la Ley N° 1561/00”	36

2.2.3.5	Resoluciones N°s 247/05, 303/05 y el Decreto N° 13418/01.	37
2.2.3.6	Dictamen o normativa de la SEAM que apruebe o justifique legalmente la figura del PUT.	38
2.2.3.7	Proceso de aprobación, control o fiscalización y culminación de los PUT.	40
3	CAPÍTULO “SISTEMA DE CONTROL INTERNO”.....	40
3.1	<i>SERVICIO FORESTAL NACIONAL – SFN</i>	40
3.1.1	Sistema de archivo que implementa la institución para los documentos relacionados a los Planes de Uso de la Tierra.	40
3.1.2	Acceso del personal a la información correcta, suficiente y oportuna.	40
3.1.3	Control en el Sistema de Información, de los Planes de Uso de la Tierra de acuerdo a los objetivos generales y estrategias de la institución.	41
3.1.4	Comisión técnica de Evaluación de Planes.	41
3.1.5	Dictámenes de la Asesoría Jurídica sobre cada resolución de PUT antes de su aprobación.	41
3.1.6	Control Interno según la política y estrategia de la institución en el tratamiento de los PUT presentados.	42
3.1.7	Efectividad y oportunidad de las actividades y acciones de la Auditoría Interna.	42
3.1.8	Evaluación periódica al personal.	42
3.2	<i>SECRETARÍA DEL AMBIENTE – SEAM</i>	42
3.2.1	Misión y visión de la SEAM en función de la administración de los recursos forestales.	42
3.2.2	Gestión de la División Archivo de la institución, en la provisión de información suficiente y oportuna.	43
3.2.3	Control del Sistema de Información sobre los PUT, de acuerdo con los objetivos generales y estrategias de la institución.	43
3.2.4	Comisión técnica de Evaluación de Planes.	43
3.2.5	Dictamen de la asesoría jurídica sobre cada resolución de PUT antes de su aprobación.	44
3.2.6	Control interno según la política y estrategia de la institución en el tratamiento de los PUT presentados.	44
3.2.7	Actividades y acciones de la Auditoría Interna.	44
3.2.8	Evaluación periódica del personal.	44
4	CAPÍTULO “CONCLUSIONES GENERALES”.....	46
5	CAPÍTULO “RECOMENDACIONES FINALES”.....	47
	ANEXOS	

RESOLUCIÓN CGR N° 999/04

EXAMEN ESPECIAL AL SERVICIO FORESTAL NACIONAL (SFN) DEPENDIENTE DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA (MAG) Y A LA SECRETARÍA DEL AMBIENTE (SEAM), A FIN DE VERIFICAR Y EVALUAR LOS PROCEDIMIENTOS LEGALES, ADMINISTRATIVOS Y AMBIENTALES APLICADOS EN LAS RESOLUCIONES DE APROBACIÓN DE LOS PLANES DE USO DE LA TIERRA (PUT) EN ÁREAS RESTRINGIDAS PARA REALIZAR DESMONTES Y RESERVÁNDOLAS PARA USO FORESTAL EXCLUSIVO, SEGÚN LAS LEYES N° 816/96 Y 1848/01

INFORME FINAL

1 CAPÍTULO “GENERALIDADES”.

1.1 ANTECEDENTES.

El Expediente CGR N° 1054/04 contiene la nota por la cual el Ing. For. Roberto Amarilla, de AGRO FOREST COSULTORA, solicita una constancia de que la propiedad de los Sres. Marcelo Abente, Luís Abente y Francisco Abente queda excluida de la prohibición del Art. 2° de la Ley N° 816/96 “Que adopta medidas de defensa de los RRNN” y la Ley N° 1848/01 “Que prorroga la Ley N° 816/96”, las cuales protegen los recursos naturales y prohíbe los desmontes de los bosques en los Departamentos de Amambay, Canindeyú y Concepción.

Por Resolución CGR N° 999, de fecha 10 de septiembre de 2004, se dispone la realización de un Examen Especial al Servicio Forestal Nacional (SFN), dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), y a la Secretaría del Ambiente (SEAM), a fin de verificar y evaluar los procedimientos legales, administrativos y ambientales aplicados en las Resoluciones de Aprobación de los Planes de Uso de la Tierra (PUT) en áreas restringidas para realizar desmontes y reservadas para uso forestal exclusivo, según las Leyes N° 816/96 “Que Adopta Medidas de Defensa de los Recursos Naturales” y N° 1848/01 “Que Prorroga la Vigencia del Art. 2° de la Ley N° 816 de fecha 20 de agosto de 1996 - Que Adopta Medidas de Defensa de los Recursos Naturales”.

Por Resolución CGR N° 1039 del 22 de setiembre de 2004, en atención a la Resolución del Ministerio de Hacienda N° 2509 del 17 de setiembre de 2004, relacionada con el art. 9° de la Ley N° 2345/03, se desafecta al funcionario Abog. Octavio A. Airaldi B., de los trabajos que viene realizando en la Contraloría General de la República.

Por Resolución CGR N° 1310 del 15 de octubre de 2004, se incorpora la funcionaria de la Contraloría General de la República, Lic. Mirian Celeste Rojas, a los trabajos que se vienen realizando conforme a la Resolución CGR N° 999/04.

Por Resolución CGR N° 1347 del 26 de octubre de 2004, se desafecta al funcionario de la Contraloría General de la República, Dr. Ramón Isidro Villalba Busto, de los trabajos que viene realizando conforme a la Resolución CGR N° 999/04.

Por Resolución CGR N° 148 del 17 de febrero de 2005, la Lic. Mirian Rojas es designada a desempeñar funciones en otra dependencia de la Contraloría General de la República, quedando desafectada del presente trabajo.

Por Resolución CGR N° 312 del 23 de marzo de 2005, se incorpora la funcionaria de la Contraloría General de la República, Nora Ramírez Flores, a los trabajos que se vienen realizando conforme a la Resolución CGR N° 999/04.

Por Resolución CGR N° 760 del 26 de mayo de 2006, el Ing. Marino Zaragoza Medina fue comisionado para prestar servicios en la Municipalidad de Eusebio Ayala, quedando desafectado del presente trabajo, según lo dispuesto por la Resolución CGR N° 121 del 7 de febrero de 2006.

Por Resolución CGR N° 976 del 07 de julio de 2006, el Ing. Juan Carlos Yegros fue designado a desempeñar funciones en otra dependencia de la Contraloría General de la República, quedando desafectado del presente trabajo, según lo dispuesto por la Resolución CGR N° 121 del 7 de febrero de 2006.

Por Resolución CGR N° 1055 del 17 de julio de 2006, el Lic. Emilio Buongermini queda afectado al presente trabajo como Coordinador General, en su calidad de Director General de la Dirección General de Control de los Recursos Naturales y Medio Ambiente.

Por Resolución CGR N° 1185 del 03 de agosto de 2006, la Ing. Quím. Gloria Herrero queda afectada al presente trabajo como Supervisora, en su calidad de Directora de la Dirección de Control de los Recursos Naturales y Medio Ambiente.

Por Resolución CGR N° 1186 del 03 de agosto de 2006, el Lic. Geol. David Martinucci fue designado a desempeñar funciones en otra dependencia de la Contraloría General de la República, quedando desafectado del presente trabajo, según lo dispuesto por la Resolución CGR N° 121 del 7 de febrero de 2006.

Por Resolución CGR N° 1215 del 9 de agosto de 2006, el Abog. Blas Knoop fue designado a desempeñar funciones en otra dependencia de la Contraloría General de la República, quedando desafectado del presente trabajo, según lo dispuesto por la Resolución CGR N° 121 del 7 de febrero de 2006.

Por Resolución CGR N° 1502 del 28 de setiembre de 2006, se incorporan los funcionarios de la Contraloría General de la República, Ing. Agr. Federico Palacios, MSc. y Lic. Biol. Roberto Penayo, a los trabajos que se vienen realizando conforme a la Resolución CGR N° 999/04.

1.2 OBJETIVO.

Evaluar el desempeño y la legalidad de las acciones de las instituciones auditadas en el manejo de los bosques de los departamentos de Amambay, Canindeyú y Concepción.

1.3 ALCANCE.

El trabajo consistió en la verificación y evaluación de los procedimientos legales, administrativos y ambientales aplicados en los Planes de Uso de la Tierra (PUT). El período examinado comprendió desde el año 1996 hasta el 2004.

El examen fue realizado de acuerdo a Normas de Auditoría de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), aplicables al Sector Público.

Las conclusiones y recomendaciones emitidas en este informe resultan de los análisis y verificaciones efectuadas a la documentación proveída, dejando expresa constancia de que la misma es de exclusiva responsabilidad de los funcionarios de las reparticiones auditadas, quienes han efectuado y formalizado las operaciones con el equipo auditor.

1.4 MARCO LEGAL.

- Ley N° 422/73 Forestal
- Decreto Reglamentario N° 11681/75 Por el que se reglamenta la Ley N° 422/73 "Forestal".
- Decreto N° 18831/86 Por el cual se establecen normas de Protección del Medio Ambiente
- Ley N° 81/92 Que establece la Estructura Orgánica y Funcional del Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Ley N° 96/92 De Vida Silvestre.
- Ley N° 253/93 Convenio de Diversidad Biológica.
- Ley N° 294/93 De Evaluación de Impacto Ambiental.
- Ley N° 426/94 Que Establece La Carta Orgánica del Gobierno Departamental.
- Ley N° 716/96 Que Sanciona Delitos Contra el Medio Ambiente.
- Ley N° 816/96 Que Adopta Medidas de Defensa de los Recursos Naturales.
- Decreto Reglamentario N° 14281/96 Por el cual se reglamenta la Ley N° 294/93 De Evaluación de Impacto Ambiental (EvIA).
- Ley N° 1535/99 De Administración Financiera del Estado.
- Ley N° 1561/00 Que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente.
- Ley N° 1848/01 Que Prorroga la Vigencia del Art. 2° de la Ley N° 816, de fecha 20 de agosto de 1996, Que Adopta Medidas de Defensa de los Recursos Naturales.
- Decreto N° 13418/01 Por el que se establece el procedimiento de EvIA para los Planes de Manejo Forestal y Planes de Cambio de Uso de Suelo.

- Decreto N° 17201/02 Por el cual se reglamenta el Art. 12°, inciso n), y el 15°, inciso b), de la Ley N° 1561/00.
- Decreto N° 18214/02 Por el cual se suspende los efectos del Decreto N° 17201 de fecha 7 de mayo de 2002.
- Decreto N° 1249/03 Por el cual se aprueba la reglamentación del control y evaluación de la Administración Financiera del Estado.
- Ley N° 2068/03 Que aprueba el acuerdo marco de medio ambiente del MERCOSUR.
- Ley N° 2524/04 De prohibición en la región oriental de las actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de bosques.
- Otras normativas que guardan relación con la auditoría.

1.5 COMUNICACIÓN DE OBSERVACIONES

La Comunicación de Observaciones se realizó por nota CGR N° 1563, del 6 de abril de 2006, al Servicio Forestal Nacional, y CGR N° 1564, del 6 de abril de 2006, a la Secretaría del Ambiente.

La SEAM respondió por notas SEAM N° 323 del 10 de mayo de 2006 y 369/06 del 29 de mayo de 2006, que obran en los Expedientes CGR N° 2321 y 2739. El SFN no remitió descargos.

1.6 DESARROLLO DEL INFORME.

El informe se encuentra estructurado en los siguientes capítulos:

- 1 CAPITULO “GENERALIDADES”**
- 2 CAPITULO “EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE LOS ENTES AUDITADOS”**
- 3 CAPITULO “SISTEMA DE CONTROL INTERNO”**
- 4 CAPITULO “CONCLUSIONES GENERALES”**
- 5 CAPITULO “RECOMENDACIONES FINALES”**

Abreviaturas utilizadas en el desarrollo del Informe

CONCEPTO	ABREVIATURA	CONCEPTO	ABREVIATURA
Contraloría General de la República	CGR	Secretaría del Ambiente	SEAM
Ministerio de Agricultura y Ganadería	MAG	Evaluación de Impacto Ambiental	EvIA
Servicio Forestal Nacional	SFN	Estudio de Impacto Ambiental	EIA
Plan de Uso de la Tierra	PUT	Cuestionario Ambiental Básico	CAB
Plan de Manejo	PM	Plan de Control Ambiental	PCA
Plan de Manejo Forestal	PMF		
Plan de Aprovechamiento Forestal	PAF		

2 CAPÍTULO “EVALUACION DE LA GESTIÓN DE LOS ENTES AUDITADOS”.

2.1 MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA – MAG / SERVICIO FORESTAL NACIONAL – SFN.

Se solicitó información a través de las notas DGCRNMA N° 067/04, 24/05, 54/05, 55/05, 56/05.

2.1.1 GESTIÓN DEL SFN EN CUMPLIMIENTO DE LAS LEYES N° 816/96 (Art. 2) Y N° 1848/01 (Art. 1)

La Ley N° 816/96 “Que Adopta Medidas de Defensa de los Recursos Naturales” y la N° 1848/01 “Que proroga la Ley N° 816/96” establecen que los bosques de los departamentos de Amambay, Canindeyú y Concepción son declarados para uso forestal exclusivo y se prohíben los desmontes. El Art. 3° de la Ley N° 816/96 establece que: “Dentro de los diez días de promulgada la presente Ley, el SFN remitirá a la Contraloría General de la República copias de los planes de uso de la tierra aprobados con anterioridad, de propiedades ubicadas en la zona delimitada por el Art. 2°, a los efectos de que sus beneficiarios queden excluidos de la prohibición establecida en el Art. 2° de la presente Ley”. (Ver Anexo 1)

2.1.1.1 Prohibición de desmontes en los departamentos de Concepción, Canindeyú y Amambay.

Ante la consulta de la CGR, el SFN señala que: “La Ley 816/96 declara como de uso forestal exclusivo, por el periodo de cinco años y a partir de la promulgación de dicha Ley, los bosques existentes en la zona comprendida entre los puntos y coordenadas establecidas en el Art. 2° de la misma”. “La práctica del desmonte con fines agropecuarios en superficies mayores a 7 has, está prohibido en gran parte de los Departamentos de Amambay, Canindeyú a partir del año 2001 (Ley 816/96) y en Concepción del año 2001 (Ley 1848/01)”. (Sic)

Asimismo, por Nota SFN/DMB/N° 363/04, en su punto 9, el SFN informa a esta CGR no haber autorizado nuevos proyectos de habilitación de tierra para uso agropecuario en las áreas restringidas establecidas por las Leyes N° 816/96 “Que Adopta Medidas de Defensa de los RRNN” y N° 1848/01 “Prórroga de la Ley N° 816/96”.

En base a la verificación de los documentos a los cuales accedió esta auditoría, a continuación se presenta el resumen de los PUT aprobados por el SFN en el periodo comprendido del año 1996 al 2004.

Res.	Año	Propietario	Distrito	Departamento
41	1996	Ulises Rodríguez Teixeira	Ype Jhu	Canindeyú
115	1996	Elco Barazetti	Curuguaty	Canindeyú
186	1996	Fátima T. Serrano	Francisco Caballero A.	Canindeyú
187	1996	Silvio Vogt	Francisco Caballero A.	Canindeyú
189	1996	Ulises Rodríguez Texeira	Ype Jhu	Canindeyú
190	1996	Fátima T. Serrano	Salto del Guaira	Canindeyú
228	1996	Mario Queiroz Alves	Salto del Guaira	Canindeyú
229	1996	Quinto Andreis	Salto del Guaira	Canindeyú
476	1996	San Florencio SA	San Isidro de Curuguaty	Canindeyú
478	1996	Marly T. Haberle	Corpus Christi	Canindeyú
696	1996	Pérez y Sanjurjo SA	Curuguaty	Canindeyú
804	1996	Gilberto Roseto Est. Piriri	Salto del Guaira	Canindeyú
805	1996	Bennie Kehler Guenther	Curuguaty	Canindeyú
806	1996	Willie Hildebrand	Curuguaty	Canindeyú
837	1996	David Friesen Bergen	Curuguaty	Canindeyú
666	1997	Marcelo Abente y otros	Curuguaty	Canindeyú
975	1997	Jose Pereira de Melo Neto	Francisco Caballero A.	Canindeyú
103	1998	Paratan S.A (Tirso Martínez)	Villa Ygatimi	Canindeyú
153	1998	Adriano Savoia	Carambey	Canindeyú
566	1998	Rodrigo Tudela	Curuguaty	Canindeyú
567	1998	Agustín Pío Ramírez	Curuguaty	Canindeyú

Res.	Año	Propietario	Distrito	Departamento
571	1998	Avelino José Baldazo	Capitán Bado	Amambay
610	1998	Ivo Vicentini	Villa Ygatimi	Canindeyú
913	1998	Agropecuaria 3 Hnos. SA	Francisco Caballero A.	Canindeyú
1165	1998	Su Kuo Hsiung	Curuguaty	Canindeyú
1170	1998	Magno Germer	Francisco Caballero A.	Canindeyú
1220	1998	Ismael Salin Felicito Júnior	Salto del Guairá	Canindeyú
19	1999	James Carson	Capitán Bado	Amambay
28	1999	Ma. E. Vargas de Heisecke	Bella Vista Norte	Amambay
45	1999	Rafael Heisecke	Bella Vista Norte	Amambay
108	1999	Maderera Imapo SRL	Katueté	Canindeyú
109	1999	Maderera Imapo SRL	Katueté	Canindeyú
404	1999	Heliomar Klabunde	Villa Ygatimi	Canindeyú
405	1999	Samir Abdenour	Salto del Guairá	Canindeyú
407	1999	Henrique Grion	Ype Jhu	Canindeyú
577	1999	Herbert Frienderich	Corpus Chisti	Canindeyú
36	2000	Ma. E. Vargas de Heisecke	Bella Vista Norte	Amambay
72	2000	Arcangelo Bianchin	Curuguaty	Canindeyú
132	2000	Gumercindo Bonamigo	Ygatymi	Canindeyú
156	2000	Milton José Andreis	Ygatymi	Canindeyú
208	2000	Trade Imex "SAG" (A. Valente)	Salto del Guairá	Canindeyú
276	2000	Vicente Rodríguez Da Cuna	Curuguaty	Canindeyú
280	2000	Flavio P. Teles de Menezes	Salto del Guairá	Canindeyú
411	2000	Massimo Coda	Capitán Bado	Amambay
497	2000	Agustín Pío Ramírez	Curuguaty	Canindeyú
554	2000	Estancia San Luís	Salto del Guairá	Canindeyú
697	2000	Amancio Moacir y Julci Kuschel	Curuguaty	Canindeyú
701	2000	Perfecta SAMI	Curuguaty	Canindeyú
134	2001	Jabob Wall Wall	Villa Ygatymi	Canindeyú
139	2001	Adriano Savoia	Res. N° 153/98 y 139/01	No figura
180	2001	Ma. Ebert Vda. De Schilling y otra	Horqueta	Concepción
184	2001	Gan. Vista Alegre (F. Robinson)	Concepción	Concepción
200	2001	Hugo Virmondes Borges	Curuguaty	Canindeyú
203	2001	Hans Ediger Friesen	Curuguaty	Canindeyú
209	2001	Hugo Virmondes Borges	Ype Jhu	Canindeyú
227	2001	Mario Camilo	Salto del Guairá	Canindeyú
233	2001	Est. Nva. Esperanza (E. Charotto)	Curuguaty	Canindeyú
243	2001	Ulises Rodríguez Teixeira	Ype Jhu	Canindeyú
265	2001	Rodrigo Tudela	Curuguaty	Canindeyú
135	2002	Tjeerd Twinjnta	Horqueta	Concepción
138	2002	Luis Carlos Ricardi	Francisco Caballero A.	Canindeyú
114	2002	Dirson Prezzi Alba	Carambey	Canindeyú
4	2003	Edemar José Darolt	Nva. Esperanza/Curuguaty	Canindeyú
28	2003	Isaac Hildebrand	Curuguaty	Canindeyú
244	2003	Hui Chi Cow y otro	Salto del Guairá	Canindeyú
270	2003	Hildebrand y CIA.	Curuguaty	Canindeyú
273	2003	España S.A	Katueté	Canindeyú
369	2003	Isaac Hildebrand	Curuguaty/Ygatymi	Canindeyú
688	2003	Julio Pratas da Costa	Curuguaty/Ygatymi	Canindeyú
704	2003	Susumo Yamamoto	Curuguaty	Canindeyú
705	2003	Julio Pratas da Costa	Curuguaty	Canindeyú
744	2003	Susumo Yamamoto	Curuguaty	Canindeyú
54	2004	Luis Carlos Kogi Kungai	Ype Jhu	Canindeyú
191	2004	Ganadera Aguaray S.A	Ype Jhu	Canindeyú
363	2004	Principado Agropecuario S.A	Corpus Chisti	Canindeyú

Observación 1:

En el período comprendido entre los años 1996 al 2004, el SFN emitió 75 Resoluciones en los departamentos de Canindeyu, Amambay y Concepción (Ver mayor detalle Anexo 2).

La Ley N° 422/73 “Forestal” en su Art. 23° prohíbe la devastación de bosques. El SFN autorizó devastación/desmote de bosques de los departamentos de Canindeyu, Concepción y Amambay, entre los años 1996 a 2004. Asimismo, las Leyes N° 816/96 “Que Adopta Medidas de Defensa de los RRNN” y N° 1848/01 “Que prorroga la Ley N° 816/96” prohíben los desmontes en los departamentos Canindeyu, Concepción y Amambay, desde el año 1996 al 2006. El SFN autorizó desmontes de bosques en esos departamentos entre los años 1996 al año 2004, periodo que comprende esta auditoría.

La Ley N° 816/96 “Que adopta medidas de defensa de los RRNN” declara como de uso forestal exclusivo, los bosques existentes en la zona comprendida entre los puntos y coordenadas establecidas en el Art. 2° de la misma. El SFN responde la primera parte del Art. 2°, siendo la última parte como sigue: *En los bosques declarados de uso forestal exclusivo no podrán autorizarse ni realizarse desmontes para cualquier fin, exceptuándose de la presente disposición las superficies menores a siete hectáreas destinadas a pequeños agricultores.* Se observa que la respuesta del SFN es concluyente, los bosques existentes en la zona protegida son para uso forestal exclusivo, por lo que no podrán autorizarse ni realizarse desmontes de bosques naturales para cualquier fin, incluyendo aquellos para fines agropecuarios.

El SFN, en primer término, comete un error al afirmar que en parte de Amambay y Canindeyu la prohibición data del 2001, ya que la Ley N° 816 data del año 1996. En segundo término, reconoce que la práctica del desmote con fines agropecuarios, en superficies mayores a 7 has, está prohibido en Concepción a partir del año 2001 (Ley N° 1848/01 “Que prorroga la Ley N° 816/96”). Sin embargo, se observa que en las mismas áreas y en las fechas indicadas, el SFN ha aprobado desmontes.

Conclusión 1:

El SFN reconoce que los bosques existentes en la zona protegida son para uso forestal exclusivo, por lo que no podrán autorizarse ni realizarse desmontes de bosques naturales para cualquier fin, incluyendo aquellos para fines agropecuarios. Sin embargo, la auditoría ha demostrado que, no obstante la prohibición citada y el reconocimiento del ente en el mismo sentido, a través de la autorización de los PUT, el SFN ha autorizado dicha práctica.

En su Art. 14°, la Ley N° 816/96 “Que adopta medidas de defensa de los RRNN” establece que: *Los funcionarios públicos y la Policía Nacional destacados en la zona delimitada en el Artículo 2° deberán cumplir y hacer cumplir esta Ley.* La auditoría manifiesta que los funcionarios del SFN tienen la obligación legal de cumplir y hacer cumplir esta Ley. Si omitieren el cumplimiento de sus obligaciones, el marco legal correspondiente establece que serán pasibles de la aplicación de la pena de destitución, sin perjuicio de las demás penas previstas en la Ley.

Por otro lado, todo acto administrativo prohibido por las leyes carece de valor. Es decir, la Ley prohíbe la devastación de ecosistemas forestales/bosques naturales total o parcialmente, en los departamentos mencionados. Ordena que todo aprovechamiento de los bosques se realice con un PMF/PAF y establece que todo aprovechamiento forestal o de los elementos o productos del bosque, contenga la prohibición de desmote del bosque aprovechado.

