



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

Resolución CGR N° 548/09

***δPOR LA CUAL SE DISPONE LA REALIZACIÓN DE UN EXAMEN ESPECIAL A LA
EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS PROGRAMAS AMBIENTALES DE LA
ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE ELECTRICIDAD (ANDE), CORRESPONDIENTE
AL EJERCICIO FISCAL 2008ö***

INFORME FINAL



Julio ó 2009

TABLA DE CONTENIDO

PARTE I.....	3
I. Dictamen.....	3
PARTE II.....	5
I. Introducción.....	5
I.1 Origen del examen.....	5
I.2 Objetivos.....	5
I.3 Alcance.....	5
I.4 Marco legal.....	5
I.5 Comunicación de observaciones.....	6
II. Desarrollo.....	7
II.1 Aspectos Generales.....	7
II.2 PROYECTO LPN ANDE 173/07 Construcción de la LT 66 Kv Acaray- Hernandarias- Contrato N° 1264/07.....	8
II.3 PROYECTO LPN ANDE 127/07 Construcción de la Estación de La Victoria- Contrato 1280/07.....	14
II.4 PROYECTO LPI ANDE-BID 162/07 Construcción de la LT 220 Kv Acaray-Cnel. Oviedo- Contrato 1530/08.....	22
II.5. OTROS PROYECTOS EN EJECUCIÓN.....	28
III. Control Interno.....	30
IV. Conclusiones y Recomendaciones Generales.....	32
V. Recomendación Final.....	34
Anexos.....	35

PARTE I

I. Dictamen

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por la Constitución Nacional y la Ley N° 276/94 "Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República", practicó un Examen Especial a la Ejecución Presupuestaria de los Programas Ambientales de la Administración Nacional de Electricidad, correspondiente al período fiscal 2008", con el fin de emitir una opinión sobre la razonabilidad de la misma.

Es responsabilidad de la administración de la entidad el contenido de la información suministrada. La responsabilidad de la CGR consiste en producir un informe que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas, políticas y procedimientos de Auditoría Gubernamental prescritos por la Contraloría General de la República, compatibles con los de aceptación general. Por lo tanto, requirió, acorde con ellos, de la planeación y ejecución del trabajo, de manera que el examen proporciona una base razonable para fundamentar los conceptos y la opinión expresada en este Informe.

El control incluyó la obtención de evidencias, análisis de documentos y verificación del cumplimiento de disposiciones legales, así como la evaluación del control interno, con enfoque ambiental.

El informe contiene observaciones que fueron comunicadas a la administración de la ANDE para la presentación de los descargos, en su caso. Los mismos no fueron presentados en tiempo y no fueron objeto de evaluación, conforme a la Resolución CGR N° 2015 del 27 de diciembre de 2006

Concepto sobre el examen practicado

Los resultados de la auditoría por proyecto de inversión analizado y por programa ambiental se presentan en la Parte II, Capítulo II del Informe, mientras que los resultados de la evaluación del control interno se encuentran en el Capítulo III. A continuación se hace un resumen de los mismos.

- La ejecución del presupuesto de los programas ambientales no se sujetó estrictamente a la Ley 1535/99 "De Administración Financiera del Estado", Artículo 56.- Contabilidad institucional, y su decreto reglamentario, así como a la reglamentación establecida por la Contraloría General de la República a través de la Resolución CGR N° 653/2008, que aprueba el Manual de Rendición de Cuentas para uso obligatorio de las instituciones. En tal sentido, existen algunas deficiencias en la preparación y archivo de los soportes documentarios respaldatorios del registro contable de las operaciones de egresos.
- Los programas ambientales no fueron ejecutados en su totalidad bajo los criterios de eficiencia, eficacia y economía, ya que en algunos casos las actividades ejecutadas no presentan coherencia con los costos presupuestados y éstos con los estimados. Además, no fueron ejecutados en los plazos estipulados en los contratos y algunos no se ven reflejados en el presupuesto.
- Algunos programas no se desarrollaron conforme a los Planes de Gestión Ambiental, principalmente en cuanto a los cronogramas de ejecución y, en algunos casos, las actividades no coinciden íntegramente con los mismos. En conclusión, el ente no cumplió a cabalidad con lo estipulado en las licencias ambientales otorgadas por la Secretaría del Ambiente, en adecuación a la Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental".

- En cuanto al control interno, se ha practicado una evaluación con enfoque ambiental, en el cual se verificó que el ente presenta deficiencias de control estratégico (direccionamiento estratégico), control de gestión (actividades de control e información) y control de evaluación (autoevaluación).

En nuestra opinión, la Ejecución Presupuestaria de los programas ambientales ejecutados por la Administración Nacional de Electricidad – ANDE, en el periodo fiscal 2008, excepto por las observaciones insertas en el Capítulo II del informe adjunto, presenta razonablemente, en todo aspecto significativo y el resultado de sus operaciones, de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 1535/99 “De Administración Financiera del Estado”, y demás normas administrativas vigentes.

Asimismo, la gestión del ente acata las disposiciones ambientales que regulan sus hechos y operaciones (Ley N° 294/93 “De Evaluación de Impacto Ambiental” y reglamentaciones) excepto por las observaciones insertas en el informe adjunto, las cuales no afectan de manera significativa el manejo de los recursos y los resultados de la administración.

En consecuencia de todo lo anteriormente señalado, la entidad debe diseñar y presentar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor, documento que debe ser entregado a la Contraloría General de la República, dentro de los 90 (noventa) días siguientes al recibo del informe.

El plan de mejoramiento presentado debe contener las acciones que se implementaran por parte de entidad, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

PARTE II

I. Introducción

I.1 Origen del examen

El examen forma parte del Plan General de Auditoría 2009 de la CGR, conforme a los trabajos programados para el Informe y Dictamen de la Contraloría General de la República para el Periodo Fiscal 2008.

I.2 Objetivos

Obtener evidencia suficiente y competente que sirva de base para la emisión de una opinión sobre la legalidad y razonabilidad de la Ejecución Presupuestaria de Gastos de los Programas Ambientales de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), en el periodo auditado, así como la gestión en la aplicación de la normativa ambiental.

I.3 Alcance

Se revisó la totalidad de la ejecución presupuestaria de los Programas Ambientales de los proyectos de inversión, correspondiente a los gastos realizados en el periodo fiscal 2008.

Es responsabilidad de la administración de la ANDE el contenido de la información suministrada por la misma y analizada por la Contraloría General de la República.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas, políticas y procedimientos de auditoría prescritos por la Contraloría General de la República, compatibles con los de general aceptación; por lo tanto, requirió de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar los conceptos y la opinión expresada en el informe. El control incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan la gestión de la Entidad, las cifras y presentación de la ejecución presupuestaria y el cumplimiento de las disposiciones legales, tanto de administración financiera como ambientales.

I.4 Marco legal

- Constitución Nacional.
- Ley N° 276/94 "Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República".
- Ley N° 966/64 "Que crea la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) como ente autárquico y establece su Carta Orgánica".
- Ley N° 976/82 "Que amplía la Ley N° 966/64".
- Ley N° 1.535/99 "De Administración Financiera del Estado".
- Decreto N° 8.127/00 "Por el cual se establecen las disposiciones legales y administrativas que reglamenta la implementación de la Ley N° 1535/99".
- Ley N° 3409/07 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el año 2008", y su Decreto Reglamentario N° 11.766/08.
- Ley N° 2.051/03 "De Contrataciones Públicas" y su Dto. Reglamentario N° 21.909/03.
- Ley 125/91 "Nuevo Régimen Tributario".
- Ley N° 2421/04 "De reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal".
- Resoluciones reglamentarias emanadas de la Contraloría General de la República.
- Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental" y decreto reglamentario.
- Otras Leyes, Decretos y Reglamentaciones referentes al trabajo.
- Contratos, Convenios y Acuerdos suscritos.

I.5 Comunicación de observaciones

La Comunicación de Observaciones se realizó por nota CGR N° 3386, ingresada en el ente el 17 de junio de 2009.

El 30 de junio ingresó a la Contraloría General de la República la nota N° P. 2844/2009, que obra en el Expediente CGR N° 5657/09, por la cual la ANDE solicita prórroga de 10 (diez) días para la presentación de los descargos.

La Resolución CGR N° 2015 del 27 de diciembre de 2006, establece en su Art.1: *"Disponer que las observaciones resultantes de los Informes de Auditoría, elaborados por la Contraloría General de la República, sean remitidos a las Instituciones auditadas, a fin de que las mismas realicen el descargo correspondiente, en el plazo perentorio e improrrogable de diez (10) días hábiles, a partir de la recepción del informe"*.

Por lo tanto, se remitió una nota a la ANDE informando sobre lo dispuesto por la mencionada Resolución.

En fecha 07 de julio de 2009 ingresó la nota N° P. 2938/2009, por la cual la ANDE remite los descargos (Expediente CGR N° 5858/09). Los mismos ingresaron fuera del plazo, razón por la cual no fueron evaluados, en virtud a la Resolución CGR N° 361/08 que establece en su Art. 1: *"Los documentos remitidos con posterioridad al plazo establecido en el Artículo 1 de la Res. CGR N° 2015/06, no serán evaluados en el marco de la auditoría correspondiente"*.

II. Desarrollo

II.1 Aspectos Generales

La ANDE fue creada por Decreto No. 3161 del Poder Ejecutivo de fecha 29 de marzo de 1949, y luego organizada por Decreto Ley No. 2340 del 30 de diciembre de 1950, aprobado por Ley No. 274 del 2 de agosto de 1955. A partir de la promulgación de la Ley N° 966/64 "QUE CREA LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE ELECTRICIDAD (ANDE) COMO ENTE AUTÁRQUICO Y ESTABLECE SU CARTA ORGÁNICA", está sujeta a sus disposiciones, a las demás normas legales y reglamentarias pertinentes y a las resoluciones de su Consejo de Administración. La mencionada ley fue ampliada por la Ley N° 976/82 "Que amplía la Ley N° 966/64" y modificada por la Ley N° 2199/03 "Que dispone la reorganización de los órganos colegiados encargados de la dirección de empresas y entidades del Estado Paraguayo".

Las dependencias de la ANDE con competencias en los programas ambientales son:

- Departamento de Gestión Ambiental dependiente de la División de Estudios Económico-Energéticos y Ambientales de la Dirección de Planificación.
- Departamento de Supervisión de Obras de Líneas de Transmisión dependiente de la División de Supervisión de Obras de Generación y Transmisión de la Gerencia Técnica.
- Departamento de Supervisión de Obras de Estaciones dependiente de la División de Supervisión de Obras de Generación y Transmisión de la Gerencia Técnica.
- Departamento de Topografía dependiente de la División de Proyectos de Generación y Transmisión de la Gerencia Técnica.
- Oficina de Seguridad e Higiene Laboral dependiente de la División de Desarrollo Humano de la Dirección de Gestión y Desarrollo Empresarial.
- Oficina de Premios e Indemnizaciones subordinada a la Asesoría Legal.