La auditoría concluye que el SFN debe acatar y está obligado a hacer lo que la Ley manda, en el sentido establecido en la misma. En este sentido, la Ley permite la autorización **del aprovechamiento forestal** cuando éste fuese sustentable; manda que la autorización administrativa para el aprovechamiento de los bosques nativos sea sustentable; al mismo tiempo, prohíbe positivamente todo desmote de bosques.

2.1.1.2 Condiciones de aprobación de los PUT Planes de Uso de la Tierra.

Según boletín del SFN (2005) que se entrega a los interesados en las oficinas del SFN, los requisitos administrativos para la presentación de proyectos técnicos al SFN son:

- *Registro de Bosque Actualizado*
- *Registro Profesional Actualizado*
- *Declaración Jurada por Escribanía del Consultor y del Propietario*
- *Dictamen SEAM.*
- *Copia Autenticada de Títulos, Conformación de la Sociedad, Contrato de Arrendamiento y otros.*
- *Imagen satelital actualizada, georeferenciadas con firma del ente emisor.*

- *Carta Topográfica, Planos Mapas, todos originales.*
- *Informe de Fiscalización del Distrito Forestal.*
- *Propietarios.*

Observación 2a:

Los siguientes cuadros se refieren a situaciones que el SFN debe justificar.

a) Las siguientes 25 Resoluciones emitidas por el SFN, cuentan con el mismo Dictamen Jurídico:

Ítem	Resol.	Año	Propietario	Dpto.	Nº Dic. de Asesoría Jurídica
1.	404	1999	Heliomar Klabunde	Canindeyu	191/98
2.	405	1999	Samir Abdenour	Canindeyu	191/98
3.	407	1999	Henrique Grion	Canindeyu	191/98
4.	577	1999	Herbert Frienderich	Canindeyu	191/98
5.	36	2000	Ma. E. Vargas de Heisecke	Amambay	191/98
6.	72	2000	Arcangelo Bianchin	Canindeyu	191/98
7.	132	2000	Gumerindo Bonamigo	Canindeyu	191/98
8.	208	2000	Trade Imex "SAG" (Alfredo Valente)	Canindeyu	191/98
9.	276	2000	Vicente Rodríguez Da Cuna	Canindeyu	191/98
10.	280	2000	Flavio P. Teles de Menezes	Canindeyu	191/98
11.	411	2000	Massimo Coda	Amambay	191/98
12.	497	2000	Agustín Pió Ramírez	Canindeyu	191/98
13.	554	2000	Estancia San Luis	Canindeyu	191/98
14.	697	2000	Amancio Moacir y Julci Kuschel	Canindeyu	191/98
15.	701	2000	Perfecta SAMI	Canindeyu	191/98
16.	134	2001	Jabob Wall Wall	Canindeyu	191/98
17.	180	2001	Ma. Ebert Vda. De Schilling y otra	Concepción	191/98
18.	184	2001	Gan. Vista Alegre (Federico Robinson)	Concepción	191/98
19.	200	2001	Hugo Virmondes Borges	Canindeyu	191/98
20.	203	2001	Hans Ediger Friesen	Canindeyu	191/98
21.	209	2001	Hugo Virmondes Borges	Canindeyu	191/98
22.	227	2001	Mario Camilo	Canindeyu	191/98
23.	233	2001	Est. Nva. Esperanza (Ettore Charotto)	Canindeyu	191/98
24.	243	2001	Ulises Rodríguez Teixeira	Canindeyu	191/98
25.	265	2001	Rodrigo Tudela	Canindeyu	191/98

b) En las 8 resoluciones del cuadro siguiente no se mencionan el total de Áreas ni la superficie aprobada bajo PUT.

Ítem	Resol.	Año	Propietario	Dpto.	Superf. Tot. De Has.	Superf. Has. Afectadas
1.	1165	1998	Su Kuo Hsiung	Canindeyu	-	-
2.	1170	1998	Magno Germer	Canindeyu	-	-
3.	1220	1998	Ismael Salin Felicito Júnior	Canindeyu	-	-
4.	19	1999	James Carson	Amambay	-	-
5.	28	1999	Maria E. Vargas de Heisecke	Amambay	-	-
6.	45	1999	Rafael Heisecke	Amambay	-	-
7.	108	1999	Maderera Imapo SRL	Canindeyu	-	-
8.	109	1999	Maderera Imapo SRL	Canindeyu	-	-

c) Las resoluciones del Cuadro siguiente no autorizan el desmonte:

Ítem	Resol.	Año	Propietario	Dpto.	Superf. Total de Has	Hectáreas
1	103	1998	Paratan S.A. (Tirso Martínez)	Canindeyu	432	321 ha. Aprovechamiento. Rac. No se autorizo desmonte
2	571	1998	Avelino José Baldazo	Canindeyu	2.949	500 ha. Aprovechamiento. Rac. No se autorizo desmonte
3	610	1998	Ivo Vicentini	Canindeyu	1.210	726,3 ha. No se autorizo desmonte
4	156	2000	Milton José Andreis	Canindeyu	-	Prohibido el Desm.

d) De los Expedientes verificados en la División Archivo del SFN, los 25 detallados a continuación no cuentan con Título de Propiedad:

Ítem	Res.	Año	Propietario	Departamento	Título y/o Arrend.
1.	41	1996	Ulises Rodríguez Teixeira	Canindeyu	No
2.	115	1996	Elco Barazetti	Canindeyu	No
3.	186	1996	Fátima T. Serrano	Canindeyu	No
4.	187	1996	Silvio Vogt	Canindeyu	No
5.	189	1996	Ulises R. Texeira	Canindeyu	No
6.	190	1996	Fátima T. Serrano	Canindeyu	No
7.	476	1996	San Florencio SA	Canindeyu	No
8.	478	1996	Marly T. Haberle	Canindeyu	No
9.	696	1996	Pérez y Sanjurjo SA	Canindeyu	No
10.	804	1996	Gilberto Roseto Est. Piriri	Canindeyu	No
11.	805	1996	Bennie Kehler Guenther	Canindeyu	No
12.	806	1996	Willie Hildebrand	Canindeyu	No
13.	837	1996	David Friesen Bergen	Canindeyu	No
14.	975	1997	Jose Pereira de Melo Neto	Canindeyu	No
15.	567	1998	Agustín Pío Ramírez	Canindeyu	No
16.	913	1998	Agropecuaria 3 Hnos. SA	Canindeyu	No
17.	1170	1998	Magno Germen	Canindeyu	No
18.	45	1999	Rafael Heisecke	Amambay	No
19.	109	1999	Maderera Imapo SRL	Canindeyu	No
20.	132	2000	Gumercindo Bonamigo	Canindeyu	No
21.	411	2000	Massimo Coda	Amambay	No
22.	497	2000	Agustín Pío Ramírez	Canindeyu	No
23.	554	2000	Estancia San Luis	Canindeyu	No
24.	697	2000	Amancio Moacir y Julci Kuschel	Canindeyu	No
25.	243	2001	Ulises Rodríguez Teixeira	Canindeyu	No

e) De los Expedientes verificados en la División Archivo del SFN, los 17 detallados seguidamente cuentan con copia de título no autenticado.

Ítem	Resol.	Año	Propietario	Departamento	Título y/o Arrend.
1.	153	1998	Adriano Savoia	Canindeyu	Si (no autenticado)
2.	566	1998	Rodrigo Tudela	Canindeyu	Si (no autenticado)
3.	28	1999	Maria E. Vargas de Heisecke	Amambay	Si (no autenticado)
4.	36	2000	Maria E. Vargas de Heisecke	Amambay	Si (no autenticado)
5.	72	2000	Arcangelo Bianchin	Canindeyu	Si (no autenticado)
6.	156	2000	Milton José Andreis	Canindeyu	Si (no autenticado)
7.	208	2000	Trade Imex "SAG" (Alfredo Valente)	Canindeyu	Si (no autenticado)
8.	280	2000	Flavio P. Teles de Menezes	Canindeyu	Si (no autenticado)
9.	184	2001	Ganadera Vista Alegre (Federico Robinson)	Concepción	Si (no autenticado)
10.	200	2001	Hugo Virmondés Borges	Canindeyu	Si (no autenticado)
11.	203	2001	Hans Ediger Friesen	Canindeyu	Si (no autenticado)
12.	209	2001	Hugo Virmondés Borges	Canindeyu	Si (no autenticado)
13.	227	2001	Mario Camilo	Canindeyu	Si (no autenticado)
14.	233	2001	Est. Nva. Esperanza (Ettore Charotto)	Canindeyu	Si (no autenticado)
15.	265	2001	Rodrigo Tudela	Canindeyu	Si (no autenticado)
16.	135	2002	Tjeerd Twinjtra	Concepción	Si (no autenticado)
17.	138	2002	Luis Carlos Ricardi	Canindeyu	Si (no autenticado)

f) En el siguiente Cuadro se puede observar que, de los expedientes y/o planes verificados en la División Archivo del SFN, 25 no cuentan con imágenes satelitales.

Ítem	Res.	Año	Propietario	Departamento	Imág. Satel.
1.	115	1996	Elco Barazetti	Canindeyu	No
2.	186	1996	Fátima T. Serrano	Canindeyu	No
3.	187	1996	Silvio Vogt	Canindeyu	No
4.	189	1996	Ulises Rodríguez Texeira	Canindeyu	No
5.	190	1996	Fátima T. Serrano	Canindeyu	No
6.	476	1996	San Florencio SA	Canindeyu	No
7.	478	1996	Marly T. Haberle	Canindeyu	No
8.	696	1996	Pérez y Sanjurjo SA	Canindeyu	No
9.	804	1996	Gilberto Roseto Est. Piriri	Canindeyu	No
10.	805	1996	Bennie Kehler Guenther	Canindeyu	No

Ítem	Res.	Año	Propietario	Departamento	Imág. Satel.
11.	806	1996	Willie Hildebrand	Canindeyu	No
12.	837	1996	David Friesen Bergen	Canindeyu	No
13.	975	1997	Jose Pereira de Melo Neto	Canindeyu	No
14.	567	1998	Agustín Pío Ramírez	Canindeyu	No
15.	913	1998	Agropecuaria 3 Hnos. SA	Canindeyu	No
16.	28	1999	Maria E. Vargas de Heisecke	Amambay	No
17.	109	1999	Maderera Imapo SRL	Canindeyu	No
18.	404	1999	Heliomar Klabunde	Canindeyu	No
19.	405	1999	Samir Abdenour	Canindeyu	No
20.	697	2000	Amancio Moacir y Julci Kuschel	Canindeyu	No
21.	180	2001	Ma. Ebert Vda. De Schilling y otra	Concepción	No
22.	184	2001	Gan. Vista Alegre (Federico Robinson)	Concepción	No
23.	243	2001	Ulises Rodríguez Texeira	Canindeyu	No
24.	265	2001	Rodrigo Tudela	Canindeyu	No
25.	244	2003	Hui Chi Cow y otro	Canindeyu	No

g) En el siguiente Cuadro se puede observar que, de los expedientes y/o planes verificados en la División Archivo del SFN, 11 cuentan con imágenes satelitales de años anteriores a la emisión de la resolución, es decir no están actualizados.

Ítem	Res.	Año	Propietario	Departamento	Imág. Satel.
1.	103	1998	Paratan S.A. (Tirso Martínez)	Canindeyu	Si (Año 1994)
2.	411	2000	Massimo Coda	Amambay	Si (Año 1997)
3.	134	2001	Jabob Wall Wall	Canindeyu	Si (Año 1997)
4.	200	2001	Hugo Virmondes Borges	Canindeyu	Si (Año 1998)
5.	209	2001	Hugo Virmondes Borges	Canindeyu	Si (Año 1998)
6.	227	2001	Mario Camilo	Canindeyu	Si (Año 1999)
7.	233	2001	Est. Nva. Esperanza (Ettore Charotto)	Canindeyu	Si (Año 1999)
8.	138	2002	Luís Carlos Ricardi	Canindeyu	Si (Año 2001)
9.	369	2003	Isaac Hildebrand	Canindeyu	Si (Año 2002)
10.	704	2003	Susumo Yamamoto	Canindeyu	Si (Año 2002)
11.	54	2003	Luís Carlos Kogi Kungai	Canindeyu	Si (Año 2001)

h) En el siguiente cuadro se puede observar que, de los expedientes y/o planes verificados en la División Archivo del SFN, 6 no cuentan con el año de las imágenes satelitales.

Ítem	Res.	Año	Propietario	Departamento	Imág. Satel.
1.	135	2002	Tjeerd Twinjnta	Concepción	Si (sin año)
2.	4	2003	Edemar José Darolt	Canindeyu	Si (Sin año)
3.	28	2003	Isaac Hildebrand	Canindeyu	Si (Sin año)
4.	270	2003	Hildebrand y CIA.	Canindeyu	Si (Sin año)
5.	273	2003	España S.A.	Canindeyu	Si (Sin año)

i) 19 Resoluciones no fueron puestas a disposición de esta auditoría, ya que no se encontraban depositadas en la División Archivo del SFN. Además, el SFN expidió 14 (catorce) Guías de Traslado de Productos Forestales correspondientes a los PUT aprobados.

Cuadro Planilla de Guías emitidas y Expedientes no existentes en la Div. Archivo

Ítem.	N° de Resoluciones	Propietario	Guías emitidas
1.	Resolución N° 228/96	Mario Queiroz Alvez	Si
2.	Resolución N° 229/96	Quinto Andreis	Si
3.	Resolución N° 666/97	Marcelo Abente y Otros	No
4.	Resolución N° 610/98	Ivo Vicentini	Si
5.	Resolución N° 571/98	Avelino José Baldazzo	No
6.	Resolución N° 1165/98	Su Kuo Hsiung	No
7.	Resolución N° 1220/98	Ismael Salim Felicto Júnior	No
8.	Resolución N° 407/99	Henrique Grión	Si
9.	Resolución N° 19/99	James Carson	Si
10.	Resolución N° 108/99	Maderera IMAPO SRL	Si
11.	Resolución N° 577/99	Herbert Frienderich	Si
12.	Resolución N° 276/00	Vicente Rodríguez Da Cuna	Si
13.	Resolución N° 227/01	Mario Camilo	Si
14.	Resolución N° 134/01	Jacob Wall Wall	No
15.	Resolución N° 139/01	Adriano Savoia	Si

Ítem.	Nº de Resoluciones	Propietario	Guías emitidas
16.	Resolución N° 114/02	Dirson Prezzi Alba	Si
17.	Resolución N° 688/03	Julio Pratas Da Costa	Si
18.	Resolución N° 705/03	Julio Pratas Da Costa	Si
19.	Resolución N° 191/04	Ganadera Aguaray S.A.	Si

El SFN, por nota del 3 de octubre de 1996, firmada por el Jefe del Dpto. de Manejo de Bosques, dirigida al Director SFN, remite a la CGR el listado de los PUT aprobados con anterioridad a la sanción de la Ley N° 816/96 “Que adopta medidas de defensa de los RRNN”, en cumplimiento del Art. 3°. Detalla un total de 81 Planes Técnicos.

Observación 2b:

Se observa que las resoluciones siguientes fueron emitidas después de la promulgación de la Ley N° 816, del 20 de agosto del año 1996, ya que las Resoluciones mencionadas son del mes de setiembre del año 1996. Esta auditoría no observó documento legal que otorgue atribución al SFN a autorizar el desmonte de 2.528,3 hectáreas.

Resoluciones aprobadas luego de promulgarse la Ley N° 816/96 “Que adopta medidas de defensa de los RRNN”

Resolución	Fecha	Propietario	Área a desmontar
802/96	28/09/1996	David Hildebrand Driedger	573,8 has.
804/96	28/09/1996	Gilberto Rosseto	72,3 has.
805/96	28/09/1996	Bennie Kehler Guenther	690,0 has.
806/96	28/09/1996	Willie Hildebrand	512,4 has.
837/96	30/09/1996	David Friesen Bergen	679,8 has.
TOTAL			2.528,3 Has.

Por otro lado, de acuerdo a verificaciones realizadas en la SEAM, se elaboró el siguiente cuadro:

PUT aprobados por el SFN año 1996 - 2003 sin Licencias Ambientales

	Res.	Año	Propietario	Licencia Ambiental
1.	115	1996	Elco Barazetti	No se registra
2.	186	1996	Fátima T. Serrano	No se registra
3.	187	1996	Silvio Vogt	No se registra
4.	189	1996	Ulises Rodríguez Texeira	No se registra
5.	190	1996	Fátima T. Serrano	No se registra
6.	228	1996	Mario Queiroz Alves	No se registra
7.	229	1996	Quinto Andreis	No se registra
8.	476	1996	San Florencio SA	No se registra
9.	478	1996	Marly T. Haberle	No se registra
10.	696	1996	Pérez y Sanjurjo SA	No se registra
11.	804	1996	Gilberto Roseto Est. Piriri	No se registra
12.	805	1996	Bennie Kehler Guenther	No se registra
13.	806	1996	Willie Hildebrand	No se registra
14.	837	1996	David Friesen Bergen	No se registra
15.	666	1996	Marcelo Abente	No se registra
16.	975	1997	José Pereira de Melo Neto	No se registra
17.	1607	1997	Ney Nicolau Zilmer	No se registra
18.	2714	1997	Adriano Savoia	No se registra
19.	103	1998	Paratan S.A (Tirso Martínez)	No se registra
20.	153	1998	Adriano Savoia	No se registra
21.	566	1998	Rodrigo Tudela	No se registra
22.	567	1998	Agustín Pío Ramírez	No se registra
23.	571	1998	Avelino José Baldazo	No se registra
24.	610	1998	Ivo Vicentini	No se registra
25.	913	1998	Agropecuaria 3 Hnos. SA	No se registra
26.	1165	1998	Su Kuo Hsiung	No se registra
27.	1170	1998	Magno Germer	No se registra
28.	1220	1998	Ismael Salim Felicito Júnior	No se registra
29.	109	1999	Maderera Imapo SRL	No se registra
30.	404	1999	Heliomar Klabunde	No se registra

	Res.	Año	Propietario	Licencia Ambiental
31.	405	1999	Samir Abdenour	No se registra
32.	208	2000	Trade Imex "SAG" (A. Valente)	No se registra
33.	411	2000	Massimo Coda	No se registra
34.	697	2000	Amancio Moacir y Julci Kuschel	No se registra
35.	701	2000	Perfecta SAMI	No se registra
36.	200	2001	Hugo Virmondes Borges	No se registra
37.	209	2001	Hugo Virmondes Borges	No se registra
38.	135	2002	Tjeerd Twinjtra	No se registra
39.	138	2002	Luís Carlos Ricardi	No se registra
40.	244	2003	Hui Chi Cow y otro	No se registra
41.	270	2003	Hildebrand y CIA.	No se registra

Conclusión 2:

El SFN transgredió las Leyes N° 294/93 “De Evaluación de Impacto Ambiental” y su Decreto Reglamentario N° 14281/96, así como las Leyes N° 816/96 “Que Adopta Medidas de Defensa de los RRNN” y N° 1848/01 “Que prorroga la Ley N° 816/96” al autorizar desmontes de bosques en los departamentos Canindeyú, Concepción y Amambay, entre los años 1996 al año 2004.

La Auditoría Interna y la Asesoría Jurídica del MAG omitieron el cumplimiento de sus obligaciones en cuanto a: evaluar las actividades y decisiones administrativas del SFN y a entender las cuestiones de competencia relacionadas con las funciones del SFN.

Se pudo verificar que 25 Resoluciones de aprobación de PUT tienen el mismo dictamen jurídico N° 191/98, favorable para el desmonte. De esta forma se ha justificado la violación de la Resolución SFN 01/97 “*Quedan suspendidas las autorizaciones de planes de uso de la tierra en la región oriental del país*”, emitida para proteger los bosques del territorio nacional, transgrediendo al mismo tiempo las Leyes N° 816/96 “Que adopta medidas de defensa de los RRNN” y 1848/01 “Que prorroga la Ley N° 816/96”, que protegen los recursos forestales.

El Sistema de Archivo del SFN es inadecuado y, de acuerdo a las afirmaciones del Jefe del Dpto. de Bosques y el Jefe de Archivo, el ente posee una variedad de documentos oficiales en un depósito ubicado en el predio de SENASA, fuera del espacio físico de la institución. Esta auditoría no tuvo acceso a este sitio, ya que los asesores jurídicos del SFN se opusieron señalando que no existe y que desconocen que en algunos otros lugares se tengan documentos del SFN.

Este descontrol de los documentos genera una gestión inadecuada que trae como consecuencia el desconocimiento del cumplimiento de los requisitos para el tratamiento de los planes de trabajo, en la determinación de la superficie autorizada a desmontar; en efectos sinérgicos dejados fuera del análisis, pérdida de superficies declaradas Reservas Forestales. Por lo expresado, la gestión del SFN es deficitaria en cuanto al control de los Planes de Trabajo, que se traduce en la pérdida de los bosques nativos y la autorización de desmontes violando y trasgrediendo leyes ambientales.

De acuerdo a la información suministrada por el SFN, a partir del año 1996 hasta el año 2004, el SFN emitió 75 Resoluciones referidas a PUT en esos departamentos, los cuales en su gran mayoría incluían desmontes. El hecho constituye trasgresión a la prohibición expresa de la Ley, dejando de lado el interés social y ambiental de la protección de los bosques. Por tanto, siendo el SFN autoridad de aplicación de la Ley N° 422/73 “Forestal”, sus titulares y sus asesores jurídicos han fomentado el incumplimiento de la Ley de protección de los bosques establecidos en las Leyes N° 816/96 “Que adopta medidas de defensa de los RRNN” y N° 1848/01 “Que prorroga la Ley N° 816/96”.

Las autorizaciones para la realización de desmontes, en contra de lo establecido por las leyes ambientales vigentes (Leyes N° 422/73, 816/96 y 1848/01), la dudosa legalidad y observancia de sus normativas y la gestión inadecuada del SFN en la aprobación de los PUT en diversas propiedades en los Departamentos de Amambay, Canindeyú y Concepción, reflejan una incoherencia institucional en el cumplimiento de la protección de los recursos forestales.

2.1.1.3 Bosques existentes, densidad de m³ de madera por hectárea, conforme a los PUT aprobados.

Se consultó al SFN sobre los bosques existentes en las áreas definidas por las Leyes N° 816/96 y 1848/01. El ente no responde sobre lo solicitado, sino que informa sobre el *Volumen promedio de Planes de Uso de la Tierra aprobado por el SFN, en los departamentos de Amambay, Canindeyú y Concepción.*

Observación 3:

El SFN omite informar a la auditoría la cantidad de bosques existentes en los Departamentos de Amambay, Concepción y Canindeyú, y en los distritos municipales de cada uno. La densidad solicitada está relacionada al mapa forestal, el catastro, inventario y calificación de los bosques, además del tipo de bosques y superficies de cada formación, especies que serán aprovechadas, entre otros.

Conclusión 3:

El SFN no presentó datos sobre el mapa forestal, el catastro, inventario y calificación de los bosques, tipo de bosques y superficies de cada formación, y especies que serán aprovechadas, densidad de m³ de madera, entre otros. Por lo tanto, esta auditoría los considera inexistentes, en total contravención a lo establecido en la Ley N° 422/73 “Forestal”.

2.1.1.4 Desmontes aprobados en pendientes de entre 5% a más de 15%.

El SFN indica que: “Para que la Explotación Agrícola Ganadero-Forestal sea sostenible, a través de los años en los Departamentos de Concepción, Canindeyú y Amambay, se debe utilizar las tierras de acuerdo a sus posibilidades y tratar conforme a sus necesidades;...a): Las zonas con declive menor de 1% y hasta 2%,...pueden desmontarse y explotar con la adopción de prácticas sencillas de manejo de suelo; b): Las zonas con declive de 6 a 13%, son incluidas dentro la Clase III de Capacidad de Uso de la Tierra. Las mismas presentan buenas condiciones para soportar el desmonte pero adoptando prácticas intensivas de manejo de suelo; c): Las zonas con declive de 13 a 25%, condiciones que favorecen la escorrentía para provocar la erosión hídrica, son incluidas dentro de la clase IV de capacidad de uso. De las mismas, pueden ser desmontadas áreas localizadas, fracción no mayor a 100 há.; d): Las zonas con 25 a 35% de pendiente, incluidas dentro de la Clase VI, de Capacidad de Uso y las mayores a 35% incluidas dentro de la Clase VII,...no se recomienda en ningún caso su desmonte”.