De acuerdo al informe solicitado por nota CGR N° 950/09 y proporcionado por la ANDE por nota N° P. 1449/2009 (Expediente CGR N° 2613/09), los proyectos de inversión en ejecución durante el periodo fiscal 2008 fueron:

CUADRO N° 1

Administración Nacional de Electricidad – ANDE –		REPORTE: CUARTO TRIMESTRE 2008			
ACTIVIDADES A DESARROLLAR		ADJUDICADO A	RECURSOS FINANCIEROS		AVANCE FÍSICO
			DESEMBOLSADO (GUARANÍES)	ASIGNADOS (GUARANÍES)	
1	LPN 97/06 Seccionamiento LT 66 kV. Trinidad – San Pedro del Paraná (TRI-ENC/ENC-CBO-SPP)	Consorcio Tecnoelectric S.A. – 14 de Julio S.A.	7.273.908.938	7.573.420.800	100%
2	LPN 147/06 Ampliación Estación Acaray 220 kV	Consorcio Tecnoplus – Ingelco	2.991.465.222	3.481.268.777	100%
3	LPN 140/06 Ampliación ES Pte. Franco 220/66/23 kV. Ampliación Sub Estación APR 66/23 kV, Programas 1 y 2	Consorcio Barrail-Cie	5.762.529.600	6.544.591.961	89%
4	LPN 127/07 Construcción Estación de la Victoria 220/23 kV	DC Ingeniería	4.962.670.862	5.720.101.589	87%
5	LPN 135/06 LST 66 kV Subterránea Pte. Franco – APR	Barrail Hnos.		1.551.220.000	100%
6	LPN 186/06 ES SLO Celdas 23 kV tipo metalclad	Ing. William Stanley	126.007.793	132.008.164	100%
7	LPN 169/07 ES SES Y SUB ES Concep. Bco. de Capacitadores	Tecno Plus	229.207.032	232.426.534	100%
8	LPN 234/06 ES AYO Ampliación 66 kV	Concret Mix	1.021.756.668	1.061.515.197	96%
9	LPN 213/07 ES GUA Montaje Reactor 220 kV	Consorcio Tecnoplus – Ingelco	547.671.750	549.868.679	100%
10	LPN 195/06 ES REP Conclusión	Consorcio Tecnoplus – Ingelco	1.338.574.970	2.919.133.848	68%

11	LPN 173/07 LST 66 kV ACY – HER	Consorcio Cono – Ypoa Ingeniería	571.026.144	573.734.732	100%
12	LPI 162/07 LT 220 kV ACY – COV	CIE SAE	11.472.913.125	41.708.422.442	9%
			14.109.734.907	US\$ 13,408,305	
13	LPI 171/07 Repotenciación de Generadores 3 y 4 Cent. ACY	Ind. Metalúrgica Pescarmona	37.251.944.262	54.959.088.030	18%

Según el mismo informe, los Programas Ambientales ejecutados en el mencionado periodo fiscal, corresponden a los proyectos números 4, 11 y 12 del cuadro, indicados en color amarillo, conforme al cuadro que se presenta a continuación:

CUADRO Nº 2

Tabla – Obras de Inversión y Proyectos Ambientales ejecutados en el Ejercicio fiscal 2008						
Nº	Programas	Fuente de Financiamiento	Rubro	Presupuesto asignado	Ejecutado 2008	Fecha de ejecución o probable
1. LPN ANDE 173/07 – Construcción de la LT 66 kV Acaray-Hernandarias Contrato 1264/2007						
1.1	Programa de Educación Ambiental para el personal de la Contratista	FF-30	520	Ver Obs. 1	Ver Obs. 1	Junio/2008
2. LPN ANDE 127/2007 – Construcción de la Estación de la Victoria – Contrato Nº 1280/2007						
2.1	Programa de Educación Ambiental para el personal de la Contratista	FF-30	520	Gs. 89.750.000	Gs. 89.750.000	Abril/Mayo 2008
2.2	Programa de mejoramiento urbano. Desarrollo Vial	FF-30	520	Gs. 318.455.260	Gs. 124.617.996	2008
2.3	Programa de Mejoramiento Urbano. Arborización y revitalización de espacios recreativos	FF-30	520	Gs. 18.044.250	Gs. 16.424.250	2008
2.4	Programa de Mejoramiento Urbano. Iluminación del entorno	FF-30	520	Gs. 24.946.675	Gs. 24.946.675	2008
2.5	Programa de Mejoramiento Urbano. Creación de nuevas áreas verdes	FF-30	520	Gs. 38.504.400	Gs. 21.002.400	2008
3. LPI ANDE – BID Nº 162/2007 – Construcción de la LT 220 kV Acaray – Coronel Oviedo						
3.1	Programa de liberación de la franja de servidumbre	FF-30 FF-20	845	US\$ 1.000.000 US\$ 500.000	US\$ 210.908,69	Julio/Diciembre de 2008

A continuación se presentan los resultados de la auditoría realizada, organizados por proyecto.

II.2 PROYECTO LPN ANDE 173/07 Construcción de la LT 66 Kv Acaray-Hernandarias- Contrato Nº 1264/07

II.2.1 Aspectos ambientales del Proyecto

El proyecto cuenta con la DECLARACIÓN DGCCARN Nº 188/07 "Por la cual se aprueba el Estudio de Impacto Ambiental correspondiente a la obra "Construcción de la derivación de la Línea de Transmisión 66 kV Acaray-Itaipú a la Sub-estación Hernandarias cuyo proponente es la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), a ejecutarse en el Distrito de Hernandarias, departamento de Alto Paraná", del 13 de julio del 2007.

El Plan de Gestión Ambiental (PGA) contempla los Programas que se citan a continuación:

- Programa de Educación Ambiental para el personal del contratista
- Programa de Mantenimiento de la calidad del medio físico
- Programa Instalación de campamentos y obradores
- Programa Protección del medio biológico
- Programa de Señalización Ambiental
- Programa de Arborización y Mejora paisajística
- Programa de relacionamiento institucional con la Itaipú Binacional

El convenio que forma parte del contrato se firmó el 12 de diciembre del 2007. En la Sección 11 "Medidas de protección Ambiental" del contrato, se encuentran las Medidas de Protección Ambiental Generales que se citan a continuación:

- Educación Ambiental
- Instalación de faenas y campamentos
- Medidas de protección del medio ambiente natural
- Manejo de residuos sólidos y efluentes
- Relacionamiento con propietarios y terceros
- Salud, seguridad y objetos de valor históricos

De acuerdo al informe provisto por la ANDE, en el periodo fiscal 2008 se ejecutó:

Cuadro N° 3

Nº	Programa	Fuente de Financiamiento	Rubro	Presupuesto Asignado	Ejecutado	Fecha de Ejecución o Probable
1	Programa de Educación Ambiental para el personal de la Contratista	FF-30	520	No se tiene discriminado. El Programa fue incluido dentro del monto total contractual.	Ídem al de la derecha	Junio/2008

II.2.2 Observaciones

Cumplimiento del marco legal ambiental

OBSERVACIÓN N° 01:

El Decreto N° 14281/96 "Que reglamenta la Ley N° 294/93 De Evaluación de Impacto Ambiental" establece en su Art. 6 que cualquier actividad que no se mencione en el artículo anterior, que implique efectos negativos a los recursos naturales y el medio ambiente, o requiera, reglamentos y normas técnicas, la consideración de la variable ambiental para ser autorizada, podrá ser objeto de la exigencia de un EIA/RIMA y/o un Plan de Control Ambiental, de acuerdo a la evaluación del CAB.

De acuerdo a la nota de la ANDE P. 5797/06 del 29 de diciembre de 2006, el Estudio Ambiental fue presentado a la SEAM junto al Cuestionario Ambiental Básico (CAB).

El ente no siguió el procedimiento establecido en las normas ambientales para su adecuación al proceso de Evaluación de Impacto Ambiental.

Conclusión

La ANDE, en las gestiones para la obtención de la Licencia Ambiental, no se adecuó a lo establecido en el Art. 6 del Decreto N° 14281/96 "Que reglamenta la Ley N° 294/93 De Evaluación de Impacto Ambiental", al obviar un proceso que requiere el dictamen de la SEAM para exigir la presentación de un estudio ambiental (EIA/RIMA, Plan de Control Ambiental, otros) de acuerdo a la evaluación de su CAB, ya que en un mismo proceso presentaron el Cuestionario Ambiental Básico (CAB) y un Estudio Ambiental.

Recomendación

La ANDE debe adecuar sus acciones para la obtención de la Licencia Ambiental a los procedimientos establecidos en la Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental" y su Decreto N° 14281/96 "Que reglamenta la Ley N° 294/93 De Evaluación de Impacto Ambiental".

OBSERVACIÓN N° 02:

De acuerdo al Art. 2 de la Declaración de Impacto Ambiental, "la aprobación condicionada por un plazo de 2 (dos) años de la Licencia Ambiental, sujeto al cumplimiento de las medidas ambientales contenidas en el Plan de Gestión Ambiental del mencionado estudio ambiental presentado". (el subrayado es nuestro)

El Plan de Gestión Ambiental (PGA) aprobado por la SEAM contempla 7 (siete) programas ambientales, pero no presenta un cronograma de ejecución.

Conclusión

El Plan de Gestión Ambiental (PGA) no cuenta con un cronograma de ejecución de la obra que contemple el cumplimiento del mismo. Dicha situación imposibilita el control de cumplimiento del PGA, al no poder establecerse el avance en la ejecución de los programas ambientales, en función a los plazos de tiempo.

Recomendación

La ANDE debe establecer un cronograma de ejecución de las actividades previstas en el Plan de Gestión Ambiental –PGA- de sus proyectos de inversión, de modo a verificar su cumplimiento en las etapas establecidas.

OBSERVACIÓN N° 03:

En el contrato se incluyó la Sección 11 “Medidas de protección ambiental”, que no contempla en su totalidad los programas ambientales del PGA en base al cual el ente obtuvo la Declaración de Impacto Ambiental, y otros no llegan al nivel de detalle incluido en el PGA.

OBSERVACIÓN N° 04:

En el PGA del EIA del proyecto en estudio, cuyo contrato es el N° 1264/07, se incluye el Programa de Arborización y Mejora Paisajística; sin embargo, no está incluido en el contrato.

Como parte de los documentos remitidos por la ANDE sobre los programas ambientales del proyecto contrato N° 1264/07, se ha visualizado el Memorando AA/01/2009, del Dpto. Supervisión de Obras de Estaciones, del 24 de febrero de 2009, que hace referencia al Contrato N° 1278/07 Construcción de la SE Hernandarias, donde se informa sobre la realización de actividades comprendidas en el Programa de Arborización y Mejora Paisajística y de otras que se deben realizar. No queda claro si el programa fue ejecutado en el marco de uno u otro proyecto.

Conclusión

La ANDE no incorporó en el contrato, Sección 11 “Medidas de protección ambiental” la totalidad de los programas ambientales que estaban en el PGA, ni con el debido detalle, lo que está en contravención a la licencia ambiental obtenida de la SEAM para la ejecución del proyecto y puede ser causal de su revocación. Entre otros, este es el caso del Programa de Arborización y Mejora Paisajística.

Recomendación

La ANDE debe controlar la incorporación, en el contrato, de la totalidad de los programas ambientales establecidos en el PGA, de modo a cumplir con la Ley N° 294/93 “De Evaluación de Impacto Ambiental” y la Resolución que otorga la licencia ambiental.

Además, deben quedar claramente establecidos los programas y actividades de cada proyecto, de tal manera, entre otros, a no duplicar los costos.

Programa de Educación Ambiental

Según el Contrato, el plazo de ejecución de la obra se estableció en 120 (ciento veinte) días calendario, computado a partir de la entrega de la orden de inicio de ejecución.

La Sección 11 “Medidas de Protección Ambiental” del contrato, capítulo 2 “Educación Ambiental”, señala:

2.1 Antes del inicio de las obras, el Contratista deberá concienciar al personal técnico, obrero y profesional, para la implementación correcta de las medidas de protección ambiental previstas, a través de seminarios de capacitación y charlas informativas. Estos seminarios y charlas deberán repetirse conforme se incorporen a la obra nuevo personal.

2.2. El contenido básico del seminario incluirá los siguientes temas:

- a) *Conceptos: medio ambiente, impacto ambiental*
- b) *Legislación ambiental aplicable*
- c) *Medidas de prevención y mitigación ambiental a ser implementadas durante la construcción de la obra.*

2.3 *Como parte del programa de educación ambiental al Contratista, se deberá distribuir material informativo impreso, en formato y contenido adecuados para la correcta interpretación por parte del personal obrero.*

2.4 *Previo a la realización del seminario, el Contratista deberá someter a la aprobación de la ANDE el currículo vital del especialista que dictará el seminario, así como el programa y las herramientas que serán utilizadas.*

En el PGA, Punto 1.1., se estableció la realización de un seminario para la concienciación ambiental de los trabajadores, de manera a ejecutar las actividades ambientalmente seguras. En Plazos y Requisitos del PGA se estableció lo siguiente:

"a) *El Seminario constituirá el inicio de las tareas a cargo de la Empresa Contratista ...(...);*

b) *Para la ejecución del Programa, la Empresa contratista deberá prever la contratación de especialistas en educación ambiental e higiene laboral, con solvencia profesional y experiencia comprobadas.*

c) *Previo al desarrollo del seminario, la Empresa Contratista deberá presentar a la Fiscalización de la ANDE, para su aprobación, los Currículum de los profesionales que desarrollarán los seminarios talleres, así como el material de apoyo preparado para la distribución.*

d) *La ANDE, a través de los Departamentos de Estudios de Transmisión e Impacto Ambiental, Proyectos Electromecánicos y Licitaciones deberá articular las acciones para la inclusión del Programa en los documentos de licitación.*

e) *Una vez realizado el Seminario de Capacitación, la Empresa Contratista deberá remitir a la ANDE el registro fotográfico de la realización del Seminario, así como el listado de participantes con nombres y apellidos, a más del número de cedula de identidad.*

g) *El seminario deberá ser realizado en forma de taller interactivo con duración de al menos 4 horas previo a la fase de construcción de las obras".*

OBSERVACIÓN N° 05:

En el contrato no se observan los requisitos establecidos en los incisos e) y g) del PGA.