Observación 4a:

El Decreto N° 18831/86, reglamentario de la Ley N° 422/73 “Forestal”, establece en su Art. 5° que: *Prohíbese los desmontes en terreno con pendientes mayores de 15%. En terrenos con pendientes menores al 15% y mayores al 5%, dedicados a cultivos agrícolas deberán realizarse prácticas de conservación de suelos a fin de evitar la erosión.*

Posteriormente, y contradiciendo la respuesta proporcionada inicialmente, el SFN manifiesta que: “El SFN, con respecto a la planificación de uso y/o explotación de bosques nativos en zonas de pendientes de entre 5% y más del 15% en los departamentos de Amambay, Canindeyú y Concepción, se ciñe a lo que establece el Decreto 18831/86 en su Art. 5°.- *Prohíbese los desmontes en terreno con pendientes mayores de 15%. En terrenos con pendientes menores al 15% y mayores al 5%, dedicados a cultivos agrícolas, deben realizarse prácticas de conservación de suelos a fin de evitar la erosión.*

Observación 4b:

El SFN afirma que en los departamentos de Amambay, Canindeyú y Concepción la planificación de uso y/o explotación de bosques nativos, en zonas de pendientes de entre 5% y más del 15%, se adecua a lo establecido en el Art. 5° del Decreto 18831/86. La autorización para una planificación de uso de suelo (PUT) en los tres departamentos permite el desmonte de bosques nativos fuera de estos rangos.

Conclusión 4:

La posición asumida por el SFN es violatoria y contraria a lo establecido en la Ley N° 422/73 “Forestal”, Art. 5°. La segunda respuesta del SFN se contrapone a lo manifestado inicialmente. Al respecto, si bien es cierto que el Decreto Reglamentario establece rangos medibles para la autorización o prohibición de desmontes teniendo en cuenta las pendientes del terreno, las Leyes N° 816/96 “Que adopta medidas en defensa de los RRNN” y N° 1848/01 “Que proroga la Ley N° 816/96” declaran a las zonas afectadas de los Departamentos de Amambay, Concepción y Canindeyú como zonas de uso forestal exclusivo. La Ley N° 2524/04 prohíbe, por un periodo de dos años, el desmonte de bosques nativos para el aprovechamiento agropecuario en cualquiera de sus modalidades; o para superficies destinadas a asentamientos humanos (Art. 2° y 3°). Y la Ley N° 422/73 “Forestal”, en el Art. 23° establece la misma prohibición: “*Prohíbese las devastaciones de bosques y tierras forestales como así mismo la utilización irracional de los productos forestales*”. El SFN ha establecido que el rango de las pendientes determina el desmonte o no de bosques nativos, sin considerar a las leyes precedentes, ni las limitaciones legales a sus funciones y competencias.

2.1.1.5 Fiscalizaciones a los PUT aprobados.

De acuerdo a las fiscalizaciones realizadas por el SFN, cuyos resultados fueron presentados a esta auditoría, se presentan los siguientes cuadros:

Cuadro de extracciones no autorizadas.

Tipo	Especie	Según Resolución SFN			Según Planilla/Guía			Según SFN
		Nº	Total de	Total Autoriz. por Especie	Total Asentado	Total extraído	Saldo Actual	Saldo Actual
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8) [6-7]	(9)
			Has.	M ³	M ³	M ³	M ³	M ³
B	Yvyra pere	228/96	1.183	No Autorizado	24	350	-326	No menciona
B	Guayayvi	228/96	1.183	No Autorizado	45	177	-132	No menciona
B	Yvyra ita	228/96	1.183	No Autorizado	184	272	-88	0
B	Aguai	228/96	1.183	No Autorizado	65	40	25	25
B	Yvyra piru guazu	228/96	1.183	No Autorizado	32	55	-23	No menciona
A	Urundey para	228/96	1.183	No Autorizado	28	50	-22	0
B	Kupa'y	004/03	575	No Autorizado	288	288	0	0
B	Yvyra pepe	004/03	575	No Autorizado	500	500	0	0
B	Aguai	577/99	300	No Autorizado	15	15	0	0
B	Chipa rupá	577/99	300	No Autorizado	15	15	0	0
B	Ka'i ka'ygua	577/99	300	No Autorizado	15	15	0	0
B	Kupa'y	577/99	300	No Autorizado	15	15	0	0
B	Yvyra hu	577/99	300	No Autorizado	15	15	0	0
B	Yvyra hu	805/96	690	No Autorizado	150	150	0	0
A	Peroba	837/96	680	No Autorizado	70	50	20	20
Total					1.461	2.007	-546	45

Observación 5a:

Las especies forestales que se citan en el cuadro no fueron autorizadas para su aprovechamiento. El SFN no justificó la omisión del control en el aprovechamiento no autorizado.

Cuadro de exceso de extracciones.

Tipo	Especie	Según Resolución SFN			Según Planilla/Guía			Según SFN
		Nº	Total de	Total Autoriz. por Especie	Total Asentado	Total extraído por especie	Saldo Actual	Saldo Actual
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)[6-7]	(9)
			Has.	M ³	M ³	M ³	M ³	M ³
A	Guatambu	108/99	259	306	306	352	-46	0
B	Laurel hu	228/96	1.183	60	60	94	-34	No menciona
B	Amba'y guazú	497/00	412	90	90	91	-1	3
Total M3				456	456	537	-81	3

Observación 5b:

Las especies forestales que se citan en el cuadro fueron extraídas en exceso, en el marco de las resoluciones del SFN. El SFN no justificó la omisión del control en dicho aprovechamiento.

Conclusión 5:

Esta auditoría concluye que el SFN omitió el ejercicio del control en el aprovechamiento de las especies forestales no autorizadas. Dicha explotación constituye una infracción al Art. 53° de la Ley N° 422/73 "Forestal". Al mismo tiempo, el SFN omitió informar a esta auditoría sobre dichas extracciones.

Se ha autorizado una cantidad definida de m³r por especies para su extracción. Sin embargo, conforme la "Planilla de Guías Forestales", se constata extracciones mayores a lo autorizado. El SFN no respondió a la auditoría sobre el control de dichas extracciones.

2.1.1.6 Análisis de la gestión financiera del SFN relacionada a los PUT.

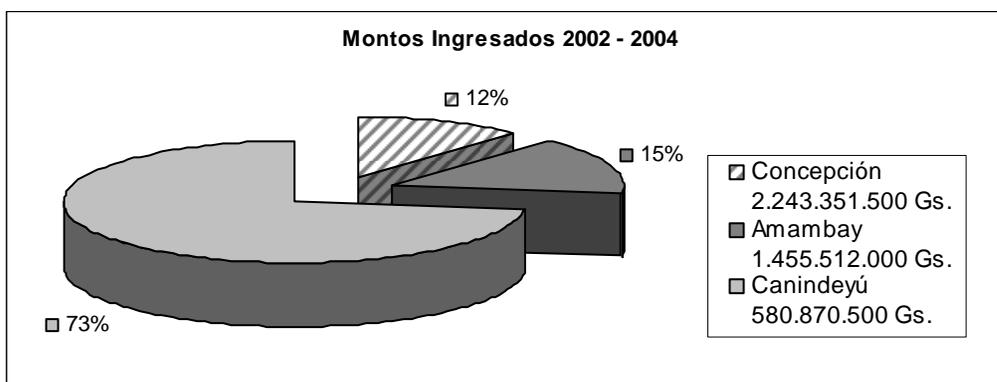
En el SFN existen varias resoluciones que regulan y establecen diferentes tasas de ingresos y son las siguientes:

- Res. SFN N° 156/02 - Por la cual se establece régimen Temporal para ordenar el transporte, industrialización y comercialización de Rollos Lampinos.
- Res. SFN N° 119/02 - Por la cual se establece el procedimiento para la expedición de guías Forestales para Rollos Lampinos.
- Res. SFN N° 112/02 - Por la cual se amplía la fijación de precios por servicios de Inspección de Productos Forestales.
- Res. SFN N° 62/02 - Por la cual se fijan precios por servicios de inspección de productos Forestales.
- Res. SFN N° 277/01 - Por la cual se fijan precios por servicios de inspección de productos forestales (Leña, Palmas, Carbón, Postes, Aceites, Tanino, Palmito).

En cuanto a los documentos solicitados por esta auditoría al SFN, en concepto de ingresos referentes al “Plan de Uso de la Tierra” (PUT) en los Distritos de los Departamentos de Concepción, Amambay y Canindeyú, correspondientes a los Ejercicios Fiscales de los Años 2002, 2003 y 2004, se han recibido los siguientes documentos: copias de Boletas de Depósitos, Libro de Banco del Banco Nacional de Fomento (BNF), Extracto de Cuenta Corriente del SFN N° 633552/5 del BNF y las Planillas de Plan de Cuentas de los Ingresos Globales, no así los recibos de pagos y los cheques de pagos por diferentes aranceles o actividades realizadas en dichos Departamentos.

Al analizar y cuantificar dichos documentos se obtiene un **ingreso total de Gs. 4.279.734.000** (Guaraníes, cuatro mil doscientos setenta y nueve millones, setecientos treinta y cuatro mil).

Detalle de los montos ingresados en los tres Departamentos en los años 2002, 2003 y 2004.



Detalle comparativo de los montos ingresados según Plan de Cuentas de los Ingresos Globales proporcionados por el SFN y documentos analizados y cuantificados, según los Depósitos realizados en el BNF.

a) SUCURSAL CONCEPCIÓN

AÑO	Según SFN	Según Auditoría	Diferencia
2002	751.391.500	750.951.500	440.000
2003	718.320.500	749.819.500	-31.499.000
2004	756.340.000	742.580.500	13.759.500
TOTAL	2.226.052.000	2.243.351.500	-17.299.500

b) SUCURSAL AMAMBAY

AÑO	Según SFN	Según Auditoría	Diferencia
2002	376.931.000	416.038.500	-39.107.500
2003	495.139.500	592.980.500	-97.841.000
2004	415.179.500	446.493.000	-31.313.500
TOTAL	1.287.250.000	1.455.512.000	-168.262.000

c) SUCURSAL DE CANINDEYÚ

AÑO	Según SFN	Según Auditoría	Diferencia
2002	151.162.500	151.162.000	500
2003	178.250.000	174.003.500	4.246.500
2004	255.703.000	255.705.000	-2.000
TOTAL	585.115.500	580.870.500	4.245.000

El detalle de esta cuantificación correspondiente a los años 2002, 2003 y 2004, se encuentra en el Anexo 4.

Depósitos del SFN en las tres Sucursales departamentales, en la Cuenta Corriente N° 633552/5 del BNF.

La siguiente cuantificación, resultado del análisis de los Ejercicios Fiscales de los años 2002, 2003 y 2004, está basada en los documentos proporcionados a esta auditoría y las Planillas del Plan de Cuentas de los Ingresos Globales del SFN.

SUCURSAL	Según Planillas de Ingresos del SFN	Según Depósitos en Cta. Cte.	Diferencia
Concepción Cod. 03	2.226.052.000	2.243.351.500	- 17.299.500
Amambay Cod. 04	1.287.250.000	1.455.512.000	-168.262.000
Canindeyú Cod. 19	585.115.500	580.870.500	+ 4.245.000
Total de Ingresos	4.098.417.500	4.279.734.000	-181.316.500

Observación 6a:

Según los documentos que respaldan los ingresos por diferentes actividades o aranceles pagados en los tres Departamentos y depositados en el BNF, cotejados con las Planillas del Plan de Cuentas de Ingresos Globales proporcionados por el SFN a esta auditoría, y el análisis efectuado a los documentos proveídos en concepto de ingresos, arroja una **diferencia de Gs. -181.316.500** (Guaraníes, ciento ochenta y uno millones, trescientos diez y seis mil, quinientos).

Se ha efectuado el análisis de los libros de Banco del BNF, de la Cuenta Corriente del SFN N° 633552/5, y se han evidenciado depósitos sin Código, sin identificación, sin la denominación de la Sucursal correspondiente. Se detallan los montos cuantificados en forma mensual y anual de los depósitos sin procedencia.

Depósitos sin Identificación

MES	Año 2002	Año 2003	Año 2004	Total
Enero	13.811.500	0	791.000	14.602.500
Febrero	12.265.000	0	2.786.000	15.051.000
Marzo	14.853.000	18.715.000	12.178.000	45.746.000
Abril	23.198.690	1.113.000	2.230.000	26.541.690
Mayo	13.448.000	9.564.000	4.295.000	27.307.000
Junio	7.764.000	4.797.000	3.400.000	15.961.000
Julio	16.096.000	25.570.000	1.685.000	43.351.000
Agosto	27.305.000	2.268.000	14.829.000	44.402.000
Septiembre	18.395.000	20.347.000	7.463.000	46.205.000
Octubre	20.839.500	250.000	6.325.000	27.414.500
Noviembre	25.807.500	875.000	56.220.000	82.902.500
Diciembre	9.931.000	1.860.000	6.081.000	17.872.000
TOTAL	203.714.190	85.359.000	118.283.000	407.356.190

Observación 6b:

Se han constatado depósitos de ingresos sin Código del SFN en la Cuenta Corriente N° 633552/5 del BNF, correspondientes a los Ejercicios Fiscales de los Años 2002, 2003, y 2004.

Aranceles pagados en la oficina del Servicio Forestal Nacional de San Lorenzo.

Se han verificado los pagos de diferentes aranceles y actividades diversas, en concepto de PUT en los tres Departamentos, y se ha tomado por muestra los años 2002, 2003 y 2004.

Detalle de pagos realizados en el SFN de San Lorenzo que no figuran en la Cuenta Corriente N° 633552/5 del BNF.

Fecha	Recibo N°	Propietario	Distrito	Concepto	Monto
09/02/03	16409	Susumo Yamamoto	Curuguaty(Piro'y)	Canon Fiscal	560.000
04/03/03	1730	Bárbara Zavala deDollitadt	Curuguaty	Canon Fiscal	16.940.000
28/07/03	15100	Caio Shagaro Maeda Tarua	Curuguaty	Canon Fiscal	12.719.000
20/09/03	18281	Agustín Pío Ramírez	Curuguaty	Canon Fiscal	11.900.000
06/10/03	15612	Caio Shagaro Maeda	Curuguaty	Canon Fiscal	7.070.000
14/10/03	15691	Hugo Virmondes Borges	Curuguaty	Canon Fiscal	9.170.000
30/10/03	15823	Agustín Pío Ramírez	Curuguaty	Canon Fiscal	5.740.000
23/12/03	16170	Tjurd Twjnstra	Horqueta	Canon Fiscal	3.829.000
05/01/04	16197	Agustín Pío Ramírez	Curuguaty	Canon Fiscal	7.056.000
23/02/04	16510	Luis Carlos Kogi Kumagai	Ype Hu	Canon Fiscal	10.514.000
24/02/04	16515	Susumo Yamamoto	Curuguaty	Canon Fiscal	231.000
05/03/04	16580	Ivo Vicentini	Ygatimi	Canon Fiscal	11.340.000
28/04/04	16988	Gumersindo Bonamigo	Ype Hu	Canon Fiscal	11.333.000
24/05/04	17117	Luis Carlos Kogi Kumagai	Ype Hu	Canon Fiscal	4.844.000
26/05/04	17143	Gumersindo Bonamigo	Ype Hu	Canon Fiscal	4.760.000
05/07/04	17485	Tjurd Twjnstra	Horqueta	Canon Fiscal	1.295.000
29/07/04	17701	Agustín Pío Ramírez	Curuguaty	Canon Fiscal	9.065.000
23/08/04	17963	Luis Carlos Kogi Kumagai	Ype Hu	Canon Fiscal	4.585.000
24/09/04	18352	Ivo Vicentini	Ygatimi	Canon Fiscal	8.680.000
19/11/04	18852	Gumersindo Bonamigo	Ype Hu	Canon Fiscal	2.800.000
Total					144.431.000

Observación 6c:

Se ha cotejado que Gs. 144.431.000 (Guaraníes, ciento cuarenta y cuatro millones, cuatrocientos treinta y un mil) son pagos realizados en la oficina de SFN de San Lorenzo, por diferentes aranceles o actividades diversas realizadas en los Departamentos de Concepción y Canindeyú, en concepto de Plan de Uso de Tierra, correspondientes a los ejercicios fiscales de los años 2003 y 2004, que no figuran en el Libro de Banco del BNF ni en el Extracto de la Cuenta Corriente N° 633552/5 del BNF (Fuente 110).

Esta auditoría no ha visualizado los documentos de pago realizados en Dptos. de Concepción y Canindeyu, tales como recibos y cheques, excepto aquellos realizados en el SFN de San Lorenzo, para estos Dptos.

Ingresos en concepto de guías.

Resumen de saldos de guías periodo 1996-2004

AÑO	Superficie	Vol. Res.	Guía m ³	Extraídos	Saldo	Saldo Div. Guías s/SFN	Saldo Div. Guías s/CGR
96	5.546,9	111.198	56.952	25.889	31.063	37.681	40.952
98	--	75.773	49.783	20.332	29.451	26.260	44.635
99	3.520,6	89.817	64.262	15.344	48.918	24.087	58.961
00	6.968,5	145.182	72.033	35.593	36.440	30.272	65.913
01	5265,0	136.752	33.196	10.961	22.235	22.235	29.213
02	509,4	4.310	3.310	2.552	758	902	1.020
03	3.710,6	78.331	29.230	11.411	17.819	21.132	23.320
04	1.599,4	39.064	19.196	9.804	9.392	9.392	20.684
Total General	27.120,40	680.427	327.962	131886	196.076	171.961	284.698

El detalle de la autorización se encuentra en el Anexo 5.

Observación 6d:

El SFN no ha justificado a esta auditoría las acciones encaradas y ejecutadas para determinar la ejecución de los Planes de Uso de la Tierra y el destino de los productos forestales no comercializados por los propietarios con las guías de traslado correspondientes. En ese sentido, el SFN no justificó el monto que corresponde al servicio de inspección en planchada por el promedio de densidad/ha, tomado por esta auditoría $25 \text{ m}^3 \text{ r}$, que multiplicado por $1.250 \text{ Gs/m}^3 \times \text{m}^3 \text{ r/ha}$ (inspección en planchada vigente al año 1994) $\times 27.120,40 \text{ ha}$ autorizadas a desmontar, dan un total aproximado de Gs. 847.512.500 (Guaraníes, ochocientos cuarenta y siete millones, quinientos doce mil, quinientos), cuyo ingreso al Fondo Forestal no se registra. El ente auditado debe justificar el no ingreso del monto en concepto de pago promedio de canon de aprovechamiento de bosques particulares Gs. 4.125 (Guaraníes, cuatro mil, ciento veinte y cinco) (Decretos N°s 14283/96 y 2840/99) por la cantidad de madera extraída y no declarada de $284.698 \text{ m}^3 \text{ r}$, que corresponde a un monto de Gs. 1.174.379.250 (Guaraníes, un mil ciento setenta y cuatro millones, trescientos setenta y nueve mil, doscientos cincuenta) no ingresado al Fondo Forestal.

Conclusión 6:

El SFN ha incumplido la Ley N° 422/73 “Forestal” y no realizó la recaudación de fondos provenientes de la aplicación de la misma, en concepto de explotación (servicio de inspección en planchada y canon de aprovechamiento de bosques particulares) de los recursos forestales en los territorios de los departamentos de Amambay, Concepción y Canindeyú, por un monto aproximado de Gs. 2.021.891.750 (Guaraníes, dos mil millones, veintidós millones, ochocientos noventa y un mil, setecientos cincuenta), que debieron ingresar como activo de la institución y depositados en una cuenta especial habilitada en el Banco Central del Paraguay a la orden del SFN.

2.1.2 RESOLUCIÓN SFN N° 666/97.

Por Expediente N° 310, del 26 de abril de 1996, el Ing. Pablo Cabello presenta el Plan de Uso de la Tierra (PUT) para la propiedad de los señores Marcelo Abente, Luís Abente y Francisco Abente, ubicada en el lugar denominado Canela, Distrito de Curuguaty, Departamento de Canindeyú.

La Resolución del SFN N° 666, del 08 de julio de 1997, aprueba el estudio técnico del Plan de Uso de la Tierra y autoriza el PUT a ser ejecutado en las Fincas N°s: 44, 2377, 2221, 4225, 4226, 2376, 2220. Padrones N°s: 97, 2593, 2380, 4424, 4425, 2592, 2379. Registro de Bosques Privado N° 010-CYB-1631/96.

Por nota SFN N° 195/04, del 31 de marzo de 2004, el Ing. Ftal. Cristino Benítez García remite a la Dirección General de Control de los Recursos Naturales y Medio Ambiente de esta CGR, la nota SFN/DMB/NOTA N° 71/2004, del 29 de marzo de 2004, que contiene adjunto los documentos que se citan a continuación:

- Nota del 19 de septiembre de 1996, en la cual el Ing. Lorenzo Duarte, Jefe del Dpto. Manejo de Bosques, se dirige al Ing. Pablo Vicente Cabello, Asesor Técnico, informándole que: *...“dicho plan de estudio, conforme a lo establecido por el Decreto Ley 816/96 promulgado por el ejecutivo de fecha 20 de agosto del presente año, no podrá ser aprobado, considerando que se encuentra dentro de los límites de la presente Ley que establece en unos de sus artículos la prohibición de realizar desmontes mayores a superficies de 7 (siete) hectáreas”, en referencia al PUT elaborado en la propiedad de los Sres. Marcelo Abente, Luís Abente y Francisco Abente.*
- Nota CGR N° 4234, del 24 de septiembre de 1996, por la cual se solicita al SFN el cumplimiento del Art. 3° de la Ley N° 816/96 “Defensa de los RRNN”.
- Nota del 03 de octubre de 1996, en la cual el Ing. Lorenzo Duarte, Jefe del Dpto. Manejo de Bosques, se dirige al Ing. José Ayala Brun, Director del SFN, informándole en referencia a una nota de la CGR en la que solicita la remisión de la lista de PUT aprobados con anterioridad a la Ley N° 816/96 “Defensa de los RRNN”. Asimismo, menciona que *“la cantidad de planes aprobados antes de esta Ley es de 81 (OCHENTA Y UNO) planes técnicos, enviando en esta oportunidad copias de Resoluciones autenticadas de las aprobaciones, y que más adelante se prepararía las copias de los planes de estudios, quedando en archivo de este departamento a disposición de la Contraloría para su revisión... Cabe señalar que existe en este departamento dos planes de estudios que fueron presentados antes la promulgación de esta Ley para su aprobación...”*

- Nota del 14 de enero de 1997, en la cual el Ing. Pablo Cabello se dirige al Ing. José Ayala Brun, Director del SFN, solicitando la aprobación del PUT presentado antes de la aprobación de la Ley N° 816/96 “Defensa de los RRNN”, y la reconsideración de la respuesta del SFN, dada a través del Ing. Lorenzo Duarte, del Dpto. Manejo de Bosques.
- Nota del 18 de marzo de 1997, en la cual el Ing. Lorenzo Duarte, del Dpto. Manejo de Bosques, se dirige a la unidad de Asesoría Jurídica del SFN –no identifica remitente- solicitando la aprobación del PUT Expediente N° 310 del 26 de abril de 1996, elaborado por los Ings. Pablo Vicente Cabello y Miguel Martín. Menciona, además, que el plan fue presentado antes de la aprobación de la Ley N° 816/96 “Defensa de los RRNN”, y por lo tanto, solicita a esa Unidad si corresponde otorgar la aprobación del mencionado plan de estudio.
- Nota AJ SFN N° 201/97, del 29 de abril de 1997, en la cual el Abog. Carlos Torres Aguilera, Asesor Adjunto SSERNMA, se dirige al Señor Director Jurídico –no identifica quien, ni la instancia correspondiente (del SFN o de la SSERNMA)- en relación al expediente caratulado “NOTA DEL ING. CABELLO S/ PROPIEDAD DE DIEGO ABENTE Y OTRO”, y menciona que “*este Asesor legal dice: Que el plan de uso presentado con relación a dicha propiedad tiene una aprobación ficta desde el momento que no se cumplió con lo que establece la última parte del Art. 24 de la Ley N° 422/73 ‘Forestal’, que establece que la solicitud será respondida en no más de 60 días por lo que la misma cumplió con el requisito exigido por la citada ley, corresponde en consecuencia la aprobación del plan de referencia.*”.

Al final del documento se observa una providencia de fecha 20 de mayo de 1997, realizada por el Abog. Ramón Santa Cruz, Asesor jurídico de la SSERNMA, dirigida al Dpto. Manejo de Bosques, a los efectos de poner a su conocimiento el dictamen que antecede. El documento remitido por el SFN, en su parte inferior dice que es copia fiel del original (Dpto. Manejo de Bosques), y solicita, además, la aprobación del PUT.