Conclusión

El contrato no refleja la totalidad de acciones y requisitos establecidos en los estudios ambientales como el PGA – EIA, presentados ante la SEAM, y que fueron las bases para la obtención de la Licencia Ambiental para la ejecución del proyecto.

Recomendación

La ANDE debe utilizar la herramienta de Evaluación de Impacto Ambiental como medio para el cuidado del ambiente y de la calidad de vida y no como una mera formalidad para la obtención de la licencia que posibilite la ejecución de la obra.

OBSERVACIÓN N° 06:

De acuerdo al documento denominado "SEMINARIO DE CAPACITACIÓN AMBIENTAL DIRIGIDO AL PERSONAL TECNICO Y OBRERO", el Seminario fue realizado el 26 de junio de 2008. La obra se inició en enero del año 2008, por lo tanto esta actividad del Programa de Educación Ambiental se realizó 6 (seis) meses luego de empezar la obra. En el Contrato, Sección 11, capítulo 2, numeral 2.1 está establecido que debió realizarse antes del inicio de las obras para concienciar al personal técnico, obrero y profesional y para la implementación correcta de las medidas de protección ambiental previstas.

Conclusión

La ANDE no observó los requisitos y exigencias que se establecieron en el Contrato respecto al Programa de Educación Ambiental, las acciones las realizaron por el mero hecho de cumplir con los requisitos ambientales, sin pretender que las mismas sean

efectivas y/o para el logro de los objetivos previstos, como el concienciar al personal técnico, obrero y profesional para la implementación correcta de las medidas de protección ambiental previstas y antes del inicio de las obras.

Recomendación

La ANDE debe cumplir con los requisitos establecidos en los programas de educación establecidos en el EIA- PGA y el Contrato, en tiempo y forma, de tal modo que se logre el objetivo de realizarse antes del inicio de obras, con la finalidad concienciar al personal técnico, obrero y profesional, para la implementación correcta de las medidas de protección ambiental.

OBSERVACIÓN N° 07:

La auditoría no visualizó el material informativo impreso que debió ser repartido a los participantes ni su aprobación por parte de la ANDE, a fin de cumplir con los incisos 2.3 y 2.4 del Capítulo 2, Sección 11, del contrato. El mismo no forma parte de ningún documento o informe sobre el curso, proveído a la auditoría.

OBSERVACIÓN N° 08:

No se observa que la contratista haya realizado ningún trámite a fin de realizar el Programa de Educación Ambiental, según lo establecen el contrato (numeral 2.4) y el PGA (inciso c). La presentación del *currículum vitae* de la Arq. Mirtha Benítez y del programa de la charla fue realizada por el Departamento de Supervisión de Obras de Líneas de Transmisión, que remitió dichos documentos al Departamento de Estudios de Transmisión e Impacto Ambiental para solicitar su aprobación.

OBSERVACIÓN N° 09:

Según el PGA (inciso e), una vez realizado el Seminario de Capacitación, la Empresa Contratista deberá remitir a la ANDE el registro fotográfico de la realización del Seminario, así como el listado de participantes con nombres y apellidos, a más del número de cedula de identidad. Según el listado adjunto al informe del seminario y a las tomas fotográficas, se ve un total de 15 (quince) firmas, de los cuales una se repite y 2 (dos) se identificaron como de la ANDE, por lo que la asistencia de otros fue de 12 (doce). No se observa el número de Cédula de Identidad de los presentes.

Conclusión

Se evidencia el incumplimiento de los requisitos del contrato, y una vez más la falta de formalidad y la poca seriedad en disponer las acciones de educación ambiental.

Recomendación

La ANDE debe utilizar la herramienta de Evaluación de Impacto Ambiental como medio para el cuidado del ambiente y de la calidad de vida y no como una mera formalidad para la obtención de la licencia que posibilite la ejecución de la obra.

OBSERVACIÓN N° 10:

El inciso d del PGA establece que "La ANDE, a través de los Departamentos de Estudios de Transmisión e Impacto Ambiental, Proyectos Electromecánicos y Licitaciones deberá articular las acciones para la inclusión del Programa en los documentos de licitación". El Programa de Educación Ambiental está contemplado en la Sección 11, pero no está incluido en la "Tabla de precios Unitarios" que forma parte del Contrato. En dicha tabla se detallan todos los trabajos a ser realizados por la contratista con su precio, sin embargo, no aparece el programa ambiental. La ANDE desconoce los costos del programa ambiental desarrollado por la contratista.

Conclusión

La ANDE desconoce el costo del Programa de Educación Ambiental contemplado en la Sección 11 del Contrato, lo cual impide el control sobre las erogaciones al respecto.

Recomendación

La ANDE debe exigir a los contratistas, la presentación clara y precisa de los costos de todas las actividades/obras a ser desarrollados, a fin de establecer su pertinencia, concordancia y realizar el control posterior de la ejecución correspondiente.

Cumplimiento del marco legal administrativo financiero

La Contraloría General de la República, por Resolución CGR Nº 129/2001, modificada por Resolución CGR Nº 653/2008, aprueba el Manual de Rendición de Cuentas para uso obligatorio de las instituciones, en el cual se establecen los documentos mínimos exigidos como respaldos de los gastos realizados por los entes, para cada rubro presupuestario.

Los documentos de respaldo en su gran mayoría se encuentran conformes a lo establecido en el Manual de Rendición de Cuentas aprobado por la Contraloría General de la República, salvo algunos que por su volumen (contratos) se encuentran resguardados por otros departamentos, y los documentos que se especifican más adelante.

Los pagos realizados se encuentran presupuestados y ejecutados en el rubro 521 – Construcciones del presupuesto general de gastos de la institución y con saldo suficiente para dichas imputaciones. No se ha analizado la contratación, el llamado ni el proceso de adjudicación ya que los mismos se realizaron en el Ejercicio 2007, el cual se encuentra fuera del alcance de esta auditoría.

La Ley 1535/99, en su **Artículo 56.- Contabilidad institucional**, establece:

Las unidades institucionales de contabilidad realizarán las siguientes actividades, de conformidad con la reglamentación que establezca el Poder Ejecutivo:

- a) desarrollar y mantener actualizado su sistema contable;
- b) mantener actualizado el registro de sus operaciones económico-financieras;
- c) preparar, custodiar y tener a disposición de los órganos de control interno y externo la documentación de respaldo de las operaciones asentadas en sus registros; y
- d) mantener actualizado el inventario de los bienes que conforman su patrimonio, así como la documentación que acredite el dominio de los mismos conforme con la ley y la reglamentación respectiva.

Asimismo el Decreto Reglamentario de la misma dispone:

Art. 92°.- Soportes Documentarios para el Examen de Cuentas.- La rendición de cuentas estará constituida por los documentos originales que respaldan las operaciones realizadas y que servirán de base para el registro contable y la ejecución presupuestaria.

Los documentos considerados para las rendiciones de cuentas son los siguientes:

- a) Balance de Sumas y Saldos, el informe de ejecución presupuestaria del período y el movimiento de bienes;
- b) Los comprobantes que justifiquen los ingresos devengados y percibidos en el período y los de egresos que justifiquen la obligación y el pago; y,
- c) Los comprobantes contables que demuestren las operaciones registradas en la contabilidad y que no corresponden a ingresos y egresos de fondos, tales como ajustes contables.
- d) Las UAF's y SUAF's deberán preparar y archivar los soportes documentarios respaldatorios del registro contable de las operaciones de ingresos y egresos, en orden cronológico, previo control de fondo y forma de los mismos.

OBSERVACIÓN Nº 11:

Conforme a los documentos proveídos a esta auditoría, no constan entre los mismos, Acta de apertura de sobres oferta, Resolución o Acta de Adjudicación, Resolución por la cual se autorizan los pagos, Certificación de disponibilidad presupuestaria, Pago de última declaración jurada.

En cuanto a los pagos relacionados a programas ambientales, los mismos NO se encuentran discriminados en las facturas pertinentes así como TAMPOCO se detallan los trabajos y las actividades relacionadas a los mismos en las planillas de control, certificaciones ni actas de mediciones presentadas para el cobro de las facturas.

Tampoco se estableció un monto específico para el programa ambiental a llevarse a cabo en dicho contrato.

Conclusión

La institución no se ha adecuado en su totalidad a lo establecido en la Ley 1535/99 "De Administración Financiera del Estado", Artículo 56.- Contabilidad institucional, y su decreto reglamentario, así como a la reglamentación establecida por la Contraloría General de la República a través de la Resolución CGR N° 653/2008, que aprueba el Manual de Rendición de Cuentas para uso obligatorio de las instituciones.

Recomendación

La institución deberá adecuarse a lo establecido en la Ley 1535/99 y su decreto reglamentario en lo relacionado al artículo 56º Contabilidad Institucional, así como también en las reglamentaciones establecidas en la Resolución CGR N° 653/2008 que aprueba el Manual de Rendición de Cuentas y establece los documentos básicos mínimos exigidos como respaldos de los gastos realizados por los entes, para cada rubro presupuestario.

II.3 PROYECTO LPN ANDE 127/07 Construcción de la Estación de La Victoria- Contrato 1280/07

II.3.1 Aspectos ambientales del Proyecto

El proyecto cuenta con la DECLARACION N° DGCCARN N° 171/06 "Por la cual se aprueba el Estudio de Impacto Ambiental, correspondiente al proyecto "Construcción de la Sub Estación de la Victoria, en la propiedad de la Administración Nacional de Electricidad ANDE individualizada bajo la Finca N° 4579 y Cta. Cte. Catastral N° 27-0304-12/001, ubicado en la Compañía 6º, del Barrio Retiro, Municipio de Capiatá, Departamento Central", de fecha 12 de diciembre del año 2006.

El Plan de Gestión Ambiental (PGA) contempla el Plan de Mitigación y el Plan de Monitoreo. El Plan de Mitigación incluye los siguientes programas:

- Programa de Educación Ambiental (subprogramas educación ambiental para el personal contratista, capacitación al personal de operación y mantenimiento, información pública).
- Programa de Gestión Ambiental en campamentos y zonas de obras (subprogramas salud y seguridad; manejo de residuos sólidos, efluentes y particulados; relacionamiento con la comunidad).
- Programa de Mejoramiento urbano (subprogramas de desarrollo vial; arborización y revitalización de espacios recreativos; iluminación del entorno; creación de nuevas áreas verdes).

En fecha 8 de marzo del año 2009, la SEAM emite la RESOLUCION DGCCARN N° 676/2009 "Por la cual se concede la renovación de la Licencia ambiental otorgada por la Declaración DGCCARN N° 171/06 de fecha 12 de diciembre de 2006 al proyecto "CONSTRUCCIÓN DE LA SUB ESTACION DE LA VICTORIA" de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), desarrollado en la Finca N° 4579 Cta. Cte Ctrl. N° 27-0304-12/001, Compañía 6º del Barrio Retiro Distrito de Capiatá, Departamento Central".

El convenio que forma parte del contrato se firmó el 2 de octubre del 2007. El plazo de ejecución de las obras, según el contrato, es de 10 (diez) meses.