- Nota DMB/PUT/157/97, del 04 de junio de 1997, dirigida por el Ing. Lorenzo Duarte, del Dpto. Manejo de Bosques, al Ing. José Ayala Brun, Director del SFN, en la cual informa que el estudio técnico Plan de Uso de la Tierra, con Expediente N° 1958 del 20 de mayo de 1997, ha sido revisado para la aprobación de dicho Departamento Técnico y que recomienda la aprobación del PUT.
- Nota DOA N° 1371/99, del 23 de septiembre de 1999, referente al PUT a ser desarrollado en las Fincas N°s: 4803, 2376, 2221, 2377 y 2220; Padrones N°s: 4928, 2592, 2380, 2593 y 2379, por la cual el Ing. Agr. Antonio Medina Neto, Director, se dirige al Sr. Francisco J. Abente, a fin de informarle que las actividades del proyecto no requieren de la presentación de un EIA y las medidas de protección ambiental a ser tomadas en cuenta.

Al respecto:

El Art. 2° de la Ley N° 816/96 “*Que adopta medidas de Defensa de los Recursos Naturales*” establece: *Declarase como de uso forestal exclusivo, por el período de cinco años y a partir de la promulgación de esta Ley, los bosques existentes en la zona comprendida entre... En los bosques declarados de uso forestal exclusivo no podrán autorizarse ni realizarse desmontes para cualquier fin, exceptuándose de la presente disposición las superficies menores a siete hectáreas destinadas a pequeños agricultores.*

El Art. 3° estipula: *Dentro de los diez días de promulgada la presente Ley, el SFN remitirá a la Contraloría General de la República copias de los planes de uso de la tierra aprobados con anterioridad, de propiedades ubicadas en la zona delimitada por el Artículo 2°, a los efectos de que sus beneficiarios queden excluidos de la prohibición establecida en el Artículo 2° de la presente Ley.*

El Art. 24° de la Ley N° 422/73 Forestal establece: *El aprovechamiento de los bosques se iniciará previa autorización del SFN a cuyo efecto se presentará la solicitud respectiva acompañada del plan de trabajo correspondiente. La solicitud será respondida dentro del plazo de no más de sesenta días.*

Observación 7:

Se observa que el dictamen del Asesor Jurídico expresa que se está ante el caso de una *aprobación ficta* y que *corresponde en consecuencia la aprobación del plan de referencia*.

La Resolución del SFN N° 666, del 08 de julio de 1997, aprueba el estudio técnico del PUT en la propiedad de los señores Marcelo Abente, Luís Abente y Francisco Abente, ubicada en el lugar denominado Canela, Distrito de Curuguaty, Departamento de Canindeyú. La misma aprueba y autoriza el PUT a ser ejecutado en las fincas N°s: 44, 2377, 2221, 4225, 4226, 2376, 2220, Padrones N°s: 97, 2593, 2380, 4424, 4425, 2592, 2379. Registro de Bosques Privado N° 010-CYB-1631/96. Dicho PUT fue aprobado contrariando la Ley N° 816/96 “Que adopta medidas de defensa de los RRNN”, y específicamente el Art. 3° de la misma.

Conclusión 7:

Se cumplió el plazo para que el SFN apruebe o rechace el estudio presentado, el cual se encuentra establecido en el Art. 24 de la Ley N° 422/73, que dice: “*La solicitud será respondida dentro del plazo de no más de sesenta días*”.

El dictamen AJ SFN N° 201/97 menciona que “*corresponde en consecuencia la aprobación del plan de referencia*”, porque, según el Asesor Jurídico, el Art. 24° antes mencionado, lo posibilita. Sin embargo, el Asesor no toma en cuenta que dicho artículo menciona que la solicitud será respondida y no que será o deberá ser aprobada positivamente en ese plazo y/o posterior al mismo. Por tanto, no correspondía sugerir que “*corresponde en consecuencia la aprobación del plan de referencia*”. Correspondía sí, sugerir o recomendar que el SFN se expida estimando o desestimando la solicitud del proponente en base a las consideraciones legales.

Por otro lado, el PUT en cuestión fue presentado al SFN para su consideración, con anterioridad a la promulgación de la Ley N° 816/96, pero fue aprobado con posterioridad a la misma. Por lo tanto, de acuerdo al Art. 3 de la mencionada ley, no puede ser ejecutado, ya que la misma estipula: “... *el SFN remitirá a la Contraloría General de la República copias de los planes de uso de la tierra aprobados con anterioridad, de propiedades ubicadas en la zona delimitada por el Artículo 2°, a los efectos de que sus beneficiarios queden excluidos de la prohibición establecida en el Artículo 2° de la presente Ley.*”

2.1.3 ASPECTOS GENERALES DE GESTIÓN

2.1.3.1 Aprobación legal de la Política Forestal Nacional.

El SFN señala que: “*El SFN, no cuenta con una política forestal nacional aprobada; las leyes con normativa legal vigente para el sector, constituyen instrumentos para implantar una política*”.

Observación 8:

La Política Forestal fue exigible a partir de la Ley N° 422/73 “Forestal” en el año 1973, a la fecha de la respuesta del SFN, mayo del 2005, este manifiesta que “*no cuenta con una política forestal nacional aprobada*”. La situación implica incumplimiento de la Ley N° 422/73 “Forestal” por su Autoridad de Aplicación, siendo la Política Forestal Nacional el instrumento principal, determinado en la Ley N° 422/73 “Forestal”, para el cumplimiento de los fines y objetivos fundamentales de la misma y del ente de aplicación.

Conclusión 8:

De lo señalado se observa que el SFN opera, desde su creación, sin una política forestal que oriente sus acciones hacia el aprovechamiento sostenible de los bosques y su preservación y conservación.

Como resultado de su gestión en el manejo forestal desde 1973, las masas boscosas (bosques-ecosistemas forestales) de la Región Oriental del Paraguay se encuentran disminuidas y degradadas.

Esta situación conlleva, implícitos, los efectos de la gestión del ente en el manejo forestal como resultado de la omisión de la implementación de una política forestal nacional, que tenga el objetivo y meta de garantizar la protección, conservación, aumento, renovación, aprovechamiento y manejo racional, mejoramiento y acrecentamiento de los recursos forestales del país, además de garantizar el interés público. La situación actual de degradación y disminución de los bosques de la Región Oriental, en los que se incluyen los de los Departamentos de Amambay, Concepción y Canindeyú, evidencia la baja capacidad institucional del SFN para cumplir con sus funciones.

Ante el reconocimiento y afirmación del SFN “*Que, actualmente las masas boscosas de la Región Oriental se encuentran disminuidas y degradadas*” (1973-2002), podemos concluir entonces que existe daño potencial al patrimonio natural, ambiental y público del Estado (bosques-ecosistemas forestales particulares y tierras del Estado), como patrimonio de interés general, bien común y utilidad pública.

Al respecto, la Constitución Nacional del Paraguay (1992) establece en su Art. 106° que: “*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*”.

2.1.3.2 Administración del Fondo Forestal.

El SFN manifiesta que: “*En la actualidad el Fondo Forestal, establecido en la Ley N° 422/73 “Forestal”, no es administrado por el SFN*”.

Observación 9:

El SFN manifiesta que actualmente no administra el Fondo Forestal, establecido en la Ley N° 422/73 “Forestal”. La situación deviene irregular, puesto que la Ley N° 422/73 “Forestal” establece al SFN la función específica de administrar el Fondo Forestal creado por dicha Ley.

Conclusión 9:

Según afirmaciones del SFN, éste no administra el Fondo Forestal como lo exige la Ley N° 422/73 “Forestal”. La situación transgrede la mencionada ley que establece al SFN la función específica de administrar el Fondo Forestal. Cualquier otra instancia que administre el Fondo Forestal transgrede la Ley N° 422/73 “Forestal”, pues no tiene competencias ni atribuciones legales para tal administración. La omisión de la administración del Fondo Forestal evidencia riesgo potencial en el desenvolvimiento administrativo y financiero del ente, en cuanto éste no tiene el control de los recursos financieros necesarios para el cumplimiento de sus fines y objetivos. Esta situación menoscaba la capacidad del ente para realizar la adecuada gestión de protección, conservación, fiscalización, acrecentamiento, y manejo sostenible de los recursos forestales y bosques del país.

2.1.3.3 Constitución de los recursos del Fondo Forestal y fecha de entrada en vigencia.

El SFN manifiesta que: “*Conforme al Art. 49° de la Ley N° 422/73 “Forestal” los recursos del Fondo Forestal, están constituidos por: un aporte especial del Estado, por una sola vez de diez millones de guaraníes que será previsto en el Presupuesto General de la Nación del Ejercicio 1974. El Ministerio de Hacienda hará entrega de ésta suma dentro del primer trimestre del año 1974;...*” “*La suma que anualmente se le asigne en el Presupuesto General de la Nación y en leyes especiales; el producido de derechos, tasas y adicionales que creados en esta Ley; el producido de los cánones provenientes del aprovechamiento de bosques fiscales y particulares; el producido de multas, comisos, indemnizaciones, peritajes, estudios y servicios técnicos realizados a particulares; el producido de la recaudación por ventas de productos y subproductos forestales, plantas, semillas, estacas, mapas, publicaciones, fotografías, muestras de maderas, entradas a ferias, exposiciones y similares que organizare; los prestamos que obtengan de instituciones nacionales e internacionales; y los provenientes de legados y donaciones...*”

Observación 10:

El SFN manifiesta que el Fondo Forestal está en vigencia y cita los recursos que lo integran. Se observa que el SFN incumple y omite hacer cumplir las disposiciones de esta Ley, en cuanto a que debe administrar el Fondo Forestal. Asimismo, no ejerce el control de financiero del Fondo Forestal como tampoco realiza los demás actos necesarios para el mejor cumplimiento de los fines y objetivos relativos a la administración del Fondo Forestal.

Conclusión 10:

Se concluye que el SFN realiza una gestión inadecuada a los intereses legales e institucionales previstos en la Ley N° 422/73 “Forestal”.

2.1.3.4 Programas, proyectos u otros de la institución relacionados al manejo de bosques nativos.

El SFN indica que: “*La institución tiene dos Centros Forestales, con el apoyo de organismos internacionales se realizaron estudios de investigación y extensión forestal, muchos de ellos publicados que a la fecha algunos han finalizados y otros por la falta de rubros no tuvieron continuidad*”.

Observación 11:

El SFN manifiesta que la institución tiene dos Centros Forestales, que con el apoyo de organismos internacionales se realizaron estudios de investigación y extensión forestal, muchos de ellos publicados, que algunos han finalizado y otros por la falta de rubro no tuvieron continuidad. Omite informar qué proyectos, planes y/o programas estableció el SFN para el cumplimiento de los objetivos de la Ley N° 422/73 “Forestal”.

Conclusión 11:

El ente no cuenta con los planes y programas para el cumplimiento de los objetivos establecidos por la Ley N° 422/73 “Forestal”, lo cual influye negativamente en su gestión para garantizar la efectiva protección de los recursos forestales del país, evidenciado por la gran devastación de bosques o los ecosistemas forestales del país, contraria a los objetivos de la Ley N° 422/73 “Forestal”.

2.1.3.5 Alternativas sustitutivas de modelos de desarrollo sustentable que garanticen la eficiencia, productividad y rentabilidad, calidad y equilibrio ambiental.

El SFN señala que: “*Existen modalidades alternativas a la tala rasa, o al sistema tradicional de habilitación de tierra (corta y quema) o (destronque y mecanizados), que bien pueden estar contemplados en los PUT; estos podrían ser:*

a) Para la ganadería: los sistemas silvopastoriles y el pastoreo bajo monte.

b) Para la agricultura: los sistemas agroforestales y la siembra directa; que si bien son practicas mas “amigables con el ambiente”, no podemos asegurar si serán mas eficientes, productivas o rentables que los sistemas tradicionales”.

Observación 12:

El SFN informa que los PUT incluyen las modalidades de la tala rasa. Asimismo, afirma que existe un sistema tradicional de habilitación de tierra (PUT) que consiste en la corta y quema o destronque y mecanizados. Pero, teniendo en cuenta la pregunta realizada por la auditoría, responde que podrían considerarse alternativas al modelo de desarrollo tradicional de los PUT. No justificó en su respuesta por qué no optó por alternativas de desarrollo que garanticen la permanencia de los bosques.

Conclusión 12:

El SFN reconoce que la actividad ganadera no requiere del desmonte de bosques nativos, puesto que ésta podría realizarse bajo *los sistemas silvopastoriles y el pastoreo bajo monte*; sin embargo, autorizó la implementación de modelos tradicionales, al margen de la existencia de otros modelos.

Conforme lo expresado por la PAN, el modelo de desarrollo impulsado por el SFN, evidenciado en su respuesta, es insustentable. Las autorizaciones del SFN para desmontes de bosques propuestos en los PUT, contradicen los objetivos de la PAN, de cuya aprobación participó el SFN, como miembro del SISNAM y CONAM.

2.1.3.6 Contribución de los PUT al equilibrio del ecosistema.

Consultado el SFN sobre la contribución de los PUT al equilibrio del ecosistema, el ente responde que: “*El análisis debe llevarse en la disyuntiva de la existencia o inexistencia de la obligatoriedad de presentar un PUT, como requisito para la realización de desmontes. Si consideramos la inexistencia de la obligación, los desmontes se estarían realizando sin ningún orden...”ver avance de la deforestación en la región oriental del Paraguay 1945-1981”. Si consideramos la situación actual “existencia de la obligación” podemos afirmar que si contribuyen al mantenimiento de al menos las medidas mínimas de conservación y uso racional de los recursos establecidos en las normativas legales vigentes”.*

Observación 13:

El SFN afirma que existe la obligación de presentar PUT, como requisito para la realización de desmontes. En este sentido, la Ley N° 422/73 “Forestal” no sólo no permite los desmontes, si no que los prohíbe absolutamente, conforme el Art. 23° que expresa textualmente: “*Prohibense las devastaciones de bosques y tierras forestales como asimismo la utilización irracional de los productos forestales*”. La Ley N° 816/96 “Que adopta medidas de defensa de los RRNN”, en la última parte del Art. 2° establece: “*En los bosques declarados de uso forestal exclusivo no podrán autorizarse ni realizarse desmontes para cualquier fin,...*” Es importante comprender que los bosques naturales son ecosistemas nativos o autóctonos, intervenidos o no, regenerados por sucesión natural u otras técnicas forestales, caracterizados por la presencia de árboles maduros de diferentes edades, especies, con uno o más doseles que cubran más del 50% (cincuenta por ciento) de esa superficie y donde existan más de sesenta árboles por hectárea de quince o más centímetros de diámetro medido a la altura del pecho (DAP). El equilibrio del ecosistema bosque consiste en mantener activas sus propiedades físicas, químicas y biológicas. El desmonte no solamente altera o degrada las propiedades físicas, químicas y biológicas del bosque, sino que elimina el ecosistema.

Conclusión 13:

El equilibrio del ecosistema, para el SFN, consiste en una determinación legal y/o administrativa y no tanto en razones naturales o ambientales. No existe Ley vigente en la República del Paraguay que permita o autorice el desmonte o la devastación de bosques, o ecosistemas boscosos o forestales naturales. Tampoco autoridad administrativa alguna cuenta con atribuciones legales para autorizar o aprobar desmontes o la devastación de bosques, o ecosistemas boscosos o forestales naturales, en zonas de uso forestal exclusivo.

2.1.3.7 Fijación de Sanciones

El SFN manifiesta, con respecto a las sanciones ante el incumplimiento de las resoluciones de aprobación de los PUT, que: “*Las sanciones pueden ser: multas, comiso, suspensión de los permisos de aprovechamiento y explotación hasta tres años. Inhabilitación para las actividades autorizadas por la LEY N° 422/73.*”

Observación 14:

El SFN manifiesta que el incumplimiento o infracción a la Ley N° 422/73 “Forestal”, en general, trae como consecuencia máxima en el caso de las multas un monto no superior a Gs. 500.000 (Guaraníes, quinientos mil), es decir, de Gs. 1.000 (Guaraníes, mil) a Gs. 500.000 (Guaraníes, quinientos mil). El desmonte de un bosque o ecosistema forestal como infracción e incumplimiento de la Ley N° 422/73 “Forestal” tendría un máximo de multa, si correspondiere, de hasta Gs. 500.000 (Guaraníes, quinientos mil), pudiendo ser menor. El SFN, teniendo en cuenta el costo de producción, precio de venta del producto, y especie, o el valor general del producto forestal, no ha logrado actualizar los montos máximos y mínimos de las multas, así como se establece para los cánones por aprovechamiento de bosques fiscales y particulares, que tienen en cuenta dichos criterios, actualizando los montos a imponer conforme fuese necesario.

Conclusión 14:

El SFN, en 32 años de gestión y como autoridad de aplicación de la Ley N° 422/73 “Forestal”, no ha realizado gestiones a efectos de impulsar la modificación y adecuación de los montos establecidos para multas del Art. 54° de la Ley N° 422/73 “Forestal”.

La multa máxima imponible, en relación al promedio de producción de un bosque (entre 17 m³ y 31 m³ por hectárea), congruente con la cantidad de hectáreas desmontadas desde el año 2002 y atendiendo a un promedio de venta de 30 U\$S por metro cúbico de madera, queda **altamente desfasada** en su sanción.

2.1.4 ASPECTOS LEGALES GENERALES**2.1.4.1 Autorizaciones de Aprovechamiento de Especies Forestales.**

La Ley N° 96/92 “Vida Silvestre”, Artículo 8°. – *Serán atribuciones y funciones de la Autoridad de Aplicación: g) Otorgar permisos, contratos o cualquier otro tipo de concesiones para el aprovechamiento de los elementos de la Vida Silvestre con fines educativos, científicos, recreativos o económicos y ejercer el control correspondiente; k) Dictar las pautas administrativas para cualquier tipo de aprovechamiento de la Vida Silvestre, de acuerdo con la presente Ley y sus reglamentaciones...*”

Art. 32º: *Quedan restringidos los derechos de dominio privado sobre la flora silvestre por razón de interés social y científico de su protección y conservación. Nadie podrá explotar industrial ni comercialmente la flora silvestre sin autorización previa de la Autoridad de Aplicación. Queda exceptuado de lo establecido en el párrafo anterior el aprovechamiento de las especies forestales no incluidas en las listas de especies protegidas*”.

Art. 33º: *La Autoridad de Aplicación concederá autorizaciones para la colección, explotación, comercialización, tránsito, importación, exportación, y reexportación de elementos de la flora silvestre, sea en carácter permanente u ocasional, con base en estudios científicos y atendiendo a lo dispuesto por los convenios internacionales vigentes...*”

Art. 12º de la Ley N° 1561/00 que crea la SEAM: *“...tendrá por funciones, atribuciones y responsabilidades, las siguientes: n) promover el control y la fiscalización de las actividades tendientes a la explotación de bosques, flora, fauna silvestre y recursos hídricos, autorizando el uso sustentable de los mismos y la mejoría de la calidad ambiental...g) coordinar y fiscalizar la gestión de los organismos públicos con competencia en materia ambiental y en el aprovechamiento de recursos naturales...”*

Art. 15º: *“...la SEAM ejercerá autoridad en los asuntos que conciernan a su ámbito de competencia y en coordinación con las demás autoridades competentes en las siguientes leyes:... b) 422/73 “Forestal”...”*

La Resolución SEAM N° 59/04 *“Por la cual se establece el listado de especies protegidas incluyendo en el mismo a todas las especies forestales aprovechables comercialmente hasta determinar cuales de ellas son especies amenazadas de extinción y se instituye la ventanilla única de solicitud para presentación de EIA y obtención de guías de traslado en un sólo procedimiento”*, en su art. 2º establece: *“Incluir a todas las especies forestales que son comercializables dentro de las especies protegidas con restricción de derecho de dominio, hasta tanto sean realizados estudios acabados que permitan definir si algunas de ellas se encuentran amenazadas de extinción”*.

Se preguntó al SFN si puede, legal y jurídicamente, autorizar el desmonte de bosques nativos, en el marco de las Leyes N°s 96/92 “Vida Silvestre”, 422/73 “Forestal” y 1561/00 “Que crea la SEAM”, u otras leyes.

Por nota AJ SFN N° 142/06, la Asesoría Jurídica del SFN responde al Director Interino que: *“mal podría aplicar la Ley 96/92 “De la Vida Silvestre”, y la Ley 1561/00 “Que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaria del Ambiente”, por cuanto no es autoridad de aplicación de las mismas”*.

Efectivamente, la autoridad de Aplicación de la Ley N° 96/92 “Vida Silvestre” es la SEAM.

Observación 15:

Las disposiciones legales citadas contienen normas en las cuales se faculta a la SEAM a ejercer varias funciones relacionadas con el recurso bosque, estableciendo que estas funciones debe hacerlas dentro del ámbito de su competencia y en coordinación con la autoridad competente de la Ley N° 422/73 “Forestal”. Las disposiciones contenidas en la Ley N° 1561/00 “Que crea la SEAM...”, facultan a la SEAM a autorizar el uso sustentable de los bosques. Toda interpretación contraria a las regulaciones mencionadas, podría ocasionar un conflicto de competencia entre la SEAM y el SFN.

Todas las especies forestales comercializables se encuentran en la lista de especies protegidas, por lo tanto, según el Art. 32º de la Ley N° 96/92 “Vida Silvestre”, la autorización de su aprovechamiento es potestad de la SEAM. Sin embargo, el SFN aprueba los PUT.

Conclusión 15:

En la actualidad existe un conflicto de competencias entre el SFN y la SEAM, en cuanto a las facultades de autorizaciones de aprovechamiento de bosques que les corresponde desempeñar a cada una de estas instituciones, debido a la superposición de roles. No obstante, mientras continúe en vigencia la Resolución SEAM N° 59/04, la SEAM es la autoridad con competencia para autorizar el aprovechamiento de las especies forestales.

Las herramientas implementadas por el SFN para otorgar autorizaciones en cuanto al uso de bosques nativos y tierras forestales son el PMF, PAF, y el PUT. La normativa vigente sólo hace referencia a que el aprovechamiento de los bosques se debe iniciar previa autorización del SFN, a cuyo efecto se debe presentar la solicitud respectiva acompañada del Plan de Trabajo correspondiente: Plan de Aprovechamiento Forestal o Plan de Manejo Forestal.

2.1.4.2 Normativa del MAG/SFN de aprobación del PUT.

El SFN señala que: *“Los Planes de Uso de la Tierra se establecen como una herramienta de Carácter Técnico, que posibilita la planificación, estudio, aprobación y posterior fiscalización y monitoreo del uso de los recursos del bosque en propiedades particulares en el marco de las exigencias en la Ley N° 422/73 “Forestal”, Decretos 11681/75 y 18831/86”*.

Observación 16:

El SFN responde que los PUT se establecen como una herramienta de carácter técnico en el marco de las exigencias en la Ley N° 422/73 “Forestal” y los Decretos N° 11681/75 y 18831/86. La auditoría observa que en dichas normativas no existe relación a la figura de PUT en general, o como herramienta de carácter técnico u de otra índole. El SFN omite mencionar la normativa específica que aluda a la figura del PUT.

Conclusión 16:

La Ley N° 422/73 “Forestal” establece dos tipos de planes: a) Plan de Manejo Forestal-PMF y b) Planes de Aprovechamiento Forestal-PAF. El Decreto N° 11681/75 menciona los siguientes tipos de planes: *plan de extracción, planes de manejo, plan de trabajo, planes de ordenación*. La normativa no menciona el Plan de Uso de la Tierra (PUT).

El Plan de Uso de la Tierra (PUT) es un instrumento utilizado por el SFN a fin de autorizar la habilitación del suelo para la implantación de pasturas para ganadería o para cultivos agrícolas, en ecosistemas boscosos. Es decir, la sustitución de un ecosistema boscoso por la implantación de pasturas/cultivos. El objetivo principal de un PUT, según el Manual de Procedimientos Técnico Administrativo para la Presentación y Aprobación de Estudios Técnicos del año 1995, es el desmonte de una masa boscosa con fines agropecuarios y, como objetivo secundario, el aprovechamiento de productos forestales provenientes del desmonte que indefectiblemente debe contar con un Plan de Aprovechamiento Forestal (PAF).