En la Sección 11 "Medidas de protección Ambiental" del contrato, se encuentran los programas incluidos en el PGA. Además, se deja constancia de que los costos de implementación del Plan que se refieren a las metodologías de trabajo (manejo de residuos, efluentes, salud y seguridad, etc) deberán ser distribuidos en los diferentes ítems de precios de las obras civiles de la tabla de precios. En la Sección 8 "Tabla de precios" se observa la inclusión de los programas ambientales a ser ejecutados por el contratista, a saber: Educación Ambiental y Mejoramiento urbano.

De acuerdo al informe provisto por la ANDE, en el periodo fiscal 2008 se ejecutaron los siguientes Programas:

Cuadro N° 4

Nº 2	Programa	Fuente de Financiamiento	Rubro	Presupuesto Asignado	Ejecutado	Fecha de Ejecución o Probable
2.1	Programa de Educación Ambiental para el personal de la Contratista	FF-30	520	Gs. 89.750.000	Gs. 89.750.000	Abril/Mayo 2008
2.2	Programa de Mejoramiento Urbano: Desarrollo vial	FF-30	520	Gs. 318.455.260	Gs. 124.617.996	2008
2.3	Programa de mejoramiento urbano: arborización y revitalización de espacios recreativos	FF-30	520	Gs. 18.044.250	Gs. 16.424.250	2008
2.4	Programa de mejoramiento urbano: iluminación del entorno	FF-30	520	Gs. 24.946.675	Gs. 24.946.675	2008
2.5	Programa de mejoramiento urbano: Creación de nuevas áreas	FF-30	520	Gs. 38.504.400	Gs. 21.002.400	2008

II.3.2 Observaciones

Programa de Educación Ambiental para el personal contratista

OBSERVACIÓN N° 12:

El Estudio de Impacto Ambiental del proyecto de construcción de la Subestación de la Victoria, de noviembre de 2005, expone en su Plan de Gestión Ambiental (PGA) un estimativo del costo del Programa de Educación Ambiental para el personal de la Contratista, de la siguiente manera:

Honorarios profesionales del capacitador:	Gs. 4.500.000
Materiales Impresos:	Gs. 1.300.000
Gastos Operativos:	Gs. 1.300.000
Total:	Gs. 7.100.000

En la Sección 8 "Tabla de Precios" del Contrato 1280/2007, el costo presupuestado en forma global para el Programa de Educación Ambiental fue de **Gs. 89.750.000** (Guaraníes ochenta y nueve millones setecientos cincuenta mil), sin discriminación de honorarios, materiales y gastos operativos. El mismo fue ejecutado en el año 2008 y de acuerdo a la factura, el pago del Programa de Educación Ambiental se realizó también en forma global.

Se observa una importante diferencia de costos entre la estimación realizada por la ANDE en su PGA y el presentado y ejecutado por la contratista. No se pueden identificar los costos reales debido a la falta de discriminación de los gastos en la Tabla de Precios aprobada por la ANDE y en la factura de pago.

Tanto el contrato como el PGA establecen las actividades a realizarse en el marco de este Programa y las responsabilidades por parte del Contratista, exponiendo lo siguiente:

- Capacitar, concienciar al personal técnico, obrero y profesional del Contratista que tiene a su cargo la construcción de la obra, a través de un seminario de capacitación, con énfasis en el Plan de Mitigación de Impactos Ambientales previsto en este estudio
- El seminario deberá abarcar como mínimo los siguientes temas:
 - * El ambiente y sus componentes
 - * Legislación ambiental aplicable
 - * Impactos ambientales de la obra
 - * Higiene y seguridad laboral

- El contratista será responsable de organizar y ejecutar el seminario de capacitación ambiental para su personal, posterior a la aprobación por parte de la ANDE, del currículum de los expositores, la metodología y las técnicas a ser empleadas.

OBSERVACIÓN N° 13:

En la propuesta del Seminario de Educación Ambiental proporcionada por la Contratista a la ANDE se menciona que el Instructor será el Ing. Ovidio Espínola, funcionario técnico de la SEAM; que los temas abarcarán lo establecido en el PGA; que la fecha, hora y lugar será determinada por la empresa contratista, y que la metodología será la siguiente:

- Ponencia del Instructor en clases presentadas en Power Point, acompañada por materiales audiovisuales (videos, fotografías de casos concretos relacionados a los temas desarrollados, espacios para preguntas y respuestas)
- La cantidad máxima deseable de participantes es de 30 alumnos
- Los materiales didácticos desarrollados por el Instructor en clase, serán proporcionados en versión digital a los participantes al final del Seminario
- Los participantes accederán a los Certificados con 75% de asistencia.

En fecha 3/04/08 la Ing. Rocío Vely Jefe DEE/TI2 de la ANDE, comunica al Departamento de Estudios de Transmisión e Impacto Ambiental que luego de analizar la propuesta del Seminario no existen objeciones a la misma.

En el Informe Técnico para la renovación de la licencia ambiental, la ANDE informa que el subprograma de Educación Ambiental para el personal contratista, lo realizaron mediante un Seminario de capacitación en jornadas de fecha 28 de abril, 5 y 6 de mayo de 2008, de 2 hs. cada una, en las aulas de la Escuela Graduada Subvencionada N° 3280 Niño Jesús de Capiatá. Los temas tratados fueron:

- A) El ambiente y sus componentes
- B) Legislación Ambiental Aplicable
- C) Evaluación del Impacto Ambiental.

En el Anexo 3 se presenta una copia de la Nota N° 41/2007 de DC Ingeniería S.A. en el cual se informa sobre el seminario y se adjunta 4 (cuatro) registros fotográficos de las tres fechas y una planilla de asistencia de la segunda Jornada de fecha 5 de mayo. En esta planilla se verifica la presencia de 7 participantes de los cuales 5 son personales de la Contratista y 2 funcionarios de la ANDE.

El monto ofertado y ejecutado por la contratista para el Programa de Educación Ambiental (Gs. 89.750.000), no se compadece con el servicio propuesto a la ANDE y desarrollado, teniendo en cuenta el programa presentado por la contratista, los materiales a ser distribuidos, la cantidad de participantes (5 personales de la Contratista y 2 funcionarios de la ANDE), el lugar en que se realizó el seminario (Escuela Niño Jesús, adyacente a la obra), y con un disertante funcionario de la SEAM. No se tiene conocimiento si se realizó algún pago a la Escuela por el uso de su aula ni al disertante. LA ANDE aprobó el programa y su desarrollo en estas condiciones.

Conclusión

La ANDE no determina los costos del programa de Educación Ambiental en forma detallada en la tabla de precios del contrato, como tampoco se incluye en las facturas de pagos el detalle de las actividades realizadas, lo que denota una ausencia de estudio de costos y verificación de cumplimiento para su pago. Por otro lado, acepta el costo presentado por el contratista, aún cuando éste denota una gran diferencia con el estimado en el PGA.

Recomendación

Se recomienda a la ANDE que no incluya en el paquete de licitación los Programas de Educación Ambiental La ANDE debe discriminar los costos de los ítems relativos al Programa de Educación Ambiental, de modo a contar con presupuestos racionales y coherentes con los servicios prestados y al mismo tiempo posibiliten una política de control efectiva de sus erogaciones.

OBSERVACIÓN N° 14:

La planilla de asistencia corresponde sólo a la segunda Jornada, de fecha 5 de mayo. En esta planilla se verifica una lista 7 participantes. No se tiene registro de firmas de las demás fechas. Tampoco se remitieron copias del material didáctico entregado en forma digital ni de los Certificados de asistencia que se mencionaban en la propuesta.

OBSERVACIÓN N° 15:

De acuerdo al Programa de Educación Ambiental incluido en el PGA y el contrato, el objetivo de esta actividad era capacitar, concienciar al personal técnico, obrero y profesional del contratista para la correcta aplicación de las medidas de protección ambiental previstas en el PGA. Sin embargo, el seminario se realizó a los 6 (seis) meses de iniciada la obra y con una escasa participación del personal del contratista. No se observa que la ANDE haya exigido su realización en forma previa a la construcción, según indica el PGA, como tampoco la repetición del mismo para una mayor participación.

Conclusión

La ANDE no exigió a la Contratista la presentación en forma de las planillas de asistencia, por lo que no puede medir ni exigir los resultados esperados. Tampoco observó los requisitos y exigencias establecidas en el PGA y Contrato de realizarlos al inicio. Las acciones las realizaron por el mero hecho de cumplir con los requisitos ambientales, sin pretender que las mismas sean efectivas.

Recomendación

La ANDE debe exigir y controlar a los contratistas el cumplimiento de las medidas y requisitos establecidos para la ejecución de los programas de Educación Ambiental en el EIA- PGA y/o Contrato, en tiempo y forma, de modo a facilitar el control y el logro del objetivo de concienciar al personal técnico, obrero y profesional, para la implementación correcta de las medidas de protección ambiental antes del inicio de obras.

Programa de Mejoramiento Urbano

Subprograma Desarrollo Vial

Según el PGA, este componente abarca:

- La construcción de una avenida con doble calzada con el eje longitudinal coincidente con el de la línea de transmisión 220 kV Guarambaré – San Lorenzo, desde la calle Río Paraguay, hasta la calle Amistad.
Alcance:
 - Apertura de la Avenida
 - Construcción del Paseo Central
 - Construcción del empedrado
 - Construcción de veredas
- Continuidad de la calle Roosevelt hacia la doble avenida y de la calle Amistad hacia la calle San Pedro
Alcance:
 - Apertura de calles
 - Construcción del empedrado
 - Construcción de veredas

OBSERVACIÓN N° 16:

En el contrato se incluye todo lo establecido en el PGA, pero no especifica el alcance de las obras del segundo ítem. El plazo previsto de ejecución de obras fue de 10 (diez) meses.

En el mes de noviembre 2007 se tienen los primeros registros de pago por parte de la ANDE y por lo mismo se calcula que para el mes de agosto de 2008 las obras deberían estar finiquitadas, si se cumpliera con lo estipulado en el Contrato. Con la verificación in

situ de fecha 4 de junio de 2009 se constató que el avance de obras relacionadas con el desarrollo vial es escaso. Así:

- No hay veredas sobre la calle Roosevelt ni sobre la calle San Blas que linda con la SE.
- La calle San Blas desde la calle 13 de Mayo hasta la calle Amistad no está empedrada y presenta acumulación de aguas pluviales por falta de drenaje.
- La apertura de la calle San Blas desde la calle Amistad hacia la calle Río Paraguay no está concretada.
- No se concretó la apertura de la calle Amistad hasta la calle San Pedro.
- Las veredas de hormigón visto de la plaza están terminadas, sin embargo no cuentan con cordones y una parte está destruida.

OBSERVACIÓN N° 17:

De acuerdo a los antecedentes, desde el año 2004 la Sección Estudios de Impacto Ambiental está solicitando al Departamento de Estudios de Transmisión e Impacto Ambiental y éste a la División de Estudios Económicos y Energéticos que se realicen las gestiones para agilizar los trámites para la compra de terrenos y situación de las tierras para la apertura de las calles del Programa de Mejoramiento Urbano, a fin de evitar inconvenientes al momento de ejecutar las obras. A finales del año 2007, el Departamento de Supervisión de Obras de Estaciones informa a la Dirección de Supervisión de Obras de Generación y Transmisión que se detectan inconvenientes para la implementación del Programa de Mejoramiento Urbano contemplado en el contrato.

En el Informe Técnico para la Renovación de la Licencia Ambiental, realizado en diciembre de 2008, informaron que en el Subprograma de Desarrollo Vial estaban realizando gestiones con las autoridades locales y propietarios para la adquisición de los terrenos que van a ser destinados a la construcción de calles.

La ANDE no finiquitó las gestiones previas requeridas para el cumplimiento del programa de desarrollo vial establecido en su PGA y que a la fecha siguen sin poder concretarse debido a esta situación.

Conclusión

Las Obras del Programa de Mejoramiento Urbano registran un considerable atraso respecto a las obras de la Estación ya finiquitadas, lo cual en gran medida se deben a la falta de concreción de las gestiones para la compra de terrenos para la apertura de las calles del Programa de Mejoramiento Urbano.

Recomendación

La ANDE debe atender los aspectos socioambientales de los proyectos que va a ejecutar, para lo cual debe involucrar efectivamente a los departamentos competentes, a fin de dar una solución eficaz a los aspectos conflictivos, los cuales finalmente repercuten en la sociedad afectada y en la concreción conciliada y oportuna de sus proyectos.

OBSERVACIÓN N° 18:

El cronograma de las medidas de mitigación dentro del PGA, no define los tiempos de ejecución en forma precisa, ya que indica que el programa de mejoramiento urbano debía ejecutarse en las tres etapas del proyecto (previa-construcción-operación), sin detalles específicos ni tiempo de conclusión.

Conclusión

La ANDE no define los plazos de finalización de las obras del programa de mejoramiento urbano, lo que le imposibilita realizar un seguimiento y control de la ejecución de las obras.

Recomendación

La ANDE debe definir los plazos de cada ítem de las etapas del proyecto de modo a controlar la ejecución oportuna de las obras.

OBSERVACIÓN N° 19:

El informe de avances presentado por la Contratista en el mes de noviembre de 2008, indica que el componente *camino* (que incluye apertura de calles, relleno y compactación, paseo central) tenía un 22% de avance físico (792 m² de los 3650 m² estipulados en el Contrato), sin precisar a qué parte del componente corresponden los 792 m² realizados, ya que no se discriminan si fueron medidos en las aperturas, rellenos y compactación o paseo central. Es decir, no discrimina la cantidad de m² por cada actividad para tener un parámetro comparativo cuando se presentan los avances.

Conclusión

La ANDE no exigió a la contratista la presentación de documentos claros y precisos del avance de las obras, por lo que no cuentan con parámetros comparativos para poder determinar cualitativamente los avances.

Recomendación

La ANDE debe establecer parámetros de control de avance de las obras donde invierte para optimizar los resultados esperados.

Subprograma de Arborización y revitalización de espacios recreativos

Según el PGA y el contrato, el subprograma comprende el enriquecimiento del área con especies de árboles nativos, así como la mejora del equipamiento de la plaza de la Amistad Virgen Fátima. Los elementos a ser incorporados comprenden:

- Colocación de pisos
- Colocación de asientos tipo plaza y basureros
- Reparación de los juegos infantiles existentes
- Plantación de árboles de especies nativas y ornamentales
- Plantación de pastos

OBSERVACIÓN N° 20:

Según la Sección 8 "Tabla de Precios" del contrato se tenía estipulado la plantación de 250 especies nativas y ornamentales.

En el informe de avances presentado por la Contratista en el mes de noviembre de 2008, este componente no tenía ningún avance. En el Informe Técnico de la ANDE, para la Renovación de la Licencia Ambiental, realizado en diciembre de 2008, en cuanto al Subprograma de Arborización y Revitalización de espacios recreativos informaron que se construyó una muralla y vereda perimetral de la Subestación, enriquecimiento del predio y alrededores con especies de árboles nativos. Asimismo, señala que en los espacios recreativos se colocaron pisos, bancos y recipientes para residuos en la plaza de la Amistad (muestra fotos en su Pág. 11), equipamiento lumínico tipo alumbrado público y además dicen que se repararán los juegos infantiles existentes, y se plantarán árboles de especies nativas, ornamentales y pastos.

En la verificación *in situ* no se detectaron indicios de nuevas plantaciones de árboles de especies nativas y ornamentales.

Conclusión

Según la inspección In Situ la auditoría verificó la no veracidad de la información presentada para la renovación de la Licencia Ambiental-2008, donde se menciona el enriquecimiento del predio con especies de árboles nativos y hecho no verificado.

Recomendación

La ANDE debe establecer procedimientos de control de las obras y asegurarse de presentar datos fidedignos a la SEAM, si así no fuere estaría incurriendo en falta y la licencia ambiental podría ser cancelada o no renovada.

OBSERVACIÓN N° 21:

En cuanto al componente de colocación de asientos tipo plaza, en la verificación *in situ* se constató la colocación de los 8 bancos estipulados en el Contrato. Por cada banco de madera tipo plaza se pagó Gs. 1.005.200 (Guaraníes un millón cinco mil doscientos). En el mercado el precio aproximado de dicho producto es de Gs. 400.000 (Guaraníes cuatrocientos mil).

OBSERVACIÓN N° 22:

En cuanto al componente de colocación de basureros, en la verificación *in situ* se constató la colocación de los 8 estipulados en el Contrato. Por cada basurero de metal se abonaron Gs. 879.550 (Guaraníes ochocientos setenta y nueve mil quinientos cincuenta). En el mercado el precio aproximado de dicho producto es de Gs. 200.000 (Guaraníes doscientos mil).

Conclusión

Los montos pagados por la ANDE para bancos y basureros están por encima de costos del mercado.

Recomendación

La ANDE debe contar con estudios de precios y consecuentes pagos razonables por la adquisición de los mobiliarios urbanos para la concreción de sus proyectos, aún realizándose éstos mediante los contratistas.

OBSERVACIÓN N° 23:

En cuanto al componente de reparación de juegos infantiles, según el informe de avances presentado por la Contratista en el mes de noviembre de 2008, no se realizaron las mejoras correspondientes, pero tenía previsto realizar estos trabajos en dicho mes según el Informe Mensual N° 12 presentado el 12 de noviembre de 2008.

En la verificación *in situ* se constató que la mayoría de los juegos infantiles se encuentran en mal estado: había un juego de hamacas que sólo contaba con el soporte y un juego "sube y baja" sin sujetadores, a excepción de un juego para trepar que tenía apariencia de nuevo.

Conclusión

Las mejoras presentadas en el informe de avance de reparación de juegos infantiles no fueron realizadas.

Recomendación

La ANDE debe ejercer un mejor control del avance de las obras a ser pagadas para que se ejecuten en el tiempo previsto.

Subprograma de Creación de nuevas áreas verdes

De acuerdo al PGA y a la Sección 11 "Medidas de Protección Ambiental" del contrato, se planteaba iniciar las acciones para la adquisición por parte de la ANDE de la porción del terreno privado que linda con el predio de la SE y la calle Amistad, de manera a dotar a dicho espacio de los elementos que lo conviertan en un área verde arborizada.

Según la Sección 8 "Tabla de Precios" este subprograma contempla el empastado de la plaza y terreno lindante con la SE de la Victoria.

En el Informe Técnico para la Renovación de la Licencia Ambiental la ANDE informa que se encuentra en proceso de gestión las acciones para adquirir la porción de terreno lindante al predio de ANDE y la calle Amistad para área arborizada.

OBSERVACIÓN N° 24:

Para el componente del empastado de la plaza, según el informe de avances presentado por la Contratista en el mes de Noviembre de 2008, el porcentaje fue del 100% y para el componente del empastado en el terreno lindante, no se había realizado ningún adelanto.

En el contrato estaba previsto 1800 m² de empastado en la plaza, los cuales fueron finiquitados con un costo total de Gs. 21.002.400 (Guaraníes veintidós millones dos mil cuatrocientos). En la verificación *in situ* se constató una zona de empastado en la cancha de fútbol de la plaza. Según las mediciones realizadas, la superficie de la cancha es de 1919,55 m², de los cuales se observó que aproximadamente la cuarta parte está empastada, es decir, 480 m².

OBSERVACIÓN N° 25:

En la verificación *in situ* se observó que la porción correspondiente al terreno lindante está en total estado de abandono, provisto de malezas y basura.

Conclusión

La ANDE no presta cuidado y ni mantiene adecuadamente los sitios que forman parte de los programas de mitigación de impactos ambientales y sociales. Así, se observa en el terreno lindante a la estación un total estado de abandono, provisto de malezas y basura. El empastado de la cancha también está deteriorado y sin pasto, debido a la falta de mantenimiento.

Recomendación

La ANDE debe contar con un plan de seguimiento para el mantenimiento de las obras ejecutadas, de modo a cuidar y velar por la economía y efectividad de sus inversiones, así como de los aspectos ambientales y sociales asociados.

Cumplimiento del marco legal administrativo financiero

La Resolución CGR N° 129/01 de la Contraloría General de la República, modificado por la Resolución CGR N° 635/08, se detallan los documentos de rendición de cuentas que respaldarán las operaciones efectuadas, entre ellas las con cargo al RUBRO 500 - Inversión Física y demás subgrupos de inversión del mismo rubro.

Los pagos realizados se encuentran presupuestados y ejecutados en el rubro 521 - Construcciones, Fuente de Financiamiento 30 del Presupuesto General de Gastos de la Institución y con saldo suficiente para dichas imputaciones. No se ha analizado la contratación, el llamado a licitación ni el proceso de adjudicación, ya que los mismos se realizaron en el Ejercicio 2007, el cual se encuentra fuera del alcance de esta auditoría.

En la verificación de la existencia de los documentos citados en las mencionadas normas no se ha visualizado los siguientes respaldos:

- Resolución de Aprobación del Programa Anual de Contrataciones (PAC).
- Resolución o Nota de Adjudicación y Autorización de Contrato.
- Copia de Contrato.
- Certificación de Disponibilidad Presupuestaria (CDP).

Cabe mencionar que la Ley N° 1535/99, art. 56 Contabilidad institucional establece: "*Las unidades institucionales de contabilidad realizarán las siguientes actividades, de conformidad con la reglamentación que establezca el Poder Ejecutivo:*

- a) *desarrollar y mantener actualizado su sistema contable;*
- b) *mantener actualizado el registro de sus operaciones económico-financieras;*
- c) *preparar, custodiar y tener a disposición de los órganos de control interno y externo la documentación de respaldo de las operaciones asentadas en sus registros; y*
- d) *mantener actualizado el inventario de los bienes que conforman su patrimonio, así como la documentación que acredite el dominio de los mismos conforme con la ley y la reglamentación respectiva".*

En el Decreto N° 8127/00 que reglamenta la Ley N° 1535/99, art. 8° de Responsabilidad Operativa establece: "*Los Organismos y Entidades del Estado citados en el Artículo 3° de la Ley serán los responsables de la aplicación de las medidas establecidas en el presente Decreto para la administración de recursos, a través de las Unidades de Administración y*

Finanzas y Sub-Unidades de Administración y Finanzas, en adelante denominadas UAF's y SUAF's respectivamente".

En el mismo Decreto, en su Capítulo III - De la Contabilidad Institucional, Art. 91° de Responsabilidad: *Las UAF's y SUAF's deberán registrar diariamente sus operaciones derivadas de los ingresos provenientes del tesoro o de la recaudación de ingresos propios, el registro y control de los egresos derivados de la ejecución presupuestaria, previo análisis de la consistencia y validación documental de conformidad con las normas establecidas y mantener actualizado el inventario de los bienes que conforman su patrimonio, el archivo y custodia de los documentos respaldatorios.* Art. 92° de Soportes Documentarios para el Examen de Cuentas: *La rendición de cuentas estará constituida por los documentos originales que respaldan las operaciones realizadas y que servirán de base para el registro contable y la ejecución presupuestaria.*

Los documentos considerados para las rendiciones de cuentas son los siguientes:

- a) Balance de Sumas y Saldos, el informe de ejecución presupuestaria del período y el movimiento de bienes;*
- b) Los comprobantes que justifiquen los ingresos devengados y percibidos en el período y los de egresos que justifiquen la obligación y el pago; y,*
- c) Los comprobantes contables que demuestren las operaciones registradas en la contabilidad y que no corresponden a ingresos y egresos de fondos, tales como ajustes contables.*

OBSERVACIÓN N° 26:

Se ha constatado deficiencias en el manejo de las informaciones, documentaciones y los registros de las mismas en la institución, teniendo en cuenta el compromiso de los responsables de las diferentes áreas para la preparación y archivo de los soportes documentarios respaldatorios del registro contable de las operaciones de egresos, en orden cronológico, previo control de fondo y forma de los mismos.

Conclusión

La institución no se ha adecuado en su totalidad a lo establecido en la Ley 1535/99 "De Administración Financiera del Estado", Artículo 56.- Contabilidad institucional, y su decreto reglamentario, así como a la reglamentación establecida por la Contraloría General de la República a través de la Resolución CGR N° 653/2008, que aprueba el Manual de Rendición de Cuentas para uso obligatorio de las instituciones.