Por la Resolución SFN N° 224/01 “... se reglamenta la Elaboración de los Planes de Uso de la Tierra”. El mismo no está contemplado en la Ley N° 422/73 “Forestal”, ni en el Decreto N° 11.681/75 “Por el cual se Reglamenta la Ley N° 422 – Forestal”. Dicha ley establece, en su art. 23°, que: “Prohíbese las devastaciones de bosques y tierras forestales como así mismo la utilización irracional de los productos forestales”.

La Ley N° 422/73 “Forestal” prohíbe la devastación/desmonte de bosques del país, el Decreto Reglamentario hace referencia ambigua del desmonte para fines agropecuarios y el manual mencionado hace alusión a PUT *a los fines de obtener el respectivo permiso de desmonte con fines agropecuarios*.

Estas actividades están diferenciadas en los planes de aprovechamiento y manejo forestal mencionados en el numeral 6.5.1. última parte del mismo manual: *Este tipo de plan (PUT) puede incluir también un plan de aprovechamiento o manejo forestales*. Es decir, el PUT es una herramienta creada, implementada e impulsada por el SFN que viola la prohibición de devastación de bosques, pues el mismo documento lo establece para tal efecto (*Manual de Procedimientos Técnico-Administrativo para la Presentación y Aprobación de Estudios Técnicos-1995*).

Las normas de inferior jerarquía que pretendan reglamentar a las de superior jerarquía no pueden legislar o normar en sentido contrario a la norma que pretendan reglamentar. El Manual Técnico reglamenta al decreto reglamentario, así ambos introducen la figura del desmonte/devastación de bosque; la norma legal que es reglamentada prohíbe que se realice el desmonte/devastación. Por tanto, ambas normas en el aspecto mencionado devienen inaplicables y adolecen de vicios en la condición de fondo de las mismas.

2.1.4.3 Emisión de dictámenes, recomendaciones y evaluación de la legalidad de las Resoluciones de aprobación de los PUT.

El SFN responde que: “La Asesoría Jurídica del SFN, emite sus recomendaciones, si el Departamento técnico encargado del análisis de los planes, considera la emisión de un dictamen sobre los documentos legales obrantes en el expediente”. La Asesoría Jurídica, emite sus opiniones, si el Director del SFN, así lo requiere”.

Observación 17:

El SFN informa que la Asesoría Jurídica del SFN sólo emite sus recomendaciones si el Departamento técnico encargado del análisis de los planes o el Director del SFN así lo requiere. Se observa la situación de riesgo potencial en la gestión institucional ante la ausencia de sustento jurídico-legal en las decisiones y actos administrativos, conforme las condiciones exigidas por las normativas administrativas, forestales y ambientales vigentes.

Conclusión 17:

Según lo observado por la auditoría, el SFN ha trasgredido sistemáticamente la Ley N° 422/73 “Forestal”, en su alcance y objetivos, sin que la Asesoría Jurídica, tanto del MAG como del SFN, hayan emitido dictámenes o intervenido en cuestiones jurídicas relacionadas a las funciones y competencias del SFN. Las situaciones evidenciadas devienen de la falta de intervención oportuna de la Asesoría Jurídica del SFN y/o del MAG, en cuestiones relacionadas al SFN y/o su gestión sobre los bosques y recursos forestales del país.

Existe una situación de riesgo potencial en la gestión institucional del SFN, ante la ausencia de sustento jurídico-legal en las decisiones y actos administrativos relacionados al cumplimiento de los objetivos de la Ley.

2.1.4.4 Proceso de aprobación, control o fiscalización y culminación de los PUT.

El SFN indica que el proceso de aprobación de Plan de Uso de la Tierra es el siguiente:

- Presentación de proyecto por parte del consultor debidamente registrado ante el SFN.
- Fiscalización in situ por parte del Departamento de Fiscalización o la oficina regional correspondiente.
- Verificación en la base de datos del archivo del departamento, acerca de la aprobación de planes sobre la finca en cuestión.
- Análisis del proyecto: suelo, vegetación, mapas, imágenes, inventarios, literatura, volúmenes, ubicación, coordenadas, etc.

En cuanto a la fiscalización señala: “...esta actividad se lleva a cabo tanto para su aprobación, como el seguimiento y lo realizan las oficinas regionales de acuerdo a la disponibilidad de medios que poseen las mismas, quienes informan en caso de incumplimiento de la ejecución de los planes aprobados, siendo responsabilidad del propietario la ejecución de los proyectos según la autorización dada”.

Observación 18:

El SFN informa que existe un proceso y procedimientos administrativos para el tratamiento de los Planes de Uso de la Tierra/suelos. Este proceso no incorpora a la Auditoría Interna ni a la Asesoría Jurídica del SFN/MAG para el control del cumplimiento de las leyes y normas que regulan las operaciones del ente. Omite incluir manuales de funciones y procedimientos y reglamentaciones para cada etapa.

Conclusión 18:

El SFN no da cumplimiento a la Ley N° 1535/99 “Administración Financiera”, en cuanto al ejercicio del Control interno institucional, instrumentos, mecanismos y técnicas de control en el proceso y procedimientos relacionados a los PUT. Asimismo, incumple lo establecido, principalmente, en el Art. 8° del Decreto N° 1249/03 “Por el cual se aprueba la reglamentación del régimen de control y evaluación de la Administración Financiera del Estado”, en cuanto a que la Auditoría Interna debe ejercer el control del cumplimiento de las leyes y normas que regulan las operaciones del ente. Asimismo, la Auditoría Interna del MAG no identificó esta irregularidad en los procesos y procedimientos establecidos para los PUT en el SFN.

2.2 SECRETARIA DEL AMBIENTE- SEAM.

Las solicitudes de información fueron realizadas por nota DGCRNMA N° 57/05, 58/05, 59/05, 99/05, 100/05, y nota CGR N° 4672/05. Para la realización del trabajo se analizaron las informaciones y documentos proveídos por la institución, así como otros obtenidos por los auditores en las oficinas de la SEAM.

2.2.1 GESTIÓN RELACIONADA AL CUMPLIMIENTO DE LAS LEYES N° 816/96 (ART. 2) Y 1848/01 (ART. 1)

2.2.1.1 Licencias Ambientales otorgadas a PUT en los Departamentos Amambay, Canindeyú y Concepción.

La SEAM informó que: “Desde la vigencia de la Ley N° 816 y su ampliación Ley N° 1848/01, no se han evaluado PUT en los Departamentos de Amambay, Concepción y Canindeyú”.

La verificación realizada por la CGR el 6 de junio de 2005 en la SEAM, corresponde a Licencias Ambientales emitidas por la Institución e informatizadas, que datan desde el año 1996 hasta el año 2004. La DOA/SEAM ha emitido 22 Licencias Ambientales en el periodo 1996-2003 en áreas prohibidas para la realización de desmonte.

Observación 1:

Resumen de 22 Licencias Ambientales emitidas por la DOA/SEAM en el periodo 1996-2004, en áreas prohibidas para la eliminación de bosques, en base a PUT aprobados por el SFN

Ítem.	PUT N°	Año	Beneficiario	Licencia N°
1.		1996	Ulises Rodríguez Teixeira	DOA 1654/99
2.	28	1999	Maria E. Vargas de Heisecke	DOA 1587/99
3.	45	1999	Rafael Heisecke	DOA 1571/99
4.	407	1999	Henrique Giron	DOA 1302/99
5.	280	2000	Flavio P. Teles de Menezes	DOA 1761 y 1760/00
6.	497	2000	Agustín Pío Ramírez	DOA 0957/00
7.	554	2000	Estancia San Luís	DOA 1760/99
8.	180	2001	Ma. Ebert Vda. De Schilling y otra	DOA 2153/99
9.	184	2001	G Vista Alegre (Fed Robinson)	SEAM 0473/01
10.	203	2001	Hans Ediger Friesen	SEAM 0044/01
11.	227	2001	Mario Camilo	SEAM 0003/01
12.	233	2001	Est. Nva. Esperanza (E. Charotto)	SEAM 0733/01
13.	243	2001	Ulises Rodríguez Teixeira	SEAM 0355/00
14.	265	2001	Rodrigo Tudela	SEAM 0573/01
15.	28	2003	Isaac Hildebrand	SEAM 0115/03
16.	273	2003	España S.A	SEAM 0661/02
17.	369	2003	Isaac Hildebrand	SEAM 0115/03
18.	704	2003	Susumo Yamamoto	SEAM 0404/03
19.	744	2003	Susumo Yamamoto	SEAM 0734/02
20.	54	2003	Luis Carlos Kogi Kungai	SEAM 0161/03
21.	191	2004	Ganadea Aguaray	SEAM 0363/04
22.	363	2004	Principado Agropecuario S.A	SEAM 1060/04

Sobre el punto y como ejemplo se puede citar el caso de la Resolución DGCCARN N° 363/04 de la Ganadera Aguaray S.A., que tiene como antecedentes la Declaración 32/99 que otorga la Licencia para la habilitación de 1.727 ha de terreno y, luego, la Resolución 653/03, que concede la renovación de la Declaración, sumando tres intervenciones de la Autoridad Ambiental, en total contravención a lo establecido en la Ley N° 816/96 “Que adopta medidas de defensa de los RRNN”.

Conclusión 1:

La auditoría ha identificado licencias ambientales emitidas por la Autoridad de Aplicación de la Ley N° 294/93 “De EvIA”, que autorizaron ambientalmente la ejecución de los PUT en las áreas protegidas, donde están prohibidos los desmontes de bosques naturales.

La Ley N° 276/94 “Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República” establece en su Artículo 40° que: *La persona que proporcionare datos o informes falsos a la Contraloría General, será sancionada conforme a las disposiciones penales vigentes. Las normas que establezcan el secreto o reserva sobre determinados asuntos, no obstarán para que se proporcione la información y los antecedentes requeridos para el ejercicio de la fiscalización, sin perjuicio de que sobre su personal pese igual obligación de guardar tal reserva o secreto”.*

Los funcionarios de la SEAM están obligados al cumplimiento de las leyes, y son personalmente responsables por el incumplimiento de las mismas en el ejercicio de sus funciones.

2.2.1.2 Acciones correctivas, disciplinarias y/o sanciones como resultado del incumplimiento de las Leyes N° 816/96 y N° 1848/01.

La SEAM menciona que: *“La Secretaria del Ambiente no ha recibido ninguna denuncia con infracción a las Leyes objeto de este informe. Por lo tanto, no corresponde llevar a cabo acciones correctivas, disciplinarias y/o aplicadas sanciones como resultado de los supuestos incumplimientos de las mencionadas Leyes, considerando que la Autoridad de Aplicación de las leyes de este informe es el SFN”.*

Observación 2:

Se observa que los PUT aprobados por el SFN en áreas protegidas por las Leyes N° 816/96 “Que adopta medidas de defensa de los RRNN” y N° 1848/01 “Que prorrogas la Ley N° 816/96”, fueron con o sin Licencias Ambientales.

La CGR realizó, el 6 de junio de 2005, la verificación en la SEAM, de Licencias Ambientales emitidas por la institución e informatizadas, que datan del año 1996 hasta el año 2004. Como se menciona en el punto anterior, las mismas evidencian trasgresión a las Leyes N° 816/96, N° 1848/01 y N° 294/93, así como su Decreto Reglamentario N° 14281/96.

PUT aprobados por el SFN año 1996 - 2003, sin Lic. Ambientales

	Res.	Año	Propietario	Licencia Ambiental.
1	115	1996	Elco Barazetti	No se registra
2	186	1996	Fátima T. Serrano	No se registra
3	187	1996	Silvio Vogt	No se registra
4	189	1996	Ulises Rodríguez Texeira	No se registra
5	190	1996	Fátima T. Serrano	No se registra
6	228	1996	Mario Queiroz Alves	No se registra
7	229	1996	Quinto Andreis	No se registra
8	476	1996	San Florencio SA	No se registra
9	478	1996	Marly T. Haberle	No se registra
10	696	1996	Pérez y Sanjurjo SA	No se registra
11	804	1996	Gilberto Roseto Est. Piriri	No se registra
12	805	1996	Bennie Kehler Guenther	No se registra
13	806	1996	Willie Hildebrand	No se registra
14	837	1996	David Friesen Bergen	No se registra
15	666	1996	Marcelo Abente	No se registra
16	975	1997	José Pereira de Melo Neto	No se registra
17	1607	1997	Ney Nicolau Zilmer	No se registra
18	2714	1997	Adriano Savoia	No se registra
19	103	1998	Paratan S.A (Tirso Martínez)	No se registra
20	153	1998	Adriano Savoia	No se registra
22	567	1998	Agustín Pío Ramírez	No se registra
23	571	1998	Avelino José Baldazo	No se registra
24	610	1998	Ivo Vicentini	No se registra
25	913	1998	Agropecuaria 3 Hnos. SA	No se registra
26	1165	1998	Su Kuo Hsiung	No se registra
27	1170	1998	Magno Germer	No se registra
28	1220	1998	Ismael Salim Felicito Júnior	No se registra
29	109	1999	Maderera Imapo SRL	No se registra
30	404	1999	Heliomar Klabunde	No se registra
31	405	1999	Samir Abdenour	No se registra
32	208	2000	Trade Imex "SAG" (A. Valente)	No se registra
33	411	2000	Massimo Coda	No se registra
34	697	2000	Amancio Moacir y Julci Kuschel	No se registra
35	701	2000	Perfecta SAMI	No se registra
36	200	2001	Hugo Virmondes Borges	No se registra
37	209	2001	Hugo Virmondes Borges	No se registra
38	135	2002	Tjeerd Twinjnta	No se registra
39	138	2002	Luis Carlos Ricardi	No se registra
40	244	2003	Hui Chi Cow y otro	No se registra
41	270	2003	Hildebrand y CIA.	No se registra

Conclusión: 2

La Secretaría del Ambiente no ha implementado acciones correctivas, disciplinarias y/o aplicado sanciones como resultado del incumplimiento de las normativas tratadas, en cuanto a la aprobación del SFN de PUT en violación de la Ley N° 294/93 “De EvIA”, que considera obligatoria la DIA antes de tales aprobaciones.

2.2.1.3 Práctica de eliminación de bosques nativos y su relación con el desarrollo sostenible (1996-2004).

La SEAM informa lo siguiente: “La SEAM considera al concepto de desarrollo sostenible con enfoque forestal como la utilización de este recurso por debajo de las tasas de regeneración, permitiendo el beneficio o recuperación de los mismos para las generaciones futuras.

Observación: 3

Contradictoriamente a su respuesta, la DOA/SEAM ha emitido 22 Licencias Ambientales por en el periodo 1996-2004 en áreas prohibidas para la realización de desmonte, que contradicen al concepto de desarrollo sostenible con enfoque forestal que implica su regeneración, permitiendo el beneficio o recuperación de los mismos para las generaciones futuras.

Conclusión: 3

El concepto internacional de *Desarrollo Sostenible* está definido como “*el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*”. La Ley N° 352/94 “De Áreas Silvestres Protegidas” internaliza este concepto en su Art. 8°: “*Se entiende por Desarrollo Sustentable a aquel que por medio de transformaciones económicas, sociales y estructurales optimiza los beneficios sociales y económicos disponibles en los recursos naturales actuales, sin comprometerlos, de manera tal que las futuras generaciones también puedan utilizarlos para satisfacer sus propias necesidades*”. Así, se entiende con los conceptos esbozados que el *Desarrollo Forestal Sostenible* comprende el mantenimiento, sin una degradación inaceptable, del potencial de producción y de renovación, así como la diversidad genética, específica y ecológica de los ecosistemas forestales; en tanto que el concepto opuesto, deforestación-desmonte-devastación de bosques naturales, es la acción de eliminar el bosque de forma permanente para un uso no forestal.

La Deforestación-desmonte-devastación de bosques naturales, se opone claramente a un Manejo Sostenible del ecosistema. Con lo expuesto en el marco del recurso natural forestal, se establece el concepto del Manejo forestal sostenible, que a su vez consiste en el régimen de ordenación de un territorio forestal, encaminado a mantener las capacidades de producción y de renovación, así como la diversidad genética, específica y ecológica de los ecosistemas forestales. El manejo forestal sostenible es necesario para el desarrollo forestal sostenible.

2.2.1.4 Zonas de desmontes y/o PUT en pendiente de más de 15%.

Consultada sobre las zonas donde se aprueban PUT, con pendientes de más de 15 %, la SEAM responde que: “*el informe realizado por la WWF, SEAM y SFN presentado en el Congreso Nacional por la Ley N° 2524, presenta toda la información solicitada en esta pregunta para los departamentos citados*”.

La auditoría realizada por la WWF, la SEAM y el SFN se enmarca en la Ley N° 2524/04 “De Prohibición en la Región Oriental de las actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de bosques”, que en su Art. 6° establece: “*A los efectos de deslindar las responsabilidades, y aplicar las sanciones que correspondan, el Poder Ejecutivo arbitrará los medios para la realización de una auditoría independiente para todos los "Planes de Uso de la Tierra", que correspondan a las actividades mencionadas en el Artículo 2° de la presente Ley; como también a los "Planes de Manejo y/o Aprovechamiento Forestal, de los dos últimos años, y que hayan sido legalmente aprobados en el marco de las Leyes Nos, 294/93 "De EnLA" y la 422/73 "Forestal"...dicha auditoría deberá georreferenciar, los datos de los Planes, con la cobertura boscosa de imágenes satelitales que correspondan a los años de aprobación de dichos Planes. El informe de dicha auditoría y sus recomendaciones deberán ser presentados al Congreso Nacional en un plazo de noventa días, a partir de la promulgación de la presente Ley...*”

Observación: 4

La respuesta de la SEAM no satisface a la pregunta, puesto que el resultado de esa auditoría se refiere a los PUT de los dos últimos años, y no incluye a los PUT aprobados en el periodo 1996 al 2002.

Conclusión: 4

Antes de la promulgación de la Ley N° 2425/04 “De Prohibición en la Región Oriental de las actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de bosques”, la SEAM no contó con datos reales e informes detallados (teórico e imágenes) sobre la situación de los bosques de los Departamentos de Amambay, Concepción y Canindeyú. La SEAM no contaba, antes de esta Ley, con informaciones actualizadas sobre pendientes de más de 15% (Mapas de deforestación los Departamentos Amambay, Concepción y Canindeyú), que garanticen las emisiones de licencias ambientales y/o aprobación de PUT respectivamente. Puede evidenciarse que la SEAM, siendo responsable en el manejo y aprovechamiento del recurso forestal, no cuenta con una base de datos que garantice que sus autorizaciones y Licencias Ambientales se otorguen con base en informaciones correctas.

2.2.1.5 Situación y diagnóstico de la calidad del suelo y del agua, en especial en las zonas de influencia de los PUT aprobados.

La SEAM informa que: “*...el proyecto Racionalización Uso de la Tierra entre el MAG y el Banco Mundial ha desarrollado un estudio de suelos a escala 1:100.000 y publicado a escala 1:500.000, mostrando el potencial de los suelos de la Región Oriental del Paraguay, mapas como calidad de suelos casi no existe, pero esto sirvió como una aproximación para ser utilizado para la evaluación de los estudios de impacto ambiental de los PUT. Los Términos de Referencias utilizados por las Res. 247/04 y 303/04...presentan exigencias para el análisis del potencial natural de los suelos como la base de la planificación para el aprovechamiento de los recursos naturales en forma sustentable...*”

Observación: 5

La SEAM no responde a la pregunta de la auditoría en cuanto al conocimiento sobre la situación y diagnóstico de la calidad del suelo y del agua, en las zonas de influencia de los PUT aprobados. Es decir, que la SEAM a la fecha desconoce regionalmente la situación de la calidad del suelo y de los recursos hídricos.

Conclusión: 5

Como Autoridad Ambiental Nacional, la SEAM no ejerce sus atribuciones, obligaciones y responsabilidades establecidas en las normativas aplicables, especialmente en relación a las regulaciones expuestas, puesto que responde no conocer la situación actual ambiental de los suelos y los recursos hídricos de los tres departamentos objeto de las Leyes N° 816/96 y 1848/01. Sin embargo, ha emitido licencias ambientales para PUT en dichas zonas, sin el conocimiento de la situación ambiental y los impactos ambientales sobre el suelo y los recursos hídricos afectados.

Se evidencia que no está en condiciones para *“proponer y difundir sistemas más aptos para la protección ambiental y para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el mantenimiento de la biodiversidad”* en esos departamentos.

Al mismo tiempo, la DGPCRH de la SEAM, omite el cumplimiento de sus obligaciones y responsabilidades legales, establecidos en el Art. 12°, inc. n), y Art. 25° de la Ley N° 1561/00 *“Que crea la SEAM”*, en cuanto al cuidado de los recursos hídricos y sus cuencas en busca de preservar el equilibrio ecológico de los departamentos citados.

2.2.1.6 Porcentaje de procesamiento de productos forestales en los aserraderos y el origen dichos productos.

La SEAM informa lo siguiente: *“...en la presentación de los Planes de Uso de la Tierra en el procedimiento de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental se describe los sistemas de operación de los aserraderos y la estimación del uso de la materia prima a ser utilizado por declaración jurada, pero actualmente tan solo unos 30 aserraderos cuentan con licencia ambiental, de aproximadamente unos 580 autorizados por el SFN, calculándose que existen en la Región Oriental donde se incluyen estos tres Departamentos, unos 1.600 aserraderos, es decir, 1.000 son unidades industriales ilegales funcionando. Prácticamente no existe un análisis de la relación entre los PUT, PMF y PAF con relación a las unidades industriales existentes en la SEAM”*.

Observación: 6

Según la SEAM, actualmente existen 1.000 aserraderos industriales ilegales que están en funcionamiento en la Región Oriental, donde se encuentran los Departamentos de Concepción, Amambay y Canindeyú. La SEAM no cuenta con una base de datos sobre el porcentaje y el origen de los productos procesados provenientes de PUT, PAF y PMF en los aserraderos. No sabe exactamente cuantos aserraderos legales o ilegales hay en los tres departamentos. Es decir, que la SEAM, conforme la aplicación del Decreto N° 13418/01 debió conocer el destino del producto forestal determinado en el PM presentado con la solicitud de EvIA.

Conclusión: 6

La SEAM cuenta con funciones, atribuciones y responsabilidades para promover el control y fiscalización de las actividades tendientes a la explotación de bosques y flora en general, autorizando el uso sustentable de los mismos (Art. 12° inc. n), Ley N° 1561/00. En el mismo sentido, la Dirección General de Protección y Conservación de la Biodiversidad debió, en el ámbito correspondiente, establecer estrategias de uso y conservación de la flora silvestre, que incluye el tráfico y comercialización de la misma y los productos forestales (Art. 24°).

Como Autoridad de la Ley N° 96/92 *“Vida Silvestre”*, la SEAM debió cumplir con su Art. 8°, incs. g), k), m), o) y Art. 32° *“...Nadie podrá explotar industrial ni comercialmente la flora silvestre, sin autorización previa de la Autoridad de Aplicación”*. Esto incluye a los establecimientos que procesan industrial y comercialmente productos forestales.

Sin embargo, emite licencias ambientales para PUT sin tener en cuenta la situación ilegal de los aserraderos que procesan los productos forestales extraídos, puesto que conoce que los Planes de Manejo presentados con las solicitudes de Evaluación de Impacto Ambiental, denuncian el destino que se dará a los productos obtenidos a través del aprovechamiento de los bosques (art. 5°, Decreto N° 13418/01), lo que constituye una infracción a las obligaciones de la SEAM.

La SEAM en su respuesta afirma que existen en los tres departamentos establecimientos ilegales de procesamiento de productos forestales, no obstante omite mencionar las acciones tendientes a eliminar dichas ilegalidades.

La SEAM y el SFN no han actuado conforme a lo que establecen las Leyes N°s 96/92 y 816/96, por lo que son responsables por omisión del incumplimiento de sus funciones y responsabilidades legales. Es decir, omisión de evitar el resultado de la pérdida de recursos forestales.

2.2.2 ASPECTOS GENERALES DE GESTIÓN

2.2.2.1 Alternativas sustitutivas de modelos de desarrollo sustentable que garanticen la eficiencia, productividad y rentabilidad, calidad y equilibrio ambiental.