Recomendación

La institución deberá adecuarse a lo establecido en la Ley 1535/99 y su decreto reglamentario en lo relacionado al artículo 56° Contabilidad Institucional, así como también en las reglamentaciones establecidas en la Resolución CGR N° 653/2008 que aprueba el Manual de Rendición de Cuentas y establece los documentos básicos mínimos exigidos como respaldos de los gastos realizados por los entes, para cada rubro presupuestario.

II.4 PROYECTO LPI ANDE-BID 162/07 Construcción de la LT 220 Kv Acaray-Cnel. Oviedo- Contrato 1530/08

II.4.1 Aspectos ambientales del Proyecto

El proyecto cuenta con la DECLARACIÓN DGCCARN N° 187/2007 "Por la cual se aprueban los Estudios de Impacto Ambiental correspondientes a las obras de Construcción de la Línea de Transmisión 220 kV Doble Terna Acaray- Cnel. Oviedo, cuyo proponente es la Administración Nacional de Electricidad (ANDE),... (...)", expedida por la SEAM el 13 de julio del año 2007.

En el PGA aprobado por la SEAM se incluyen los siguientes programas ambientales dentro del Plan de Mitigación del proyecto:

- Programa de Educación Ambiental para el personal del Contratista

- Programa: Manejo y control de la calidad del medio físico en los frentes de trabajo
- Programa Instalación de campamentos y obradores
- Programa: Protección del Medio Biológico
- Programa de Indemnizaciones y liberación de áreas ocupadas
- Programa de apoyo a la comunidad
- Programa de Fiscalización Ambiental

El convenio incluido en el contrato se firmó el 4 de marzo de 2008.

De acuerdo al informe provisto por la ANDE, en el periodo fiscal 2008 se ejecutó el siguiente Programa:

Cuadro N° 5

N°	Programa	Fuente de Financiamiento	Rubro	Presupuesto Asignado	Ejecutado	Fecha de Ejecución o Probable
3	Programa de Liberación de Franja de Servidumbre	FF-20 FF-30	845	US\$ 1.000.000 US\$ 500.000	US\$ 210.908, 69	Julio/Diciembre de 2008

II.4.2 Observaciones

Cumplimiento del marco legal ambiental

OBSERVACIÓN N° 27:

En el contrato no se observa ninguna sección en la cual se describa los programas ambientales comprendidos en el PGA o los de responsabilidad de la contratista. Entre ellos, el Programa de Educación Ambiental es incluido en la Sección 4 "Lista de cantidades" del contrato por un monto global de Gs. 96.421.409 (Guaraníes noventa y seis millones cuatrocientos veintiún mil cuatrocientos nueve), y el Programa de implementación de Arborización y Mejora Paisajística, sin que en ninguna parte se establezcan las especificaciones al respecto.

Conclusión

El ente no consideró en el contrato la descripción de los programas ambientales comprendidos en el PGA o los de responsabilidad de la contratista. Con respecto al costo, incluyen solamente el monto global del Programa de Educación Ambiental y el Programa de implementación de Arborización y Mejora Paisajística, sin sus especificaciones.

Recomendación

La ANDE debe incluir los detalles de costos y de acciones u obras relacionadas a los aspectos ambientales, para el control de cumplimiento y evaluación de los mismos.

OBSERVACIÓN N° 28:

El Estudio de Impacto Ambiental del proyecto expone en su Plan de Gestión Ambiental (PGA) un estimativo del costo del Programa de Educación Ambiental para el personal de la Contratista, que fue de **Gs. 20.000.000** (Guaraníes veinte millones).

En la Sección 4 "Lista de cantidades" del Contrato 1280/2007, el costo presupuestado en forma global para el Programa de Educación Ambiental fue de **Gs. 96.421.409** (Guaraníes noventa y seis millones cuatrocientos veintiún mil cuatrocientos nueve), sin discriminación de honorarios, materiales y gastos operativos.

Conclusión

La ANDE estimó previamente, en su PGA, el costo del Programa de Educación Ambiental, sin embargo no fue tenido en cuenta en la etapa de evaluación para la firma de los contratos, pagando muy por encima de lo previsto, desatendiendo los resultados de los estudios previos de presupuesto.

Recomendación

Al realizar los estudios previos de presupuestos presentados por oferentes, la ANDE debe contar con detalles al valorar los costos reales y tenerlos en cuenta en los siguientes pasos de adjudicación de obras a los contratistas, de modo a transparentar las gestiones relacionadas al ambiente.

Programa de Indemnizaciones y liberación de áreas ocupadas

Según el EIA, el proyecto contempla la construcción de una línea transmisión en 220 kV doble terna entre las subestaciones de Acaray y Coronel Oviedo. La longitud total de la nueva línea de doble terna es de 198 km, incluyéndose en el proyecto las posiciones de salida y de llegada en las Subestaciones de Acaray y Coronel Oviedo. La nueva línea a ser construida utilizará las franjas de servidumbre de las líneas existentes en operación, ya liberadas en su momento por la ANDE (conforme a la Ley 966/64), pero que no obstante, durante las tareas de campo han relevado la existencia de infraestructuras construidas dentro de dichas franjas de servidumbre ya constituidas, tales como un cementerio, galpones y depósito de materiales; y viviendas.

El EIA señala textualmente: *"El hecho de que la nueva línea de transmisión objeto del proyecto utilice franjas de servidumbres ya constituidas por la ANDE hace varios años, determina que no existan afectaciones a infraestructuras y viviendas que puedan ser atribuibles al proyecto. Esta situación se evidencia muy claramente en el levantamiento efectuado durante el diagnóstico ambiental del área. En efecto, las viviendas e infraestructuras que de acuerdo a la constatación en el terreno se hallan emplazadas de manera coincidente con el eje del proyecto, constituyen todas ocupaciones irregulares de la franja de servidumbre, situación que es considerada dentro del Plan de Gestión Ambiental"*.

El PGA, en el ítem Justificación del programa, señala textualmente:

"Una propiedad particular es considerada directamente afectada por la obra cuando la línea de transmisión, al pasar por un territorio, afecta o restringe los derechos plenos de uso por parte del propietario... Cabe señalar que una vez establecido el derecho de ANDE, el dueño del predio sirviente no puede emplazar viviendas, galpones, corrales de ganado, puentes, pozos de agua, tanques, árboles de altura o cultivos de fácil combustión. Legalmente (Ley 976/82), la ANDE puede proceder a la demolición sin indemnización alguna, de cualquier obra o construcción que se efectúe en la zona con servidumbre ya constituida.

En el caso del proyecto en estudio, de acuerdo a la documentación obrante en el Departamento de Topografía y Asesoría Jurídica de la ANDE, en el año 1978 se han obtenido todos los permisos de paso, se han establecido las servidumbres correspondientes a los circuitos 1, 2 y 3 (servidumbre a ser utilizada por la línea objeto del proyecto) y se han realizado las indemnizaciones en los casos en que fueron afectadas viviendas o mejoras. Esta situación hace que la ubicación de la línea en medio de las existentes (tramo rural) y en reemplazo de otra existente (tramo urbano), no solo elimine los costos que para un proyecto significan el pago de indemnizaciones por bienes y mejoras afectadas, sino que también elimina la necesidad de reasentamientos involuntarios.

Durante los trabajos de campo realizados, se han identificado situaciones de ocupación de franjas constituidas, para emplazar viviendas e infraestructuras permanentes. En dos de los casos (una vivienda y un depósito), las ocupaciones se dan por parte de los mismos propietarios de los predios sirvientes. El tercer caso, se trata de una familia en situación vulnerable, asentada en el predio de propiedad de la ANDE en la zona del Arroyo Torín, adquirido por la Empresa ANDE en el año 1980...(..."

Las actividades a desarrollar son: a) comunicación; b) actualización del catastro; c) valuación e indemnización de cultivos y plantaciones; d) liberación de áreas ocupadas por viviendas y depósitos.

Los costos estimados conforme al diagnóstico ambiental se presentan en el siguiente cuadro:

Componente	Descripción actual	Total
Equipo Técnico de la ANDE	Comunicación, actualización de catastro, valuación de cultivos y plantaciones	60.000.000
Gastos operativos	(Traslados, viáticos, combustible etc.)	10.000.000
Pago de indemnizaciones	Cultivos y plantaciones *	200.000.000
Liberación de áreas ocupadas	Infraestructuras	600.000.000
Total		870.000.000

* Los montos ha sido estimados conforme a los precios oficiales publicados para el año vigente por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (rubros: soja y maíz). Al tratarse de cultivos anuales, los montos reales habrán de ser calculados una vez definida la fecha de inicio de la construcción del proyecto."

OBSERVACIÓN N° 29:

De acuerdo al informe de la ANDE, se ejecutó en el año 2008 un total de U\$S 210.908,69 (Dólares Americanos doscientos diez mil novecientos ocho con sesenta y nueve centavos) en el rubro 845 Transferencias de Capital al Sector Privado como parte del programa de liberación de franja de servidumbre. Sin embargo, según el PGA *"en el caso del proyecto en estudio, en el año 1978 se han obtenido todos los permisos de paso y se han realizado las indemnizaciones en los casos en que fueron afectadas viviendas o mejoras. Esta situación hace que la ubicación de la línea en medio de las existentes (tramo rural) y en reemplazo de otra existente (tramo urbano), no sólo elimine los costos que para un proyecto significan el pago de indemnizaciones por bienes y mejoras afectadas, sino que también elimina la necesidad de reasentamientos involuntarios"*.

OBSERVACIÓN N° 30:

Hay una diferencia muy importante entre los costos estimados en el PGA en concepto de pago de indemnizaciones (cultivos y plantaciones por Gs. 200.000.000) y el informado por la ANDE (U\$S 210.908,69 equivalentes a Gs. 1.054.543.450 a un precio de cambio de 1U\$S=Gs.5.000).

Conclusión

El PGA es taxativo al afirmar que en el año 1978 se han obtenido **todos** los permisos de paso, se han establecido las servidumbres correspondientes a los circuitos 1, 2 y 3 (servidumbre a ser utilizada por la línea objeto del proyecto) y se han realizado **las indemnizaciones** en los casos en que fueron afectadas viviendas o mejoras, que no sólo **eliminaban los costos** que para un proyecto significan el pago de indemnizaciones por bienes y mejoras afectadas, sino que también eliminaban la necesidad de reasentamientos involuntarios.

El documento también refiere que toda la documentación da inicio a un expediente administrativo para el pago de las indemnizaciones previstas en la Ley 966/64, que es abonado al propietario del predio sirviente una sola vez, bajo recibo de conformidad, donde constan además las restricciones en cuanto a los derechos de dominio sobre la servidumbre constituida, autorizando también a la ANDE al registro correspondiente en la Dirección General de Registros Públicos y al ingreso para efectuar el recorrido y servicio de mantenimiento de la línea.

Aún así se previó un monto por pago de indemnizaciones, que además está muy por debajo de lo posteriormente presupuestado y de lo ejecutado hasta la fecha.

Recomendación

La ANDE debe cumplir y hacer cumplir lo establecido en Ley N° 966/64 *"Que crea la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) como ente autárquico y establece su Carta Orgánica"* y la Ley N° 976/82 *"Que amplía la Ley N° 966/64"*, no pudiendo otorgar indemnizaciones en condiciones no estipuladas en las mismas.

Además, debe tomar en cuenta la Ley N° 716/96 "Que sanciona delitos contra el medio ambiente" que estipula en su Art. 5° "Serán sancionados con penitenciaría de uno a cinco años y multa de 500 (quinientos) a 1500 (mil quinientos) jornales mínimos legales para actividades diversas no especificadas:...d) Los que empleen datos falsos o adulteren los verdaderos en estudios y evaluaciones de impacto ambiental..." En tal sentido, el Plan de Gestión Ambiental (PGA) debe contener datos veraces y exactos.