La SEAM informa que: *“...entendemos que conceptualmente se vino manejando los Planes de Uso de Tierra (PUT), dentro de la Ley N° 422/73 “Forestal”, como una estrategia para organizar y ordenar la intervención antrópica, con el fin de establecer modelos de producción agropecuaria y forestal, que buscan satisfacer necesidades socio- económicas, incorporando en los mismos criterios ambientales. Por lo tanto, dentro de la figura del PUT pueden presentarse todos los modelos agro-silvopastoriles conocidos ya que en esencia, se busca un ordenamiento de la finca que permita su aprovechamiento racional y la protección y conservación de los recursos naturales estratégicos”.*

Asimismo, el ente señala lo siguiente: *“Los PUT son actualmente evaluados en el proceso de la Ley N° 294/93 “De EvLA” en la SEAM, particularmente en la DGCCARN como el concepto de “Planificación de Uso de la Tierra”. La evaluación técnica de la misma sustenta en el ordenamiento de las acciones a seguir en el desarrollo de un plan, programa y proyecto de aprovechamiento de los recursos naturales, o el ordenamiento territorial, en función de la capacidad de uso, recuperación natural y estabilidad del ambiente afectado, para no ocasionar deterioro o destrucción. La planificación del manejo de la tierra se ha convertido en algo esencial en el desarrollo de un país; tiene como objetivo principal, el ordenamiento vocacional, ecológico, espacial y temporal, de los recursos terrestres, coordinadamente y en los niveles nacionales, regionales y local. Se ha emitido la Resolución N° 1133/04 de fecha 02 de noviembre de 2004, que adecua los términos de referencias para la formulación de los Estudios de Impacto Ambiental para estos Planes de Uso de la Tierra.*

Observación: 7

La SEAM conceptualiza al PUT como “Planificación de Uso de la Tierra” sustentado en el ordenamiento de las acciones a seguir en el desarrollo de un plan, programa y proyecto de aprovechamiento de los recursos naturales, o el ordenamiento territorial, en función de la capacidad de uso, recuperación natural y estabilidad del ambiente afectado, para no ocasionar deterioro o destrucción. Para el Manual de Procedimientos Técnico Administrativos para la Presentación y Aprobación de Estudios Técnicos –1995-SFN, el objetivo principal de un PUT es el desmonte de una masa boscosa cuando se justifiquen fines agropecuarios, y como objetivo secundario el aprovechamiento de productos forestales provenientes del desmonte que indefectiblemente debe contar con un PAF o un PMF reglamentados por el SFN.

Conclusión: 7

Las autorizaciones y/o recomendaciones de la SEAM para los desmontes de bosques propuestos en los PUT, contradicen los objetivos de la PAN. La SEAM, como parte del SISNAM y CONAM, aprobó la PAN en la que asume y reconoce que los modelos de desarrollo basados en los PUT son incompatibles con los principios de sostenibilidad.

La SEAM interpreta que la “Planificación del Uso de la Tierra” básicamente se utiliza para la preservación, la conservación, la recuperación, recomposición y el mejoramiento ambiental, considerando los aspectos de equidad social y sostenibilidad de los mismos (Art. 12°, inc. c, Ley N° 1561/00) y con el objetivo de asegurar el carácter de sustentabilidad de los procesos de aprovechamiento de los recursos naturales y el mejoramiento de la calidad de vida (Art. 12°, inc. b, Ley N° 1561/00); en tanto que el SFN entiende que es un instrumento para la toma de dediciones para autorizar los desmontes parciales o completas de bosques naturales.

El desmonte previsto y solicitado en un PUT, desde la perspectiva del Decreto N° 13418/01 “Procedimientos de EvIA para Planes de Manejo Forestal”, es imposible de ser autorizado por la SEAM y/o por el SFN, en su caso. La SEAM, por Ley, tiene atribuciones de autorizar sólo el uso sostenible del bosque natural y no su desmonte; asimismo, como autoridad de aplicación de la Ley N° 96/92 “Vida Silvestre” tampoco posee atribuciones y competencias para autorizar la devastación de los bosques o desmontes de ecosistemas forestales. Al carecer de dichas potestades por razones de legalidad, no podría por el Decreto mencionado emitir una DIA que apruebe el Plan de Manejo que contemple un desmonte.

Esto está de acuerdo con la Resolución SEAM N° 1133/04 “Reglamentación de Licencias Ambientales”, que establece expresamente que la licencia ambiental o DIA no contempla la autorización del desmonte.

Teniendo en cuenta lo antes mencionado, el Decreto impone que: Los Planes de Manejo aprobados por la SEAM a través de una Declaración de Impacto Ambiental no podrán ser modificados por el SFN. Esta situación no puede ser modificada por una Resolución, es decir, que tampoco el SFN puede modificar la DIA de la SEAM y autorizar desmontes no autorizados por la SEAM. Si la SEAM no autoriza el desmonte el SFN no puede autorizarlo, y de autorizarlo trasgrediría el Decreto N° 13418/04 “Procedimientos de EvIA para PMF”, enmarcándose en lo establecido en el Art. 8° arriba expuesto: “Constituirá una infracción el no cumplimiento de las obligaciones contenidas en el presente Decreto”.

2.2.2.2 Equilibrio del ecosistema en relación a los PUT.

Se preguntó acerca de la contribución de los PUT al equilibrio del ecosistema. El ente responde que: “Desde el punto de vista ecológico se conoce que cualquier sistema natural no se halla en equilibrio, ya que constituye un sistema abierto por lo cual la evolución es permanente”.

Además agrega: “...si el PUT está bien elaborado e implementado como por ejemplo si se respetan los parámetros técnicos científicos como ser la conservación de las reservas boscosas, preservando los bosques en galería circundantes a las cuencas hidrográficas (nacientes, ríos, lagos, etc.), utilizando el recurso suelo de acuerdo a su aptitud y capacidad de uso, implementando sistema agro-silvo-pastoriles, evitando la pérdida de la cobertura boscosa en terrenos con pendientes pronunciadas, etc. estas son algunas de las que contribuyen al desarrollo sostenible de cualquier sistema natural”. Sigue agregando: “Asimismo, el concepto del equilibrio del ecosistema de por sí es una realidad dinámica ya que la naturaleza se caracteriza por la existencia de las sucesiones ecológicas naturales y por otro lado al analizar un ecosistema de origen antropogénico como ser un agro ecosistema también se pueden encontrar puntos de equilibrio, toda vez que se aplique las tecnologías ambientalmente adecuadas”.

Observación: 8

La SEAM responde que si el PUT está bien elaborado y se respetan los parámetros técnicos científicos y ambientales, contribuye al desarrollo sostenible de cualquier sistema natural. Es decir, para la SEAM el PUT constituye una herramienta válida que contribuye equilibrio del ecosistema. La respuesta de la SEAM contradice lo determinado en la PAN, en cuanto el numeral 1. *Situación Ambiental* donde se lee que: “Los estudios y diagnósticos ambientales realizados a lo largo de los últimos años concuerdan en señalar que el Paraguay afronta serios y crecientes problemas ambientales. Los efectos acumulados por el mal uso de los recursos naturales han comprometido seriamente la sustentabilidad de los ecosistemas naturales, la calidad del aire, del agua y de los suelos. Existe consenso respecto a que el ambiente está hoy fuertemente presionado por el modo como se ha encarado el desarrollo económico y social...”, identificando además en el numeral 1.1 Otros Problemas: “La erosión, degradación y agotamiento de los suelos por el uso inadecuado en la agricultura y en obras de infraestructura...La deforestación en campos privados y, en algunos casos, en áreas silvestres protegidas. La pérdida de la vegetación prístina protectora y la transformación de grandes superficies al uso agropecuario”.

Respecto al descargo de la SEAM y, teniendo en cuenta que a razón de las autoridades analizadas, la finalidad principal del PUT consiste en justificar los desmontes, a través de una planificación de la finca y a la vez...contribuir con el desarrollo sostenible de los ecosistemas afectados...la SEAM responde en el marco de lo antedicho que: *Actualmente, se está aplicando la Ley 2524/04 de no a la deforestación en la Región Oriental del Paraguay, esto evita la legalización de los desmontes en los Planes de Uso de la Tierra, además aplicando adecuadamente la Resolución N° 247/04, que detalla los Términos de Referencias de los estudios ambientales de los Planes de Uso de la Tierra, y exigiendo y desarrollando conciencia en la aplicación de las Leyes Ambientales y en particular la Evaluación de Impacto Ambiental a todos y cada uno de aquellas unidades productivas que necesitan adecuarse al marco legal ambiental, se podrá contribuir con el desarrollo sostenible de los ecosistemas afectados dentro de esos Departamentos.* La SEAM en el descargo a esta observación alude que: “lo especificado en la PAN es a “modo enunciativo”, por lo que entendemos que las palabras descritas en la política, deben ser plasmadas en acciones concretas a cargo de la Autoridad Ambiental, en forma puntual a cada finca o proyecto presentado”.

En el marco de la Ley N° 2524/04 de no a la deforestación en la Región Oriental del Paraguay, manifiesta que: *se exige el cumplimiento de los TOR establecidos en la Resolución N° 247/04.* La Ley N° 2524/04 prohíbe todo desmonte de bosques naturales en la Región Oriental del Paraguay. Los TOR exigidos por la Resolución citada están señalados para PUT cuya finalidad está prohibida por la Ley de no a la deforestación. La Resolución aludida es inaplicable para toda la Región Oriental, toda vez que justifique el desmonte de bosques naturales.

Conclusión: 8

Esta auditoría concluye que la práctica de la SEAM, de tener a la PAN como un instrumento enunciativo, y no poner objeción a la realización de un determinado proyecto y dar recomendaciones de carácter puntual y específico para cada finca o proyecto, sumado al hecho de adjudicar la responsabilidad de autorizar la realización o no de un PUT al SFN, demuestra la incongruencia entre lo enunciado y lo aplicado.

2.2.2.3 Aprobación de los PUT Vs. planes de Ordenamiento Forestal, Ambiental Municipal o Departamental.

La SEAM informa a esta auditoría lo que sigue: “...en los CAB y declaraciones juradas se completa, es la estimación de la significación socioeconómica del proyecto, su vinculación con las políticas gubernamentales, municipales y departamentales y su adecuación a una política de desarrollo sustentable, así como a las regulaciones territoriales, urbanísticas y técnicas”.

Sin embargo, menciona lo siguiente “...Según la respuesta el SFN no ha definido a nivel nacional las zonas forestales y mucho menos la clasificación de bosques en estos departamentos...además de no solo en estos departamentos no se zonificó ni se clasificó los recursos forestales en el marco de la Ley N° 422/73 “Forestal” por un periodo de 32 años, si no además en todo el territorio nacional...La SEAM preocupada por este tema a través de la Estrategia Nacional y Plan de Acción para la Conservación de la Biodiversidad (ENPAB) 2004-2009 ha planteado en su Capítulo “Manejo Forestal Sostenible acciones concretas que deberían de ser implementadas para el logro del objetivo general el cual es Elaborar e Implementar una Política y Estrategia Forestal Nacional que contemple los beneficios sociales y económicos, conservando la Diversidad Biológica y promoviendo la participación de las comunidades locales. Es importante destacar que ha sido contemplado en dicho documento la preocupación de no contar con un Ordenamiento Ambiental del territorio...”

Observación: 9

La SEAM se contradice en sus respuestas a esta CGR, en el sentido que no existe una política forestal sostenible, tampoco un ordenamiento ambiental nacional, y afirma que el CAB y la declaración jurada completan los requisitos mínimos exigidos por la Ley N° 294/93 “De EvIA” en su Art. 3° inc. b). Es decir, que al no existir políticas gubernamentales, municipales y departamentales y su adecuación a una política de desarrollo sustentable (políticas forestales sustentables para los tres departamentos), así como a las regulaciones territoriales, urbanísticas y técnicas (ordenamiento ambiental nacional, y/o regionales para los tres departamentos) el CAB ni las declaraciones juradas podrían completar los requisitos mínimos exigibles y obligatorios por la Ley N° 294/93 “De EvIA”.

Conclusión: 9

La SEAM informa a la auditoría que se cumplen con las exigencias de la Ley N° 294/93 “De EvIA”, sin que éstas puedan ser cumplidas, por la imposibilidad manifiesta de los mismos requisitos: no se identifican políticas gubernamentales, municipales y departamentales y una política de desarrollo sustentable, políticas forestales sustentables para todo el país, así como a las regulaciones territoriales, urbanísticas y técnicas (ordenamiento ambiental nacional, y/o regionales). Por tanto, se emiten Licencias Ambientales con la omisión de los recaudos legales.

La SEAM evalúa los PUT a través de EIA/EvIA sin dar cumplimiento real a la Ley N° 294/93 “De EvIA” Art. 3° donde dice: “Toda Evaluación de Impacto Ambiental deberá contener, como mínimo: b) Una estimación de la significación socioeconómica del proyecto, su vinculación con las políticas gubernamentales, municipales y departamentales y su adecuación a una política de desarrollo sustentable, así como a las regulaciones territoriales, urbanísticas y técnicas”].

2.2.2.4 Cantidad y superficie afectada por tipo de planes: PUT, PAF y PMF, desde 1996 al 2003.

La SEAM responde: “...en el SFN”.

Observación: 10

La SEAM responde a esta Contraloría que dichas informaciones deben ser obtenidas del SFN. Es decir, que no existen tales informaciones en la SEAM. En este sentido la auditoría ha evidenciado que la SEAM posee suficientes funciones y atribuciones a fin de procesar los datos solicitados por esta CGR. Al respecto, omite dar explicaciones válidas a ésta auditoría, que justifiquen su posición de no provisión de lo solicitado.

Conclusión: 10

En definitiva, la SEAM, teniendo atribuciones y competencias, responde a la CGR que la información se busque en el SFN. De acuerdo a los CAB que evalúa obtiene información sobre la cantidad de PUT, PMF y PAF registrados en la misma, en el periodo que abarca de 1996 al 2003. Asimismo, cada CAB de cada PUT, PMF y PAF, enuncian en declaración jurada la superficie total del inmueble y la superficie total a ocupar e intervenir. Es impensable que la SEAM no cuente con dicha información. Sin embargo, de acuerdo a lo evidenciado, esta auditoría considera que la SEAM no ha procesado la información y no es utilizada como base para fiscalizaciones y otras gestiones propias de la entidad.

2.2.2.5 Determinación de la densidad promedio de m³ de madera por hectárea, conforme a los PUT aprobados, relacionados a los bosques existentes.

La SEAM responde que: “Corresponde dar al SFN”.

Observación: 11

La SEAM como Autoridad Ambiental Nacional, conoce en los PUT que aprueba a través de las DIAs correspondientes, las superficies de bosques existentes en las propiedades privadas afectadas por dichos planes, es decir, que la SEAM registra en la DGCCARN las superficies de bosques o recursos forestales afectadas por los PUT. Contrariamente, manifiesta que corresponde dar al SFN.

Conclusión: 11

La SEAM, a través de sus respectivas Direcciones Generales, debe establecer las estrategias de uso y conservación de la biodiversidad, el tráfico y comercialización de la flora silvestre. En este sentido, debe promover el control y fiscalización de las actividades tendientes a la explotación de bosques y flora en general, autorizando el uso sustentable de los mismos. Asimismo, debe formular y proponer las políticas de protección y conservación de la Vida Silvestre; elaborar y ejecutar los planes, programas y proyectos que aseguren la implementación de las políticas de protección y conservación de la flora silvestre (incluye los bosques y los recursos forestales).

El procedimiento establecido en el Decreto N° 13418/01 permite a la SEAM conocer detalladamente todo plan de aprovechamiento de bosques o recursos forestales. En este sentido, cuenta con la presentación por parte de los proponentes de los planes, de PM y EViA de los mismos, donde se detallan datos como el medio biológico, flora, condiciones y tendencias del terreno para pastoreo, nivel de degradación de la vegetación alrededor de los puntos de agua, hábitat importantes o frágiles ecológicamente, incluyendo las ASP o reservas de otra índole, humedales, etc. Es decir, que la SEAM cuenta con las herramientas óptimas para formular y proponer las políticas de protección y conservación de la flora silvestre, y elaborar y ejecutar los planes, programas y proyectos que aseguren la implementación de las políticas de protección y conservación de la flora silvestre y de los recursos forestales, específicamente.

La SEAM es responsable y está obligada a conocer y entender en materia de recursos forestales en forma integral. En este sentido, es responsable de determinar, en tiempo real, al emitir una DIA o su no objeción a la autorización de aprovechamiento de bosques nativos, el criterio legal que guarde positiva relación con la frecuencia o intensidad y densidad de m³, con la biología de cada especie de madera aprobada en cada aprovechamiento. La responsabilidad de la SEAM es tanto a nivel de emprendimientos privados (PUT, PAF, PMF, etc.) como a nivel planificación nacional y regional de los recursos forestales.

2.2.2.6 Coordinación de las autorizaciones de PUT con el SFN.

La SEAM manifiesta que: “...las resoluciones de la SEAM N° 1133/04 y del SFN en Resolución N° 257/05 actualmente dan muestra de una coordinación administrativa entre la SEAM y el SFN, principalmente en el tratamiento de los PUT, PMF y PAF en el marco de las Leyes 294/93 y 422/73”.

Observación: 12

La SEAM responde sobre normativas que empiezan a regir desde los años 2004 (Nov.) y 2005. Ambas Resoluciones se encuentran fuera del alcance de la auditoría, por lo que no se tomarán en cuenta para el análisis. En este orden, teniendo en cuenta el alcance de esta auditoría, al no haber otros argumentos justificatorios, se evidencia que la SEAM y el SFN no coordinaron sus acciones conforme a las leyes que las rigen en el periodo 2000 al 2003.

Conclusión: 12

Existen normas legales que establecen claramente las competencias de la Autoridad de Aplicación – DPNVS/SEAM- en materia de autorizaciones y permisos para uso, aprovechamiento y explotación de la flora en general y los bosques en particular. Y por el Decreto N° 13418/01 “Por el que se establece el procedimiento de EvIA para los Planes de Manejo Forestal y Planes de Cambio de Uso de Suelo” se reglamenta la coordinación y oportunidad de trámite en los PM, PUT, EvIA y DIA. En este sentido, y al amparo del Art. 15°, inc. b), de la Ley N° 1561/00, es la SEAM la encargada de iniciar la gestión para la plena coordinación de funciones y competencias, salvando las competencias específicas atribuidas por las leyes de Vida Silvestre y la que crea a la SEAM.

Así mismo, atendiendo a lo descrito en la respuesta de la SEAM y la alusión de que “*No se requieren de evidencias puntuales*” ya que son mandatos establecidos en las leyes que rigen a ambas instituciones SEAM y SFN, esta auditoría, teniendo en cuenta el principio de legalidad de los actos administrativos, no ha visualizado documento alguno que evidencie la coordinación de actividades entre ambas instituciones en el periodo comprendido en los años 1996 y 2003, por lo se consideran inexistentes.

2.2.3 ASPECTOS LEGALES GENERALES

2.2.3.1 Alcance del Art. 23° de la Ley N° 422/73 “Forestal”.

LA SEAM manifiesta, en cuanto al alcance del Art. 23° de la Ley N° 422/73, lo siguiente: “*en los Planes de Uso de la Tierra prácticamente no son aplicables...pero según el Art. 42° de la Ley N° 422/73 “Forestal”, se ha venido interpretando, según los antecedentes, que deberá dejarse en cada sitio el 25% de bosque natural en las zonas forestales, debería aplicar el Art.23 de la Ley N° 422/73 “Forestal”, pero durante 32 años el SFN no ha determinado en el territorio nacional del Paraguay cuales son la denominadas zonas forestales*”.(Sic.)

Observación: 13

La SEAM responde que el Art. 23° de la Ley N° 422/73 “Forestal” no es aplicable para los casos de PUT, “prácticamente”, es decir, que la prohibición de la Ley no rige cuando la SEAM determina aprobar y emitir DIA/licencia ambiental para justificar los desmontes de bosques nativos. Sin embargo, el Art. 23° de la Ley N° 422/73 “Forestal” establece en carácter general y extensivo lo siguiente: “*Prohíbese las devastaciones de bosques y tierras forestales como así mismo la utilización irracional de los productos forestales*”.

Conclusión: 13

El Art. 1° de la Ley N° 422/73 “Forestal” lleva implícito el concepto de que el bosque es un recurso natural renovable, declarado de interés público y de manejo sustentable o racional. El ejercicio de los derechos sobre los bosques y tierras forestales de propiedad pública y privada están entonces restringidos y limitados por el alcance de la Ley N° 422/73 “Forestal” y sus reglamentos; como sujeto de interés público, se constituye en patrimonio natural y ambiental protegido jurídicamente por el Estado Paraguayo. Queda establecida la prohibición de su devastación o destrucción en el concepto que fuere y, por principio de legalidad de las normas jurídicas, el SFN ni la SEAM u otra autoridad administrativa del Estado pueden aprobar o autorizar la devastación o destrucción de ningún bosque natural, establecido dentro de la zona de restricción.

Todo aprovechamiento de bosques se iniciará previa autorización de la SEAM (Art. 12°, inc. n) de la Ley N° 1561/00 “Que crea la SEAM”). Para que operen los aprovechamientos, los bosques deben estar previamente calificados y clasificados por el SFN según su potencialidad de uso y aprovechamiento. El aprovechamiento de los bosques calificados según su uso debe ser racional (sustentable), lo que implica su adecuación a los objetivos de la Ley N° 422/73 “Forestal”. El aprovechamiento se realiza sobre el bosque conservado como masa biológica renovable y no como masa improductiva sujeta de devastación, el aprovechamiento debe perpetuar el bosque y no erradicarlo.

La sustentabilidad debe ser incluida en el sujeto de protección jurídica que es el *bosque*, y éste como individuo y no sólo como *bosque* en general. La ley protege a todos *los bosques* y no sólo a *un bosque*, por lo que la SEAM no puede manifestar desconocimiento de las Leyes que aplica omitiendo “*los bosques*” del país para aprobar devastación “*de un bosque individual*”, e interpretar que la devastación *del bosque individual* es racional en cuanto que no implica la devastación de *todo el bosque (los bosques)* del país sino una porción determinada del mismo. La ley protege al *concepto bosque* como realidad biológica y, como representaciones de esa realidad biológica, las declara de interés público. Así, la SEAM no puede ordenar, aprobar ni autorizar devastaciones de bosques para fines ajenos al aprovechamiento racional y sustentable del sector forestal, como por ejemplo para fines agrícolas o ganaderos. Debe garantizar la sustentabilidad de su uso y no garantizar su destrucción.

2.2.3.2 Atribuciones, funciones y facultades atribuidas a la SEAM por la Ley N° 96/92 de Vida Silvestre.

La SEAM indica que: “No se autoriza el aprovechamiento de la Vida Silvestre en los Estudios de Impacto Ambiental, tampoco en los Planes de Uso de la Tierra...La SEAM bajo el nuevo Liderazgo del ING. AGR.(M.SC) ALFREDO SILVIO MOLINAS MALDONADO, ha promulgado las siguientes Resoluciones:

- Resolución N° 247, de fecha 7 de julio del 2004: “POR LA CUAL, SE ESTABLECE LOS TERMINOS OFICIALES DE REFERENCIA PARA LA PRESENTACIÓN DE ESTUDIOS AMBIENTALES PARA PROYECTOS AGROPECUARIOS Y FORESTALES ANEXO CORRESPONDIENTE”.
- Resolución N° 303, de fecha 14 de julio del 2004: “POR LA CUAL SE AMPLIA LA RESOLUCIÓN N° 247/04 POR LA CUAL SE ESTABLECE LOS TERMINOS OFICIALES DE REFERENCIA PARA LA PRESENTACIÓN DE ESTUDIOS AMBIENTALES PARA PROYECTOS AGROPECUARIOS Y FORESTALES Y ANEXOS CORRESPONDIENTES”.
- Resolución N° 1133/04, de fecha 02 de noviembre del 2004: “POR LA CUAL SE REGALMENTA LA EMISIÓN DE LA LICENCIA AMBIENTAL EN EL MARCO DE LA LEY DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL”.
- Resolución N° 1162/04, de fecha 03 de noviembre del 2004: “POR LA CUAL SE SUSPENDE POR EL PERIODO DE UN AÑO EL OTORGAMIENTO DE NUEVOS PERMISOS DE APROVECHAMIENTO DE LAS ESPECIES DE FLORA Y FAUNA SILVESTRE CON FINES COMERCIALES Y SE DEJAN SIN EFECTO TODOS LOS SALDOS DE CUPOS PENDIENTES DE UTILIZACIÓN”.

La SEAM ha presentado en el Congreso Nacional una propuesta de Ley de suspensión del desmonte en toda la Región Oriental, que fue aprobada por unanimidad en la Cámara de Diputados y enviado a la Cámara de Senadores para su estudio. El 25 de octubre pasado ha sido realizada una Audiencia Pública, organizado por la Comisión Permanente del Senado y en donde estaban presentes, con algunas modificaciones, el jueves 4 pasado fue tratado en plenaria en la Cámara de Senadores y aprobado con modificaciones y devuelta a la Cámara de Diputados. Esto refleja que la política conservacionista de la SEAM, sometiendo a los órganos competentes un Proyecto de Ley que frenaría el desmonte.

A esto hay que agregar que recientemente ha sido aprobado la Política Ambiental Nacional (P.A.N) por el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), con esto se demuestra que este liderazgo ha tomado una firme decisión de cumplir y hacer cumplir las leyes ambientales. En consecuencia, la SEAM no ha autorizado desmonte en la zona comprendida en las leyes objeto de esta auditoría”.

Observación: 14

La SEAM omite responder sobre las atribuciones, funciones y facultades atribuidas a la Institución por la Ley N° 96/92 “Vida Silvestre”, en el manejo, preservación, conservación y protección de la flora silvestre y las decisiones administrativas adoptadas en el marco de la citada Ley respecto de los PUT aprobados, sugeridos, autorizados y/o recomendados por la SEAM, en los departamentos de Amambay y Canindeyú desde el año 1996 al 2003 y en Concepción desde el año 2001 al 2004, en el marco de las Leyes N°s 816/96 y 1848/01 “Que prorroga la vigencia del Art. 2° de la Ley N° 816/96”.

Conclusión: 14

La SEAM responde que no se autoriza el aprovechamiento de la Vida Silvestre en los Estudios de Impacto Ambiental, tampoco en los Planes de Uso de la Tierra. La SEAM omite responder que es la Autoridad de Aplicación de la Ley N° 96/92 “Vida Silvestre”, que determina en su Art. 3° cuanto sigue: “A los fines de esta Ley se entenderá por flora silvestre todos aquellos vegetales, superiores o inferiores que, temporal o permanentemente, tienen al territorio nacional como área de distribución biogeográfica”. Asimismo, el Art. 32° establece: “Quedan restringidos los derechos de dominio privado sobre la flora silvestre por razón del interés social y científico de su protección y conservación. Nadie podrá explotar industrial ni comercialmente la flora silvestre, sin autorización previa de la Autoridad de Aplicación. Queda exceptuado de lo establecido en el párrafo anterior el aprovechamiento de las especies forestales no incluidas en las listas de especies protegidas”; y el Art. 33° estipula que: “La Autoridad de Aplicación concederá autorizaciones para la colección, explotación, comercialización, tránsito, importación, exportación, y reexportación de elementos de la flora silvestre, sea en carácter permanente u ocasional, con base en estudios científicos y atendiendo a lo dispuesto por los convenios internacionales vigentes, siempre que dichas actividades:...”

En el marco de la vigencia de la Resolución SEAM N° 59/04 y de acuerdo al art. 32° de la Ley N° 96/92 “Vida Silvestre”, la SEAM es la única autoridad que puede autorizar la explotación comercial de las especies forestales protegidas.

2.2.3.3 Alcance del Art. 12, inc n), de la Ley N° 1561/00 “Que Crea la SEAM”.

Con relación al alcance del Art. 12, inciso n), de la Ley N° 1561/00 responde: “...en este liderazgo se ha desarrollado el control y fiscalización de todas las actividades tendientes a la explotación de bosques, flora, fauna silvestre y recursos hídricos, autorizando el uso sustentable de los mismos y mejoría de la calidad ambiental”.

Observación: 15

En relación al Decreto reglamentario N° 17201/02, del Art. 12° inc. n), actualmente derogado, la SEAM afirmó que no ha ejercido aún sus competencias por cuestiones de conflicto de competencia con el SFN; en esta respuesta afirma que sí lo viene ejerciendo. Al mismo tiempo, lo expuesto por la SEAM se contrapone con la gestión del SFN y de ella misma, en cuanto a los PUT se refiere, puesto que se observan numerosos PUT que fueron aprobados por el SFN, en los cuales fueron autorizados desmontes o devastaciones de bosques nativos por la SEAM, sin que haya implicado la autorización del uso sustentable de los mismos.

Conclusión: 15

La auditoría concluye que se evidencian dos cuestiones: a) que la SEAM no ejerció hasta la fecha sus competencias en cuanto a lo establecido en el Art. 12°, inc. n), en cuanto a autorizar el uso sustentable de los bosques nativos; y, b) que el SFN aprobó y autorizó el uso y explotación de los bosques nativos en violación del Art. 12°, inc. n), de la Ley de creación de la SEAM, desde el año 2000 hasta el año 2003.

La SEAM, en relación a los PUT examinados, no ha dado su aprobación positiva en el marco del Art. 12, inc n), de la Ley N° 1561/00 “Que crea la SEAM”, hasta la fecha. Por tanto, en el marco de las Leyes N° 96/92 “Vida Silvestre” y N° 1561/00 “Que crea la SEAM”, no se registran aprobaciones ni autorizaciones del uso, aprovechamiento y explotación de bosques nativos por parte de la SEAM, éstos fueron autorizados por el SFN. Sin embargo, la SEAM en el marco de la Ley N° 294/93 “De EvIA” aprueba los PUT que consideran la destrucción de ecosistemas forestales, en las parcelas a ser desmontadas.

2.2.3.4 Situación actual del Decreto N° 17201/02 “Por la cual se reglamenta los Art. 12, inc. n) y Art. 15 inc. b) de la Ley N° 1561/00”.

La SEAM señala: “Que el Decreto 17201/02, fue suspendido por el Decreto 18214/02 hasta el 31 de diciembre del mismo año. Desde el mismo año los funcionarios del SFN han planteado sobre el mismo, varios recursos de reconsideración y acciones de inconstitucionalidad, por lo que se encuentra en los estrados judiciales, en consecuencia, esta Secretaría a la fecha no ha podido llevar adelante lo establecido en el mismo”.

Observación: 16

El Decreto N° 17201/02 fue derogado por el Decreto N° 225/03. Dicha derogación no contradice a la Ley de Vida Silvestre que deroga las normas de igual o inferior categoría jurídica que contradigan lo dispuesto por esta Ley. En este sentido deroga las disposiciones contrarias a la misma, contenidas en la Ley N° 422/73 “Forestal”.

Conclusión: 17

No obstante la derogación del Decreto N° 17201/02, la SEAM no podría por voluntad administrativa omitir el cumplimiento de sus competencias legales establecidas en la Ley N° 96/92 “Vida Silvestre”, como tampoco el SFN podría, por decisión administrativa, asumir competencias asignadas a otra institución, sin incurrir en trasgresión manifiesta del principio de legalidad de los actos administrativos. Las competencias de la SEAM en materia forestal están determinadas por las Leyes N° 1561/00 “Que crea la SEAM” y N° 96/92 “Vida Silvestre”.

Del análisis del alcance legal del Decreto N° 17201/02, se concluye que la SEAM omite el cumplimiento de sus obligaciones legales, aún cuando el Art. 12°, inc. n), de la Ley N° 1561/00 establece claramente: “la SEAM tendrá por funciones, atribuciones y responsabilidades, las siguientes: promover el control y fiscalización de las actividades tendientes a la explotación de bosques, flora, fauna silvestre y recursos hídricos, autorizando el uso sustentable de los mismos y la mejoría de la calidad ambiental”. En otro orden y en el mismo sentido, el SFN, como sujeto público de derecho, no puede atribuirse competencias que fueron derogadas por normativa, por razones de seguridad jurídica del Estado de Derecho en que está instituido el Paraguay, y que fueron asignadas legalmente a la SEAM. En cuanto al Decreto citado que antecede, es el propio Ministro del MAG quién lo refrenda, y siendo el SFN un órgano integrante del Gabinete del Vice-Ministro de Recursos Naturales y Medio Ambiente, es decir, del MAG mismo, mal podría el SFN actuar independientemente, pretendiendo dejar sin efecto lo estipulado por el Decreto, con la intención de su inaplicabilidad; sin embargo, se observa en el CONSIDERANDO del Decreto N° 18214/02: “Que por razones de organización y estructuración del sistema

se debe suspender la implementación y el cumplimiento del mencionado Decreto, hasta contar con la Reglamentación adecuada y el sistema operativo para la expedición de las Guías Forestales; Que la situación planteada dificulta la coordinación y concentración de acciones con las distintas áreas del sector forestal nacional ocasionando un conflicto de competencia y superposición de funciones; Que los funcionarios del SFN dependientes del Ministerio de Agricultura y Ganadería de no implementarse el sistema quedarían sin responsabilidades, funciones específicas y sin rubro presupuestario”.

Este Decreto derogatorio no sólo no desconoce los alcances de la Ley N° 1561/00 y del Decreto N° 17201/02, es decir, las competencias específicas de la SEAM en el marco de los mismos, sino que, además, reconoce ampliamente que *“la situación planteada dificulta la coordinación y concentración de acciones con las distintas áreas del sector forestal nacional ocasionando un conflicto de competencia y superposición de funciones”.*

Por otro lado, el MAG, al refrendar el Decreto N° 17201/02, efectúa un acto de definición de política institucional, especificada en el último párrafo del Considerando del Decreto: *“Que la actual situación podría ocasionar un conflicto de competencia entre la Secretaría del Ambiente y el SFN, lo cual podrá evitarse a través de una reglamentación de los Artículos 12 Inciso “n” y 15 Inciso “b” de la Ley 1561/2000”.* Es así que aprueba y consiente que: *“La Secretaría del Ambiente es la responsable de autorizar el uso sustentable de los bosques naturales, de conformidad a lo establecido en el Artículo 12 Inciso “n”, de la Ley 1561/2000”* (Art. 1° del Decreto). El SFN, al intentar acciones administrativas y judiciales por cuenta propia, estaría trasgrediendo y contradiciendo las dediciones administrativo-políticas del propio superior jerárquico inmediato y del Poder Ejecutivo, recurriendo el Decreto con el fin de auto-otorgarse competencias debidamente derogadas por la Ley N° 96/92 “Vida Silvestre”.

La SEAM es la responsable de autorizar el uso sustentable de los bosques naturales. Cualquier efecto negativo en el ambiente o los recursos naturales, específicamente los forestales, serán, en primer término, de responsabilidad de la SEAM, que omite el cumplimiento de sus competencias, obligaciones y responsabilidades legales. Asimismo, el SFN, al asumir las funciones y competencias asignadas a la SEAM, sobre todo las funciones y competencias derogadas por normativas legales, viola el derecho, especialmente en la emisión de actos administrativos (Resoluciones) que favorecen y autorizan a particulares la realización de desmontes de bosques, que a su vez están prohibidos por la Ley N° 422/73 “Forestal”, que pretenden aplicar.

2.2.3.5 Resoluciones N°s 247/05, 303/05 y el Decreto N° 13418/01.

La SEAM informa que las Resoluciones N°s 247/05 y 303/05 *“...describe en detalle los Términos de Referencias para formular los Estudios de Impacto ambiental, de los Planes de Uso de la Tierra y Planes de Aprovechamiento y Manejo Forestal...Es categórico que los estudios que son adecuados técnicamente muestran que los Planes de Gestión Ambiental superan más del 30% del costo de ejecución de las actividades de los Planes de Uso de la Tierra y Planes de Aprovechamiento y Manejo Forestal, esto significa que reponer o mitigar los impactos ambientales son altamente costosos en relación a la ejecución del proyecto”.*

La Resolución SFN N° 257/05 *“Por la cual se establece que los proyectos denominados planes de uso de la tierra, planes de manejo y aprovechamiento forestal deberán tener una aprobación previa del Departamento de Manejo de Bosques”,* establece en su Art. 1° lo siguiente: *Establecer, que los Planes de Uso de la Tierra y Manejo Forestal presentados al SFN en el Marco de la Ley N° 422/73 “Forestal” deberán contar con el informe técnico del Departamento de Manejo de Bosques, para su posterior presentación a la Secretaría del Ambiente a objeto de la obtención de la Licencia Ambiental.*

El Decreto N° 13418/01 “EvIA para PMF” establece en su Art. 1° que: *La persona física o jurídica que desee realizar aprovechamiento de bosques, sea ello a través de un Plan de Manejo Forestal o un Plan de Cambio de Uso de Suelo, deberá realizar en todos los casos una evaluación de impacto ambiental del aprovechamiento, previamente a cualquier trámite ante el SFN;* el Art. 2° establece que: *El SFN, no dará trámite a ningún expediente de aprovechamiento de bosques que no cuente con la Declaración de Impacto Ambiental emitida por la Secretaría del Ambiente, en la cual se apruebe el Plan de Manejo propuesto para el mismo. Asimismo, no podrá emitirse ninguna guía forestal sobre Planes de Manejo que no cuenten con su respectiva aprobación por la Secretaría del Ambiente a través de una Declaración de Impacto Ambiental.*

La Resolución SEAM N° 247/04 *“...establece los términos oficiales de referencia para la presentación de estudios ambientales para proyectos agropecuarios y forestales y anexos correspondientes”.*

Observación: 18

a) Se observa contradicción entre lo establecido en la Resolución SFN N° 257/05 y el Decreto N° 13418/01.

b) Se observa que los TOR referidos en la Resolución SEAM N° 247/04 contemplan prácticas prohibidas por la Ley N° 422/73 “Forestal”, en cuanto que ésta prohíbe la devastación de bosques naturales.

Conclusión: 18

Conforme lo determinado por el Decreto, la Resolución SFN N° 257/05 es inaplicable, o en otro orden, el SFN emite dicha resolución violando el derecho a fin de omitir las responsabilidades emergentes del Decreto N° 13418/01. El trámite determinado en el Decreto es el siguiente: a) La persona física o jurídica que desee realizar aprovechamiento de bosques, sea ello a través de un Plan de Manejo Forestal o un Plan de Cambio de Uso de Suelo (PUT), deberá realizar en todos los casos una evaluación de impacto ambiental del aprovechamiento, previamente a cualquier trámite ante el Servicio Forestal; b) El SFN, no dará trámite a ningún expediente de aprovechamiento de bosques que no cuente con la Declaración de Impacto Ambiental emitida por la SEAM, en la cual se apruebe el Plan de Manejo propuesto para el mismo.

El procedimiento determinado por el Decreto tiene vigencia y prima sobre el trámite determinado por la Resolución que por ser de inferior jerarquía y contradecir al de superior jerarquía jurídica es inaplicable y carece de valides.

La Resolución SEAM N° 247/04 en su Considerando no hace mención u omite la existencia del Decreto N° 13418/01 “*Por el cual se establece el procedimiento de evaluación de impacto ambiental para los planes de manejo forestal y planes de cambio de uso de suelo*”. En el ítem relacionado a *Clasificar los impactos identificados en directos e indirectos, positivos y negativos, temporales o permanentes, de corto, mediano y largo plazo, utilizando matrices... Debe justificarse las ventajas y desventajas del método de análisis de impactos utilizado, y su conveniencia de uso según el tipo de actividad. Entre las áreas que requieren especial atención se encuentran las siguientes: punto 4º Impacto de las actividades de desmonte y quema en el suelo, fauna, flora e hidrología. Ítem 4º Alcance de la Obra ítem 1º Descripción del Proyecto punto 1º menciona: Tipo y extensión de las actividades de ganadería/pastoreo y desmonte. El Art. 23º de la Ley N° 422/73 “Forestal”, que rige desde el año 1973, prohíbe las devastaciones de bosques, entiéndase desmontes o deforestaciones de bosques naturales total o parcialmente. El TOR no puede y no debe contemplar prácticas prohibidas por Ley N° 422/73 “Forestal”, de orden superior y vigente.*

2.2.3.6 Dictamen o normativa de la SEAM que apruebe o justifique legalmente la figura del PUT.

La SEAM informa con respecto a la existencia de un dictamen o normativa que apruebe o justifique la figura del PUT: *“las justificaciones son Legales y técnicas según Ley N° 294/93 y Ley N° 1561/00 (ítems 1º, 2º, 3º, 4º y 5º)...Ingresados en la SEAM la responsabilidad de la evaluación técnica recae según el Artículo N° 23 en la Dirección General de Control de la Calidad Ambiental y de los Recursos Naturales, en particular de la Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental. Estos proyectos en la Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental actualmente para su análisis técnico adquieren el carácter de una Planificación para el Aprovechamiento de las Tierras, es decir, las áreas o propiedades, legalmente adquiridas, que requerirán los estudios ambientales denominados Plan de Uso de la Tierra, Plan de Aprovechamiento Forestal y Manejo Forestal son evaluadas como una Planificación del Aprovechamiento de las Tierras como condición indispensable para el uso y manejo racional de los recursos naturales disponibles en su territorio”.*

Observación: 19

La SEAM considera a través de lo expuesto en su respuesta:

Que el PUT, figura no creada por la Ley N° 422/73 “Forestal” ni las Leyes ambientales N°s 96/92 “Vida Silvestre” y 1561/00 “Que crea la SEAM”, es una herramienta de planificación de Uso de Suelos para *Aprovechamiento de las Tierras.*

Que la Dirección del área temática de la SEAM encargada de su tratamiento es la DGCCARN. En este sentido, el Art. 23º de la Ley N° 1561/00 establece que: *“La Dirección General de Control de la Calidad Ambiental y de los Recursos Naturales deberá formular: coordinar, supervisar, evaluar y ejecutar, de modo compartido con los gobiernos departamentales y las municipalidades, programas, proyectos, actividades de evaluación de los estudios sobre los impactos ambientales y consecuentes autorizaciones, control, fiscalización, monitoreo y gestión de la calidad ambiental”.*

Según esta auditoría, en dichas leyes no se establecen los PUT; no son criterios legales y/o técnicos válidos. Asimismo, las leyes mencionadas más arriba no son dictámenes y/o normativas de la SEAM que aprueben o justifiquen legalmente el PUT.

Conclusión: 19

No existe dictamen o Ley de la SEAM que apruebe legalmente la figura del PUT, y que respalde la aprobación del mismo.

El Art. 23° de la Ley N° 1561/00 “Que crea la SEAM”, en cuanto a *actividades de evaluación de los estudios sobre los impactos ambientales*, se refiere al alcance de la Ley N° 294/93 “De EvIA” y su decreto reglamentario N° 14281/96, los cuales determinan las actividades a ser evaluadas, entre ellas, las actividades forestales y de explotación de bosques nativos y flora en general. La SEAM es Autoridad de Aplicación de la Ley N° 96/92 “Vida Silvestre”, la cual concuerda con lo establecido por el Artículo 24° de la Ley N° 1561/00: “*La Dirección General de Protección y Conservación de la Biodiversidad deberá: 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 incluya los poderes públicos y los sectores privados*”.

La DGCCARN de la SEAM plantea una supresión de funciones y competencias de la DGPCB de la misma SEAM, al pretender, bajo la figura del PUT y su análisis en una EvIA, autorizar el uso sustentable de elementos de la flora silvestre y/o autorizar directamente el uso sustentable de los bosques nativos y la flora en general. Si bien es legal que se pretendan analizar los PUT a la luz de las EvIAs, no sería legal que la DGCCARN asuma funciones y competencias establecidas por la Ley N° 1561/00 para la DGPCB. La Ley N° 294/93 “De EvIA” establece que la Autoridad de Aplicación debe emitir una DIA cuando corresponda; sin embargo, es la Autoridad de Aplicación de la Ley N° 96/92 “Vida Silvestre” la que debe actuar conforme al Art. 33° de la siguiente manera: “*La Autoridad de Aplicación concederá autorizaciones para la colección, explotación, comercialización, tránsito, importación, exportación, y reexportación de elementos de la flora silvestre, sea en carácter permanente u ocasional, con base en estudios científicos y atendiendo a lo dispuesto por los convenios internacionales vigentes,...*” La Ley N° 294/93 “De EvIA” y la DGCCARN pueden aprobar los proyectos ambientalmente y evaluar su impacto ambiental con la DIA correspondiente, pero es la DGPCB la que debe autorizar la explotación, comercialización, tránsito, importación, exportación, y reexportación de elementos de la flora silvestre (incluyendo productos forestales protegidos), con base en estudios científicos. La SEAM, al analizar una EvIA debe actuar dentro del marco legal, por principio de legalidad, por ello, no posee legitimación para aprobar o autorizar la erradicación de ecosistemas forestales en forma parcial o total.

La Resolución SEAM N° 247/04 (07 de julio de 2004), citada por la SEAM en su respuesta, en el Anexo N° 1 “*Términos de referencia-Estudios de impacto ambiental-Explotación agropecuaria y forestal*”, ítem 2° *Objetivos* 2° párrafo menciona: *Descripción del Plan de Uso de la Tierra: identificación del proyecto, objetivos, justificativo, descripción del mismo*. Ítem 3° *Área del Estudio* 3° párrafo menciona: *Relacionar las acciones del componente del Plan de Uso de la Tierra con los impactos pasivos: articular que las acciones y actividades seleccionadas del módulo del proyecto se conviertan en las medidas de remediación de los denominados impactos pasivos*. Ítem 4° *Alcance de la Obra* ítem 1° *Descripción del Proyecto* punto 1° menciona: *Tipo y extensión de las actividades de ganadería/pastoreo y desmonte*”. La respuesta de la Planificación de las Tierras dada por la SEAM, rige a partir del 07 de julio de 2004, es decir, que el criterio de considerar al PUT en propiedades privadas como herramienta de planificación no se ha aplicado antes de la Resolución que lo considera.

El PUT, en todo caso, es una herramienta de Planificación del Uso de Tierras de una propiedad privada y no de un territorio departamental o distrital municipal; dicho PUT/Planificación de Uso de las Tierras debe adecuarse al ordenamiento territorial nacional, departamental, municipal, ordenamientos ambientales, ordenamientos forestales, ordenamientos por cuencas hidrográficas, zonas protegidas, áreas silvestres protegidas y otras, a fin de que pueda ser considerada como una herramienta de Planificación del Uso de las Tierras particulares acordes a las políticas de desarrollo nacionales, regionales, departamentales, municipales, sustentables y comprometidas con el desarrollo sostenible.

El PUT pretende, a la luz de la Ley N° 294/93 “De EvIA”, incorporar el desmonte total o parcial de bosques nativos y obtener autorización para el mismo por ser parte de una planificación de uso de tierras particulares. El Artículo 32° de la Ley N° 96/92 de “Vida Silvestre” establece: “*Quedan restringidos los derechos de dominio privado sobre la flora silvestre por razón del interés social y científico de su protección y conservación. Nadie podrá explotar industrial ni comercialmente la flora silvestre, sin autorización previa de la Autoridad de Aplicación. Queda exceptuado de lo establecido en el párrafo anterior el aprovechamiento de las especies forestales no incluidas en las listas de especies protegidas*”.

2.2.3.7 Proceso de aprobación, control o fiscalización y culminación de los PUT.

La SEAM responde que: “El SFN es la Autoridad Administrativa en cuanto a autorizaciones se refiere, de los Planes de Uso de la Tierra (PUT), conforme lo establece la Ley N° 422/73 “Forestal”...Con relación a la Ley N° 294/93 EvIA y su Decreto Reglamentario N° 14281/96. El proceso de evaluación de los Planes de Uso de la Tierra (PUT), se rige de acuerdo a lo establecido en el Decreto Reglamentario N° 14281/96. Que establece en el CAPITULO III – Del Procedimiento - Artículo 8°. Iniciación y consultas, lo siguiente: La persona física o jurídica, pública o privada, que pretenda desarrollar actividades comprendidas en el Capítulo II, comunicará a la DOA (SEAM), acompañado el cuestionario Ambiental Básico, el certificado de localización emitido por la Municipalidad de la jurisdicción y una declaración de interés de la gobernación departamental sobre el emprendimiento. La DOA (SEAM) dictaminará sobre la necesidad de realizar o no un EIA, en un plazo máximo de 30 (treinta) días hábiles, a computarse a partir del cumplimiento de todos los requerimientos solicitados por la misma para el estudio del Cuestionario Ambiental Básico. Si la DOA (SEAM) así no lo hiciera, dentro del plazo previsto, se entenderá por la no necesidad de realizar la EIA”.

Observación: 20

La SEAM afirma que el SFN es la Autoridad Administrativa que tiene atribuciones para autorizar los PUT, conforme lo establece la Ley N° 422/73 “Forestal”. En este sentido, la SEAM omite responder a esta Contraloría en qué capítulo de la Ley mencionada se encuentra dicha competencia. La SEAM asume como un hecho tal competencia sin criterios válidos legales que lo sustenten.