OBSERVACIÓN N° 31:

En el contrato, Sección 8 "Lista de cantidades", no se observa ningún ítem correspondiente a la actividad "liberación de áreas ocupadas por viviendas y depósitos", que según el PGA debía ser realizado por la contratista y para lo cual se estimó un costo de Gs. 600.000.000 (Guaraníes seiscientos millones). Sólo está presupuestada la actividad de "limpieza de la franja de servidumbre". De acuerdo a la Propuesta Técnica "La limpieza de servidumbre se ejecutará en las zonas estrictamente necesarias siguiendo expresamente las indicaciones de la Especificaciones Técnicas, los documentos de la Licitación y del Estudio de Impacto Ambiental. Consistirá en el despeje o retiro a lo largo de la franja de servidumbre de la línea, de toda vegetación que imposibilite la construcción de la obra o se constituya en un peligro para la futura operación de las instalaciones".

Conclusión

Se verifica nuevamente la no correspondencia entre las acciones previstas en el PGA y las desarrolladas en el Contrato, como del ítem "liberación de áreas ocupadas por viviendas y depósitos" en el PGA, que no aparece en la lista de cantidades del contrato, donde figura una actividad de "limpieza de la franja de servidumbre".

Todas estas situaciones repetitivas, dan una lectura de la poca importancia dada por las demás áreas de la ANDE a las cuestiones ambientales que fueron estudiadas e inclusive presupuestadas por las dependencias competentes. Esta situación se debe a la ausencia de una interrelación eficaz y comunicación entre las diferentes dependencias de la ANDE, que participan en la evaluación y proyección de las actividades ambientales, las de ejecución de obras, las de ejecución de presupuestos y/o llamados a licitación.

Recomendación

La ANDE debe revisar su plan estratégico de modo a potenciar las interrelaciones y comunicación de informaciones, requerimientos o necesidades de acciones ambientales para la ejecución de obras, entre las diferentes dependencias de la ANDE involucradas.

Cumplimiento del marco legal administrativo financiero

Los gastos verificados por el equipo de auditoría fueron exclusivamente los pagos realizados en concepto de Indemnizaciones Rubro 845, que se realizaron a los dueños de los inmuebles afectados por la franja de servidumbre del proyecto de Construcción de la Línea de Transmisión de 220 kV Acaray – Cnel. Oviedo.

La Contraloría General de la República, por Resolución CGR N° 129/2001, modificada por Resolución CGR N° 653/2008, aprueba el Manual de Rendición de Cuentas para uso obligatorio de las instituciones, en el cual se establecen los documentos mínimos exigidos como respaldos de los gastos realizados por los entes, para cada rubro presupuestario.

Conforme a los documentos proveídos a esta auditoría no constan entre los mismos, contratos firmados con los dueños de los inmuebles, por la utilización de la franja de servidumbre, resolución por la cual se autoriza el pago de las indemnizaciones, fotocopia de la cédula de identidad de los beneficiarios. Asimismo, no se observaron los documentos que avalen la propiedad legítima de los propietarios de dichos inmuebles para el reclamo de las indemnizaciones respectivas.

La Ley 1535/99, en su Artículo 56.- Contabilidad institucional, establece:

Las unidades institucionales de contabilidad realizarán las siguientes actividades, de conformidad con la reglamentación que establezca el Poder Ejecutivo:

- a) desarrollar y mantener actualizado su sistema contable;
- b) mantener actualizado el registro de sus operaciones económico-financieras;
- c) preparar, custodiar y tener a disposición de los órganos de control interno y externo la documentación de respaldo de las operaciones asentadas en sus registros; y
- d) mantener actualizado el inventario de los bienes que conforman su patrimonio, así como la documentación que acredite el dominio de los mismos conforme con la ley y la reglamentación respectiva.

Asimismo el Decreto Reglamentario de la misma dispone:

Art. 92°.- Soportes Documentarios para el Examen de Cuentas.- La rendición de cuentas estará constituida por los documentos originales que respaldan las operaciones realizadas y que servirán de base para el registro contable y la ejecución presupuestaria.

Los documentos considerados para las rendiciones de cuentas son los siguientes:

- a) Balance de Sumas y Saldos, el informe de ejecución presupuestaria del período y el movimiento de bienes;
- b) Los comprobantes que justifiquen los ingresos devengados y percibidos en el período y los de egresos que justifiquen la obligación y el pago; y,
- c) Los comprobantes contables que demuestren las operaciones registradas en la contabilidad y que no corresponden a ingresos y egresos de fondos, tales como ajustes contables.
- d) Las UAF's y SUAF's deberán preparar y archivar los soportes documentarios respaldatorios del registro contable de las operaciones de ingresos y egresos, en orden cronológico, previo control de fondo y forma de los mismos.

Los antecedentes de los gastos obligados, pendientes de pago, no han sido proveídas a esta auditoría por lo que no pudo ser analizada.

OBSERVACIÓN N° 32:

Esta auditoría, en base a los documentos presentados y a falta de alguno de ellos señalados más arriba, no tiene certeza cierta con relación a la existencia o no de los beneficiarios de dichas indemnizaciones y si son realmente afectados por la franja de servidumbre de la línea de transmisión de la Administración Nacional de Electricidad correspondiente al proyecto en estudio.

En el ejercicio fiscal 2008 la institución ha abonado en concepto de indemnización por los daños ocasionados a la propiedad privada por la franja de servidumbre aproximadamente G. 450.000.000.- (Guaraníes Cuatrocientos Cincuenta Millones) con recursos propios de la institución. Además, a diciembre de 2008 se ha obligado el pago de las indemnizaciones por un total de G. 1.046.107.102.- (Guaraníes Un Mil Cuarenta y Seis Millones Ciento Siete Mil Ciento Dos), con fondos provenientes del Préstamo BID 1835/OC-PR.

Conclusión

La institución no se ha adecuado en su totalidad a lo establecido en la Ley 1535/99 "De Administración Financiera del Estado", Artículo 56.- Contabilidad institucional, y su decreto reglamentario, así como a la reglamentación establecida por la Contraloría General de la República a través de la Resolución CGR N° 653/2008, que aprueba el Manual de Rendición de Cuentas para uso obligatorio de las instituciones.

Conforme a los documentos proveídos a esta auditoría y en base a la falta de otros tales como: contratos firmados con los dueños de los inmuebles, por la utilización de la franja de servidumbre, resolución por la cual se autoriza el pago de las indemnizaciones, fotocopia de la cédula de identidad de los beneficiarios, documentos que avalen la propiedad legítima de los propietarios de dichos inmuebles para el reclamo de las

indemnizaciones respectivas, esta auditoría no tiene certeza cierta con relación a la existencia o no de los beneficiarios de dichas indemnizaciones y si son realmente afectados por la franja de servidumbre de la línea de transmisión de la Administración Nacional de Electricidad correspondiente al proyecto en estudio.

Recomendación

La institución deberá adecuarse a lo establecido en la Ley 1535/99 y su decreto reglamentario en lo relacionado al artículo 56º Contabilidad Institucional, así como también en las reglamentaciones establecidas en la Resolución CGR Nº 653/2008 que aprueba el Manual de Rendición de Cuentas y establece los documentos básicos mínimos exigidos como respaldos de los gastos realizados por los entes, para cada rubro presupuestario.

Asimismo la institución deberá implementar los mecanismos necesarios para la confirmación de la existencia real de los beneficiarios de las franjas de servidumbres con los documentos respaldatorios correspondientes y que los mismos formen parte de los expedientes de solicitudes de los beneficiarios.

II.5. OTROS PROYECTOS EN EJECUCIÓN

II.5.1 Aspectos Generales

Por Memorando DGCGA Nº 06 EE-548/09 se solicitó se informe acerca de los proyectos ejecutados en el año 2008, sobre cuyos programas ambientales no se informaron. Se solicitó: si cuentan con Programas Ambientales, año de ejecución, monto de los mismos y rubro de imputación.

La ANDE respondió por nota Nº AI/88/2009, y remitió el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 7

PROYECTOS	EXISTENCIA DE PROGRAMAS AMBIENTALES	AÑO DE EJECUCIÓN
LPN 97/06 Seccionamiento LT 66 kV. Trinidad – San Pedro del Paraná.	Plan de Gestión Ambiental (PGA)	2007
LPN 147/06 Ampliación Estación Acaray 220 Kv.	Medidas de Protección Ambiental Generales	2007
LPN 140/06 Ampliación ES Pte. Franco 220/66/23 kV.	Plan de Gestión Ambiental (PGA)	2007
LPN 135/06 LST 66 kV Subterránea Pte. Franco – APR	Plan de Gestión Ambiental (PGA)	2007
LPN 186/06 ES SLO Celdas 23 kV tipo metalclad	Medidas de Protección Ambiental Generales	2007
LPN 169/07 ES SES Y SUB ES Concep. Bco. de Capacitadores	Medidas de Protección Ambiental Generales	2008
LPN 234/06 ES AYO Ampliación 66 kV	Medidas de Protección Ambiental Generales	2008
LPN 213/07 ES GUA Montaje Reactor 220 kV	Medidas de Protección Ambiental Generales	2008
LPN 195/06 ES REP Conclusión	Medidas de Protección Ambiental Generales	2008
LPI 171/07 Repotenciación de Generadores 3 y 4 Cent. ACY	Medidas de Protección Ambiental Generales	2007

II.5.2 Observaciones

OBSERVACIÓN Nº 33:

La ANDE informa sobre los proyectos del cuadro, que para los proyectos que por su envergadura no requieren ser presentados a la SEAM, se han preparado Medidas de Protección Ambiental que constituyen normas ambientales de carácter general a ser tenidas en cuenta durante la ejecución de las obras. No presentaron a la auditoría montos de los mismos ni rubro de imputación.

El Art. 6 de la Ley Nº 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental" establece: "La Autoridad Administrativa con facultad para examinar y dictaminar acerca de la Evaluación de Impacto Ambiental y sus Relatorios será el Ministerio de Agricultura y Ganadería.... O de los organismos que pudieran sucederle...(...)". Luego de la promulgación de la Ley Nº 1561/00 es la SEAM el ente responsable.

Asimismo, la Resolución SEAM N° 401/02 "Por la cual se Aprueba la Norma Ambiental General Contemplada en el Marco de la Ley 294/93 de Evaluación de Impacto Ambiental", en su punto 3 Justificación, en cuanto a los casos de obras o actividades que no requieran de la presentación de un EIA/RIMA, pero sí de otras medidas ambientales: "según cada caso y conforme a los Términos de Referencia que serán emitidos por la Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental, a cada recurrente, especificando claramente qué tipo de estudio deberá ser presentado a la Autoridad de Aplicación, el cual será evaluado por el equipo técnico de la citada Dirección, emitiendo posteriormente el dictamen de aprobación mediante una Resolución SEAM".

La ANDE no puede determinar cuándo y en qué casos presentar un proyecto a la SEAM, sino que todos deben ser puestos a consideración de la SEAM y es ésta la que debe determinar el tipo de estudio ambiental que el proyecto requiere.

Conclusión

La ANDE se adjudica competencias que no le son propias, al dictaminar la pertinencia o no de realización de uno u otro tipo de estudio ambiental que un proyecto requiere.

Recomendación

La ANDE debe adecuar sus acciones a lo establecido en las normativas ambientales en cuanto a emisión de opiniones, acerca del tipo de estudio ambiental que requiere cada proyecto, y solicitar a la autoridad de aplicación de la Ley N° 294/93, la SEAM, el dictamen correspondiente de sus proyectos y obras en todos los casos.

III. Control Interno

Se realizó la evaluación del Control Interno desde un enfoque ambiental. A continuación se presentan los resultados.

Sistema de Gestión Ambiental

- Existe una Política Ambiental establecida por la Alta Dirección de la entidad, debidamente aprobada a través de una Resolución de la Presidencia, pero su divulgación es insuficiente, ya que, aunque es publicada en la página web y en la intranet del ente, no hay indicios de la realización de talleres o jornadas de sensibilización, para su apropiación por los funcionarios.
- La Política Ambiental está incluida en el Manual de Políticas de la entidad, pero no se informa su implementación a nivel de Manuales Operativos. La implementación de las Políticas Ambientales Específicas 1.3.4 y 1.3.5 está orientándose hacia los procesos desarrollados por el Departamento de Gestión Ambiental, especialmente los relacionados a los proyectos de inversión, no así a los de la gestión institucional.
- La entidad cuenta con un Plan Estratégico aprobado por la Alta Dirección, que incluye el factor ambiental. Sin embargo, los Objetivos Estratégicos no incorporan la integralidad de los delineamientos de la Política Ambiental, principalmente los aspectos 1.2.2 de la Política Ambiental General y 1.3.4 y 1.3.5 de las Políticas Ambientales Específicas, en lo relacionado a la gestión institucional.
- El ente tiene incorporada el área ambiental en su estructura orgánica, bajo la denominación de Departamento de Gestión Ambiental, encargado de la planificación e implementación de la gestión ambiental de la entidad. Se encuentra en el cuarto nivel jerárquico, por lo cual tiene un nivel de decisión regular, no participa de las decisiones generales de la entidad y se ha visto que las observaciones ambientales no siempre son consideradas en las actividades que desarrolla la entidad. El mismo tiene una padronización de actividades, pero no se visualiza el Plan de Acción en materia ambiental de la entidad y por lo mismo no se puede realizar una comparación con la Política Ambiental previamente establecida.
- Existen varias dependencias que tienen asignadas responsabilidades en materia ambiental; sin embargo, éstas están relacionadas exclusivamente a la ejecución de proyectos de inversión. De acuerdo a lo informado, recién a partir de este año se tiene prevista la contratación de una Consultoría para la elaboración del Sistema de Gestión Ambiental y Social de la ANDE.
- La entidad posee un inventario de impactos relacionados a los proyectos de inversión, no así a los impactos debidos a su gestión institucional. También las causas de los impactos de los proyectos de inversión están inventariadas.
- La ANDE tiene Estudios de Impacto Ambiental de los proyectos de inversión que realiza. Las medidas para minimizar los impactos ambientales de los proyectos de inversión, presentados a la SEAM, se encuentran en el Plan de Gestión Ambiental (PGA) del Estudio de Impacto Ambiental (EIA), que debe ser aprobado por dicho ente para la obtención de la licencia ambiental. Sin embargo, en el examen especial realizado se detectaron deficiencias en la ejecución de los PGA en el año 2008.
- El ente no informó de la existencia de un Plan de contingencia para emergencias. Existe un procedimiento denominado "Personal Prevenido" que está dirigido a los funcionarios de las áreas de operación y mantenimiento. Se desconoce si existe algún plan para alguna contingencia que ocurriese al interior de la entidad, aunque la misma cuenta con una Oficina de Seguridad e Higiene Laboral. Por otro lado, el entrenamiento del personal para poner en operación el plan de contingencia no pudo ser verificado, ya que no se informó la existencia del plan.
- Existe un Plan de Formación y Capacitación 2009 con diversos cursos, pero ninguno de ellos es específico para el entrenamiento de operación del plan de contingencia, ni en aspectos de seguridad e higiene laboral ni en temas ambientales.

- La entidad no posee programas para reducir el consumo de recursos naturales (insumos y otros), pero sí ha invertido en la adopción de tecnologías para compatibilizar sus instalaciones con el medio ambiente.
- El ente no ha establecido programas de autocontrol, como ISO 14000, monitoreos o reportes ambientales, a pesar de la Política Ambiental Específica 1.3.12. incorporada en la Política Ambiental aprobada. Tampoco ha practicado auditorías ambientales.
- El ente ha tenido conflictos con la comunidad principalmente por la ubicación de las subestaciones. En el documento adjuntado, un acuerdo firmado dentro de la Comisión Multisectorial por el conflicto relacionado con la Subestación Pinozá en el año 2002, se menciona *“así mismo forma parte de este acuerdo la promoción de una ordenanza municipal que prohíba la construcción de sub-estaciones eléctricas en las inmediaciones de las Instituciones de Enseñanza, Hospitales, Asilos, Guarderías, etc.”* En el presente examen especial se observó que para el proyecto de construcción de la Estación de la Victoria no se tuvo en cuenta que a 100 metros aproximadamente se halla la Escuela Niño Jesús, es decir, existen ciertas incoherencias en los procesos.
- El ente no cuenta con indicadores de gestión ambiental. Los establecidos en el Plan Estratégico no constituyen una medida de los propósitos establecidos en la Política Ambiental y no miden los impactos ambientales de tal manera a indicar su reducción/aumento, considerando que el Objetivo estratégico es: Mitigar impactos ambientales.
- La entidad participa en programas de protección ambiental, apoyando eventos organizados por el Sector Eléctrico Paraguayo y por el Comité Paraguayo de la CIER (Comisión de Integración Energética Regional). Además, a través de la Memoria 2007 se constata la realización de actividades de protección ambiental con las comunidades. Se desconoce el presupuesto para ese rubro.
- A través de la verificación de los contratos y de los planes de gestión ambiental se visualizó que el ente establece los compromisos a ser cumplidos por los contratistas en materia ambiental. Sin embargo, se han detectado falencias que se detallan en el Capítulo II del presente informe.
- El ente informa sobre las acciones en el aspecto ambiental, según se observa en la Memoria 2007. No fue proveída la Memoria 2008.

Obligaciones ambientales

- Los proyectos revisados han sido adecuados a los procedimientos establecidos por la Ley N° 294/93 “De Evaluación de Impacto Ambiental”, sin embargo, se han detectado falencias en la ejecución de los Planes de Gestión Ambiental.

Las falencias por proyecto se detallan en el Capítulo II del presente informe.

Evaluación de la Presión Ambiental

- El ente no tiene datos acerca del consumo de insumos (agua, papel, otros) y producción de residuos, emisiones atmosféricas y ruidos.
- Se ha realizado estudios de ruido de las áreas de mantenimiento y ascensores de la entidad. No están relacionados con ruidos generados en la entidad con respecto a sus inmediaciones ni a las instalaciones.
- El ente afirma tener un inventario de residuos sólidos ocasionados por los procesos de la entidad, sin embargo, no ha sido visualizado por el equipo auditor.
- Se desconoce si el ente fue sancionado por problemas de salubridad.
- El ente afirma que la SEAM ha realizado varias inspecciones, pero no se han observado actas que lo demuestren.

IV. Conclusiones y Recomendaciones Generales

1. La institución no se ha adecuado en su totalidad a lo establecido en la Ley 1535/99 "De Administración Financiera del Estado", Artículo 56.- Contabilidad institucional, y su decreto reglamentario, así como a la reglamentación establecida por la Contraloría General de la República a través de la Resolución CGR N° 653/2008, que aprueba el Manual de Rendición de Cuentas para uso obligatorio de las instituciones.

Se recomienda ajustar sus operaciones administrativas a las normas legales vigentes que rigen su planeamiento, ejecución y control.

2. Todos los programas ambientales ejecutados en el año 2008, presentan falencias en su implementación por el incumplimiento del Plan de Gestión Ambiental (PGA) aprobado por la Secretaría del Ambiente (SEAM) para otorgar la licencia ambiental.

Se recomienda a la ANDE elaborar su PGA de manera acorde a las especificidades de cada proyecto, de tal manera que tanto las actividades como el momento y plazo de ejecución sean adecuados al mismo y sirvan a sus fines. Igualmente, se recuerda que una vez aprobado el PGA no debe ni puede ser modificado en ninguno de sus términos sin previa autorización de la SEAM.

3. Los PGA también presentan inexactitudes, principalmente en lo relacionado al cronograma de implementación, los cuales no son precisos y detallados.

Se recomienda al ente que los cronogramas de ejecución incluidos en los PGA detallen claramente la etapa del proyecto, plazo de ejecución de cada actividad, indicando semana/mes de inicio y fin, de tal manera que las actividades sean susceptibles de un adecuado seguimiento y control.

4. Los contratos no contemplan, en general, la totalidad de los programas ambientales previstos en el PGA y, en muchos casos, los costos de los mismos no se condicen con las actividades a ser desarrolladas ni con el estudio presupuestario incluido en el PGA.

Se recomienda que los contratos para la ejecución de los proyectos de inversión contengan en forma clara y específica los programas ambientales a ser ejecutados por la contratista, tanto el detalle de las actividades a ser realizadas como los precios de las mismas. También las facturas de pago deben puntualizar tanto la actividad como el programa al cual pertenece.

También se recomienda que, específicamente, los Programas de Educación Ambiental sean retirados de los paquetes licitatorios y sean manejados por el Departamento de Gestión Ambiental, y que sean desarrollados ya sea por el propio departamento o a través de la contratación de consultorías. Esto se debe a que se ha observado que en todos los casos los costos de las contratistas son muy abultados comparados con los estudios previos incluidos en los PGA. De esta manera se estaría economizando recursos del ente.

5. La ANDE debe cumplir y hacer cumplir lo establecido en Ley N° 966/64 "Que crea la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) como ente autárquico y establece su Carta Orgánica" y la Ley N° 976/82 "Que amplía la Ley N° 966/64", no pudiendo otorgar indemnizaciones en condiciones no estipuladas en las mismas.

Además, debe tomar en cuenta la Ley N° 716/96 "Que sanciona delitos contra el medio ambiente" que estipula en su Art. 5° "Serán sancionados con penitenciaría de uno a cinco años y multa de 500 (quinientos) a 1500 (mil quinientos) jornales mínimos legales para actividades diversas no especificadas:...d) Los que empleen datos falsos o adulteren los verdaderos en estudios y evaluaciones de impacto

ambiental...e) Los que eludan las obligaciones legales referentes a medidas de mitigación de impacto ambiental o ejecuten deficientemente las mismas”.

En tal sentido, el Estudio de Impacto Ambiental (EIA), Plan de Gestión Ambiental (PGA) y los informes que se presenten a la SEAM a los fines de la Ley N° 294/93 “De Evaluación de Impacto Ambiental” deben contener datos veraces y exactos.

6. El sistema de control interno, en lo relacionado al factor ambiental, presenta deficiencias relacionadas principalmente con el nivel de decisión y participación del área ambiental, en las decisiones de la Alta Dirección. Asimismo, el ente aún no cuenta con un Sistema de Gestión Ambiental y la Política Ambiental no está incluida integralmente en el Plan Estratégico ni en los procesos del ente. El ente no realiza procedimientos de autocontrol, monitoreo, reportes ambientales ni auditorías ambientales.

Se recomienda al ente tomar en cuenta los resultados presentados en el Capítulo III y principalmente, fortalecer su control interno, desarrollar su Sistema de Gestión Ambiental, introducir en sus procesos el factor ambiental, y realizar procedimientos de autocontrol.

V. Recomendación Final

La entidad debe diseñar y presentar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor, documento que debe ser entregado a la Contraloría General de la República, dentro de los 90 (noventa) días siguientes al recibo del informe.

El plan de mejoramiento presentado debe contener las acciones que se implementaran por parte de entidad, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

Es nuestro informe.

Asunción, 30 de julio de 2009

Lic. David Espínola Osorio
Jefe de equipo

Arq. Amada Alegre
Auditora

Lic. Andrea González, MP
Auditora

Sr. Aníbal Jiménez
Auditor

Ing. Gloria Herrero
Supervisora
Directora de Área

Lic. Ignacio Avila
Coordinador General
Director General

Dirección General de Control de la Gestión Ambiental



Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Nuestra Misión: Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía

Anexos

AUTORIDADES DE LA INSTITUCIÓN

Ing. SIXTO AMARILLA F., Presidente
Administración Nacional de Electricidad

Ing. OSVALDO ROMÁN ROMEI, Director
Dirección de Planificación

Ing. CARLOS R. JARA S., Jefe de División
División de Estudios Económicos, Energéticos y Ambientales

Ing. ROCIO VELY, Jefa de Departamento
Departamento de Gestión Ambiental

Ing. VICTOR R. ROMERO SOLIS, Gerente Financiero
Gerencia Financiera

Lic. HECTOR A. GONZÁLEZ R., Jefe de División
División de Contabilidad y Patrimonio

Lic. DOMINGO G. ESTIGARRIBIA M., Jefe de División
División de Tesorería

Lic. PEDRO VARGAS, Auditor Interno
Auditoria Interna