Conclusión: 20

La SEAM no puede atribuir competencias legales y administrativas al SFN cuando no ha determinado legalmente dicha competencia. Admite que el PUT es tratado a través del proceso de la evaluación del impacto ambiental, conforme la Ley N° 294/93 de EvIA y Decreto Reglamentario N° 14281/96.

El proceso de evaluación de los PUT, en el marco de las normas citadas, implica el desmonte de bosques nativos para habilitar el suelo para fines de explotaciones diferenciadas, de proyectos ganaderos o agrícolas o forestales, o todos en un mismo proyecto. En este sentido, la SEAM, como autoridad ambiental, sólo puede emitir la DIA correspondiente cuando existiere o se proyectase aprovechamiento racional o sustentable del bosque nativo, pues la DIA requiere la factibilidad ambiental del proyecto de explotación ganadera, agrícola y/o forestal toda vez que los mismos puedan efectuarse conforme la legislación nacional. La SEAM no puede emitir una Licencia Ambiental-DIA que apruebe el desmonte de bosques nativos, y por el otro el SFN no puede modificar el PMF aprobado en la DIA. Ante esta situación se crea un conflicto de competencias y procedimientos entre ambas Instituciones.

3 CAPÍTULO “SISTEMA DE CONTROL INTERNO”.

3.1 SERVICIO FORESTAL NACIONAL – SFN

La CGR solicitó información por nota DGCRNMA N° 100/05. El SFN respondió por nota SFN/DMB N° 741/05 y por nota AJ SFN N° 396/05 (08-11-05).

3.1.1 Sistema de archivo que implementa la institución para los documentos relacionados a los Planes de Uso de la Tierra.

El SFN responde que: “La División Archivo posee una computadora, con una planilla excel, de todos los proyectos aprobados. También, proyectos encuadernados (anillados), son guardados en arquelos por tomo, departamento y año”.

3.1.2 Acceso del personal a la información correcta, suficiente y oportuna.

El SFN responde que: “Que el personal asignado en la División Archivo, se dedica solamente a archivar (ubicar en los lugares y asigna el tomo correspondiente). Las informaciones que se posee sobre los proyectos, maneja los profesionales de la División Análisis y Revisión de Planes, y son los encargados que verifican o recomiendan la aprobación o correcciones de los Planes”.

Observación: 21

El personal la División Archivo del SFN se dedica solamente a archivar documentos referentes a los PUT (ubicar en los lugares y asigna el tomo correspondiente), sin recibir otra información, suficiente y oportuna que les permita cumplir en forma eficiente y efectiva sus responsabilidades. Al mismo tiempo, manifiesta que las informaciones sobre los proyectos son manejadas por profesionales de la División Análisis y Revisión de Planes, encargados de verificar o recomendar la aprobación o correcciones de los PUT. La auditoría realizada por la WWF SEAM SFN da a conocer la deficiencia en el sistema de control del manejo administrativo de los PUT.

Conclusión: 21

La División Análisis y Revisión de Planes, encargada de verificar y recomendar la aprobación o corrección de los PUT, según la auditoría realizada por WWF SEAM SFN, no detecta ni identifica oportunamente los riesgos en el sistema de control en el proceso de aprobación de PUT. Esta auditoría manifiesta su acuerdo con auditoría realizada por WWF SEAM SFN.

3.1.3 Control en el Sistema de Información, de los Planes de Uso de la Tierra de acuerdo a los objetivos generales y estrategias de la institución.

El SFN responde que: *“Los controles en el sistema de información sobre la base de PUT, son los Distritos Forestales que se encargan de realizar las fiscalizaciones correspondientes de cada plan, y elevar informe a la Institución. Además, se encuentran distribuidos en diferentes Departamentos del país. Actualmente, se encuentra implementando a través del sistema de información geográfica (SIG-Imagen satelital), la auditoría de los PUT por Departamentos”.*

Observación: 22

El SFN informa que los controles en el sistema de información de los PUT, son los Distritos Forestales que se encargan de realizar las fiscalizaciones correspondientes de cada plan, y elevar informe a la institución. Además, se encuentran distribuidos en diferentes Departamentos del país. La auditoría ha verificado aprovechamientos no autorizados, excesos de aprovechamiento de especies forestales, devastación de reservas forestales, entre otros, sin que el SFN haya detectado oportunamente las irregularidades.

3.1.4 Comisión técnica de Evaluación de Planes.

El SFN responde que: *“El Departamento de Manejo de Bosques, cuenta con la División de Análisis y Revisión de Planes, que es la encargada de analizar y emitir dictámenes técnicos de aprobación o rechazo de los PUT presentados a la institución”.*

Observación: 23

El SFN afirma que la encargada de analizar y emitir dictámenes técnicos de aprobación o rechazo de los PUT presentados a la institución es la División de Análisis y Revisión de Planes, del Departamento de Manejo de Bosques. La auditoría realizada por WWF SEAM SFN evidencia que el SFN no detecta ni identifica oportunamente los riesgos en el sistema de control en el proceso de aprobación de PUT, ni en la ejecución de los mismos.

3.1.5 Dictámenes de la Asesoría Jurídica sobre cada resolución de PUT antes de su aprobación.

El SFN/MAG responde que: *“La Asesoría Jurídica toma intervención, en el hecho cuando se le solicita Dictamen Jurídico”.*

Observación: 24

La Asesoría Jurídica del SFN no toma intervención en todos los casos relacionados a la legalidad de los PUT.

Conclusión: 22

La ausencia de intervención oportuna de la Asesoría Jurídica del SFN, en todos los casos de PUT, genera riesgos de irregularidades en las decisiones administrativas relacionadas al manejo forestal. Según lo evidenciado a lo largo de la auditoría, se concluye que en muchos casos, el SFN ha solicitado Dictamen Jurídico para justificar decisiones administrativas violatorias de leyes que protegen los bosques contra los desmontes.

3.1.6 Control Interno según la política y estrategia de la institución en el tratamiento de los PUT presentados.

El SFN responde que: “Actualmente se encuentra implementado a través del sistema de información geográfica (SIG-Imagen satelital), la auditoría de los PUT por Departamentos”.

Observación: 25

El SFN omite responder sobre la implementación del control interno y su correspondencia con la política y estrategia de la institución en el tratamiento de los PUT.

Conclusión: 23

La omisión de respuesta del SFN representa silencio administrativo en la implementación del control interno y su correspondencia con la política y estrategia de la institución en el tratamiento de los PUT. Esta auditoría se abstiene de emitir observación.

3.1.7 Efectividad y oportunidad de las actividades y acciones de la Auditoría Interna.

NO RESPONDE

Observación: 26

El SFN omite responder sobre las actividades y acciones de la Auditoría Interna.

Conclusión: 24

La omisión de respuesta del SFN representa silencio administrativo referente a las actividades y acciones de la Auditoría Interna. Esta auditoría se abstiene de emitir parecer.

3.1.8 Evaluación periódica al personal.

NO RESPONDE

Observación: 27

El SFN omite responder sobre la evaluación periódica del personal del ente, para monitorear su conocimiento, cumplimiento de la normativa legal y desempeño de actividades de control.

Conclusión: 25

La omisión de respuesta del SFN representa silencio administrativo referente a la evaluación periódica del personal del ente, para monitorear su conocimiento, cumplimiento de la normativa legal y desempeño de actividades de control. Esta auditoría se abstiene de emitir observación.

Conclusión General de SCI/SFN:

Los hallazgos de la auditoría evidencian la ineffectividad del sistema de control interno del SFN para garantizar la calidad del control, fiscalización, manejo y gestión de los bosques y de los recursos forestales.

3.2 SECRETARÍA DEL AMBIENTE – SEAM

La CGR realizó el pedido de información por nota DGCRNMA N° 99/05. La SEAM responde por nota SEAM de fecha 25 de octubre del 2005, a través del Sr. Julio Martínez.

3.2.1 Misión y visión de la SEAM en función de la administración de los recursos forestales.

La SEAM responde que: “Cumpló en informar que la misión y visión de la SEAM en función de la administración de los Recursos Forestales y/o áreas con coberturas boscosa en general, es la que está expresada en la Ley N° 1561/00 “QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DEL AMBIENTE, EL CONSEJO NACIONAL DEL AMBIENTE Y LA SECRETARÍA DEL AMBIENTE”, en su artículo N° 12 inc. n) que expresa cuánto sigue: “Promover el control y fiscalización de las actividades tendientes a la explotación de bosques, flora, fauna silvestre y recursos hídricos, autorizando el uso sustentable de los mismos y la mejora de la calidad ambiental”.

Observación: 28

La SEAM manifiesta que su misión y visión institucional en función de la administración de los Recursos Forestales y/o áreas con coberturas boscosa en general, es la expresada en la Ley N° 1561/00, en su Art. N° 12° inc. n) que expresa cuánto sigue: “Promover el control y fiscalización de las actividades tendientes a la explotación de bosques, flora, fauna silvestre y recursos hídricos, autorizando el uso sustentable de los mismos y la mejora de la calidad ambiental”. Sin embargo omite incluir en su respuesta el documento escrito que contenga la declaración del Ente en cuanto a su Visión y Misión específicamente, esto a efectos de su compromiso para desarrollar e implementar el sistema de gestión de calidad y el mejoramiento continuo de su efectividad.

Conclusión: 26

La Visión y Misión Institucional –debidamente elaboradas en un documento- determinan las políticas, estrategias, objetivos y metas institucionales. En este sentido la Visión y Misión garantizan la política de calidad de la Administración, asegurando que: sea adecuada al propósito de la Administración, que incluya un compromiso para cumplir con los requerimientos y mejorar continuamente la efectividad de su sistema de gestión, que proporcione un marco para establecer y revisar los objetivos de la administración, que sea comunicada y entendida dentro de la organización, y que sea revisada para su constante adecuación. Entonces, debe ser adecuada al propósito de la organización y debe incluir un compromiso para cumplir con los requerimientos.

3.2.2 Gestión de la División Archivo de la institución, en la provisión de información suficiente y oportuna.

La SEAM responde que: “No se puede determinar que la información es correcta o no, debido a que en Archivo se procesan expedientes de los cuáles son identificados por números y detalle general de contenido que es descrito en los partes de remisión y recepción de expedientes (Cuaderno) y además cuentan con un registro en el programa informático de MICROSOFT EXCELL”.

Observación: 29

La SEAM omite responder sobre la capacitación del personal asignado a las tareas de archivo.

3.2.3 Control del Sistema de Información sobre los PUT, de acuerdo con los objetivos generales y estrategias de la institución.

La SEAM responde que: “La SECRETARÍA DEL AMBIENTE, cuenta con un sistema de archivo informático, obrante en la Dirección General de Control de la Calidad Ambiental y de los Recursos Naturales (DGCCARN.) – OFICINA DE ARCHIVOS, en la cual se detallan las Licencias Ambientales de TODOS LOS PROYECTOS (no solamente los Planes de Uso de la Tierra), emitidas en el marco de la Ley N° 294/93 “De Evaluación de Impacto Ambiental” y su Decreto Reglamentario N° 14.281/96, las mismas se encuentran discriminadas por Departamento y los datos que son incluidos son: Proponentes - Consultor – Proyecto – Lugar – Distrito – Finca – Padrón – Evaluador – Dictamen – DIA N°, Res. N°, Nota N° - Año de aprobación – Año de Extinción. Además, la mencionada OFICINA DE ARCHIVO, cuenta con registro informático de los diferentes tipos de proyectos, NO SOLAMENTE de los Planes de Uso de la Tierra, QUE SE ENCUENTRAN EN PROCESO DE ADECUACIÓN a la mencionada Ley y Decreto”.

Observación: 30

La SEAM omite informar sobre las tareas de control y/o fiscalización de las licencias ambientales referentes a PUT, registrados en el sistema informático del ente.

3.2.4 Comisión técnica de Evaluación de Planes.

La SEAM responde que: “El equipo técnico de la Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental, Dependiente de la Dirección General de Control de la Calidad Ambiental y de los Recursos Naturales de ésta Secretaría, es la que evalúa y dictamina sobre diferentes tipos de proyectos, no solamente de los Planes de Uso de la Tierra, presentados en el marco de la Ley N° 294/93 “De Evaluación de Impacto Ambiental” y su Decreto Reglamentario N° 14281/96, estará además crear una “comisión técnica de evaluación de planes” considerando que lo que se evalúa NO ES el Plan de Uso de la Tierra EN SI, que es competencia del SFN, si no el IMPACTO AMBIENTAL positivo o negativo que se genera como consecuencia de la realización de la mencionada actividad”.

Observación: 31

Se observa en la respuesta desconocimiento del alcance legal de las Leyes siguientes: 422/73 “Forestal”, 1561/00 “Que crea la SEAM”, 96/92 “Vida Silvestre”, 81/92 “Orgánica del MAG, y el Decreto N° 13418/01, entre otros. La deficiencia de conocimiento legal no es suplida por la participación de la Asesoría Jurídica en la Dirección General de Control de la Calidad Ambiental y de los Recursos Naturales de esa Secretaría.

3.2.5 Dictamen de la asesoría jurídica sobre cada resolución de PUT antes de su aprobación.

La SEAM responde que: “La asesoría jurídica no tiene competencia alguna sobre la Resolución de los PUT, ya que la misma es emitida por la Autoridad de Aplicación de la LEY N° 422/73 “Forestal”.

Observación: 32

La respuesta dada por la SEAM evidencia desconocimiento del ente en la relevancia administrativa de la Asesoría Jurídica en los trámites de los PUT.

3.2.6 Control interno según la política y estrategia de la institución en el tratamiento de los PUT presentados.

La SEAM responde que: “El control interno se implanta a todos los documentos ingresados y tramitados, en el marco de las leyes por la cual la SEAM es Autoridad de Aplicación”.

Observación: 33

La respuesta de la SEAM contradice la respuesta anterior, cuando afirma que la Asesoría Jurídica no tiene competencia alguna sobre el control de los proyectos de PUT tramitados ante la SEAM, a efectos de las licencias ambientales/DIAs.

3.2.7 Actividades y acciones de la Auditoría Interna.

La SEAM responde que: “...efectivamente, son realmente efectiva y oportuna las actividades realizadas por la Auditoría Interna, considerando que la mencionada Dependencia se encuentra en permanente comunicación con técnicos de la Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental, contando además con el apoyo de los técnicos de las demás Dependencias de la Dirección General de Control de la Calidad Ambiental y de los Recursos Naturales, tales como la Dirección de Fiscalización Ambiental Integrada y la Dirección de Calidad Ambiental, como así también de los técnicos de las demás Direcciones Generales que compone la Secretaría del Ambiente, tales como la Dirección General de Protección y conservación de los Recursos Hídricos, la Dirección General de Protección y Conservación de la Biodiversidad, la Dirección General de Gestión Ambiental, como así también de la Dirección de Planificación Estratégica y otras dependencias”.

Observación: 34

La SEAM afirma que son realmente efectivas y oportunas las actividades realizadas por la Auditoría Interna, considerando que la mencionada dependencia se encuentra en permanente comunicación con técnicos de la institución. Las observaciones realizadas por la auditoría de la CGR en este Capítulo, referente al SCI de la SEAM, contradicen la gestión efectiva y oportuna de las actividades realizadas por la Auditoría Interna de la SEAM.

3.2.8 Evaluación periódica del personal.

La SEAM responde que: “No se evalúa, pero sí se los capacita, considerando que los técnicos de la Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental, recibe instrucciones precisa del SEÑOR MINISTRO DEL AMBIENTE, a través del SEÑOR DIRECTOR GENERAL de la Dirección General de Control de la Calidad Ambiental y de los Recursos Naturales”.

Observación: 35

La SEAM informa que los funcionarios de la institución no son evaluados ni capacitados en cuanto a su conocimiento, cumplimiento de las normativas legales y desempeño de actividades de control. Afirma en su respuesta que son capacitados solamente los técnicos de la Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental, pero que no se realizan evaluaciones sobre su desempeño.

Conclusión General acerca del SCI/SEAM:

Los hallazgos realizados por esta auditoría evidencian deficiencias en el sistema de control interno de la SEAM para garantizar la calidad del control, fiscalización, manejo y gestión de los bosques y de los recursos forestales del país.

4 CAPÍTULO “CONCLUSIONES GENERALES”.

- La SEAM no detectó que los PUT evaluados en la SEAM presentados por los proponentes en las condiciones pretendidas eran incompatibles con las Leyes N° 816/96 y 1848/01, y el Decreto N° 13418/01, normas que impedían otorgar y/o emitir licencia ambiental/DIA a fin que el SFN autorizara desmontes de bosques naturales protegidos, sin perjuicio de las demás leyes que rigen la materia de estudio (Art. 23° de la Ley N° 422/73, y otras).
- El SFN incumplió con su función de precautar el interés público del uso forestal exclusivo de los bosques existentes en los Departamentos de Amambay, Canindeyú y Concepción, bosques considerados en los PUT como objeto de devastación. Así, la Ley N° 422/73 también declara de interés público el aprovechamiento y manejo racional a los bosques del país, declarando además, de interés público y obligatorio la protección, conservación, mejoramiento y acrecentamiento de los bosques naturales, y prohibiendo su devastación.
- Por tanto, conforme evidencia el desempeño de sus funciones, los funcionarios de la SEAM trasgredieron las leyes de carácter público (Ley N° 422/73) y el interés público, social y ambiental de los bienes jurídicos protegidos por las mismas (bosques existentes en la zona determinada por las Leyes N° 816/96 y 1848/01), para otorgar y emitir licencias ambientales a PUT que contemplaban la devastación de los bienes jurídicos protegidos (recursos forestales, bosques de la zona) y aprobar los mismos para su ejecución.
- Tanto los funcionarios del SFN como los de la SEAM emitieron actos administrativos expresa e implícitamente no autorizados y/o no convenientes al interés jurídico y ambiental, transgrediendo el principio de legalidad de los actos administrativos (emitieron actos administrativos prohibidos por las Leyes N°s 816/96 y 1848/01).
- La auditoría concluye que el SFN en el periodo 1996 al 2004, la DOA de 1996 al 2000, y la SEAM del 2000 al 2004, trasgredieron sistemática y continuamente el ordenamiento jurídico ambiental y forestal (específicamente las Leyes N° 816/96 y 1848/01). Los funcionarios públicos que incurrieron en responsabilidad administrativa por incumplimiento de sus deberes u obligaciones y por infringir las prohibiciones establecidas en estas leyes y las leyes complementarias, son pasibles de sanciones disciplinarias.
- Áreas generales de conflicto en la gestión administrativa del ambiente entre la SEAM y SFN:
 - Falta de coordinación entre la SEAM y SFN, que gestionan los mismos recursos naturales o forestales y tienen jurisdicción en un mismo territorio pero con diferentes competencias;
 - Dispersión en la estructura institucional que se ha organizado para atender diversas funciones de manejo de los recursos forestales y su protección;
 - Acumulación de funciones, lo cual conlleva un debilitamiento en la gestión;
 - Ambos entes encargados de gestionar la materia ambiental-forestal presentan defectuosas estructuras administrativas, limitación en sus presupuestos e ineficiente desempeño de funciones administrativas y técnicas;
 - Conflictos de competencia entre la SEAM y SFN en materia forestal. Es decir, existe superposición de jurisdicción y competencias. Estas superposiciones restan eficiencia a las acciones orientadas a la protección del recurso forestal, y eficacia a las normas ambientales aplicables;
 - La multiplicidad de leyes sobre una misma cuestión ambiental-forestal, provoca confusión en su interpretación y posterior aplicación;
 - El mismo recurso natural es regulado y administrado bajo diferentes enfoques, según sean los intereses y fines de la SEAM y SFN. El medio y la problemática ambiental deben verse y encararse como un todo sistémico;
 - La asunción de posturas extremas y a veces contrapuestas por la SEAM y el SFN respecto a la aplicación de normas ambientales y forestales.

5 CAPÍTULO “RECOMENDACIONES FINALES”.

- a) Se recomienda a la SEAM y al SFN, como carácter preventivo del riesgo potencial de la devastación total de los bosques naturales (autorizaciones vigentes), coordinar un Programa y/o Plan de acción correctiva, que manifieste como objetivo fundamental el de frenar el deterioro de los ecosistemas y hábitats, y proteger integralmente los bosques del país.
- b) Salvaguardar los bosques mediante el análisis de las causas de la deforestación y la aplicación de políticas y medidas destinadas a disminuir el ritmo de la utilización irracional del Bosque.
- c) Impulsar el establecimiento de infraestructuras destinadas a responder a las necesidades de formación, investigación, legislación y refuerzo de las instituciones encargadas de la salvaguarda de los recursos forestales o bosques naturales.
- d) Se sugiere a la SEAM, a objeto de conseguir un desarrollo nacional, autónomo y sustentable, respetando sus funciones y atribuciones institucionales, determinar los principios, estrategias y modelos de desarrollo socio-económico-ambiental, no sólo para los departamentos de Canindeyú, Amambay y Concepción, sino para todo el País. En este sentido, debe procurar promover el desarrollo rural, la seguridad alimentaria de la población, la utilización racional de los recursos naturales, la salvaguarda y refuerzo del potencial agrícola ecocompatibles del Estado, reconociendo la prioridad que hay que dar a la protección del medio ambiente y a la conservación de los recursos naturales como condicionantes esenciales de dicho desarrollo.
- e) La SEAM y el SFN deberán contemplar acciones en materia de conservación de los recursos naturales renovables, protección de los ecosistemas, lucha contra la sequía y la desertización, mediante la extensión de los sistemas agroforestales, combinando la actividad agrícola y la forestal, la investigación y el desarrollo de las especies vegetales adaptadas a las condiciones locales y la recuperación de las zonas degradadas a través de acciones de repoblación forestal, enriquecimiento de bosques (ambas con matas nativas), en salvaguarda de los bosques naturales y la biodiversidad.
- f) Se recomienda a la SEAM y al SFN la abstención total de aprobación y/o autorización de desmontes por cualquier acto administrativo, en el marco de lo expuesto por esta auditoría y la suspensión total de los alcances de las licencias irregulares (aún vigentes) relacionadas con PUT en los Dptos. mencionados.
- g) La SEAM y el SFN deberán establecer procedimientos eficaces de coordinación, concertación y cooperación entre los sistemas productivos y los organismos de planificación, atendiendo la experiencia práctica de análisis de proyectos en la materia.
- h) La SEAM deberá reglamentar los Arts. 12º, inc. n) y 15º, inc. b) de la Ley N° 1561/00 “Que crea la SEAM”, a fin de garantizar el cumplimiento de sus funciones.
- i) Las áreas declaradas como de reservas forestales y las determinadas por el SFN en propiedades privadas deben ser declaradas intangibles por la autoridad de aplicación competente y registradas en el registro general de la propiedad en el título de propiedad correspondiente donde se acote la restricción de dominio sobre las mismas.
- j) La SEAM, por imperio de las Leyes N°s 1561/00 y 294/93 debe evaluar estrictamente los proyectos de obras o actividades relativas a explotaciones o aprovechamientos forestales o de bosques naturales; dichos requisitos mínimos son una exigencia que dan validez y legitimidad a la DIA.
- k) La SEAM deberá implementar políticas y planes regionales de ordenamiento ambiental de los territorios, asegurando la sustentabilidad de los procesos de aprovechamiento de los recursos naturales y el mejoramiento de la calidad de vida. Asimismo, deberá proponer y difundir sistemas más aptos para la protección ambiental y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el mantenimiento de la biodiversidad, en los territorios citados, con especial énfasis en los problemas de pendientes de 5% y más de 15%.

- 1) Los entes examinados deberán iniciar los trámites correspondientes (Ley N° 1626/00 “De la Función Pública”), con el fin de deslindar responsabilidades por las inobservancias manifiestas del debido proceso administrativo en el ejercicio de la función pública y de las normativas aplicables referentes a la protección de los bosques naturales.

Es nuestro informe.

Abog. Jacinto Galeano
Abog. en Comisión

Lic. Virginia Amarilla N.
Auditor

Nora Ramírez Flores
Auditor

Lic. Roberto Penayo
Auditor

Ing. Agr. Federico Palacios, MSc.
Auditor

Ing. Quím. Gloria Herrero
Supervisora

Lic. Emilio Buongermini
Coordinador General Res. CGR N° 999/04
Director General
Dirección General de Control de los Recursos
Naturales y Medio Ambiente

Asunción, febrero de 2007