



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

RESOLUCIÓN CGR N° 1110/08

**“POR LA CUAL SE DISPONE LA REALIZACIÓN DE UN EXAMEN ESPECIAL A LA MUNICIPALIDAD DE ASUNCIÓN, CON RELACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN DE LOS ESPACIOS VERDES DE USO PUBLICO, DE LA CIUDAD DE ASUNCIÓN”**

INFORME FINAL

Plaza del Correo



*DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL DE LA GESTIÓN AMBIENTAL*

Asunción – Paraguay

Agosto - 2009

RESOLUCIÓN CGR N° 1110/09

“POR LA CUAL SE DISPONE LA REALIZACIÓN DE UN EXAMEN ESPECIAL A LA MUNICIPALIDAD DE ASUNCIÓN, CON RELACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN DE LOS ESPACIOS VERDES DE USO PUBLICO, DE LA CIUDAD DE ASUNCIÓN”

|                  |                           |
|------------------|---------------------------|
| ENTIDAD AUDITADA | Municipalidad de Asunción |
|------------------|---------------------------|

|  |                                        |                                                                                                 |
|--|----------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | Equipo de Auditores                    | Arq. J. Amada Alegre<br>Ing. Emilio Mantero<br>Abog. Fidelina Ocampos<br>Lic. Virginia Amarilla |
|  | Supervisión                            | Ing. For. Sandra Perrens<br>Ing. Quím Gloria Herrero                                            |
|  | Coordinación General                   | Lic. Biol. Ignacio Ávila                                                                        |
|  | Dirección de Área                      | Ing. Quím. Gloria Herrero                                                                       |
|  | Dirección General                      | Lic. Biol. Ignacio Ávila                                                                        |
|  | Contralor General de la República      | Abog. Octavio Augusto Airaldi                                                                   |
|  | Sub- Contralor General de la República | Lic. Atilio Gayoso                                                                              |

TABLA DE CONTENIDO

Anexo tomas fotográficas.....1

CAPITULO I.....2

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA .....2

ANTECEDENTES.....2

OBJETIVO.....2

ALCANCE.....2

LIMITACIONES.....2

MARCO LEGAL.....3

ÁREA RESPONSABLE DE LA PROVISIÓN DE DOCUMENTOS E INFORMES.....3

COMUNICACIÓN DE OBSERVACIONES.....3

MEMORANDO DE CONTROL INTERNO.....3

CAPITULO II.....4

DESARROLLO DEL INFORME.....4

A. CONTROL INTERNO.....4

B. ESTADO DE LAS ÁREAS VERDES DE USO PÚBLICO.....6

C. SUPERFICIE DE ESPACIOS VERDES DE USO PÚBLICO DE LA CIUDAD DE ASUNCIÓN.....14

D.- DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS FONDOS RELATIVOS A LOS ESPACIOS VERDES DE USO PÚBLICO .....15

CAPITULO III.....19

CONCLUSIONES .....19

CAPITULO IV.....21

RECOMENDACIONES .....21

ANEXO TOMAS FOTOGRÁFICAS



## CAPITULO I

### INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

#### ANTECEDENTES

La Resolución CGR N° 1110 *“Por la cual se dispone la realización de un Examen Especial a la Municipalidad de Asunción, con relación a la administración de los espacios verdes de uso público, de la ciudad de Asunción”*, de fecha 16 de octubre del 2008, la CGR dispuso la realización de la auditoría presentada en este informe sobre la gestión de la Municipalidad de Asunción relacionada a administración física y financiera de los espacios verdes de uso público, en el periodo comprendido entre los años 2006 y 2008.

Este examen tiene como antecedente el Examen Especial dispuesto por Resolución CGR N° 672/96 *“...sobre la aplicación de los recursos generados por la desafectación y posterior venta de plazas públicas del Municipio de Asunción”*, en cuyo marco la CGR emitió el informe con conclusiones y recomendaciones, estas últimas exhortadas para su cumplimiento mediante la Nota CGR N° 3404 de fecha 27 de julio de 1998.

#### JUSTIFICACIÓN

Uno de los aspectos influyentes en la calidad de vida del ser humano y en la consecución de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, es contar con un porcentaje de área verde de uso público según la población de un territorio. La Municipalidad de Asunción tiene entre sus fines y objetivos la planeación del municipio, la preservación del medio ambiente y el equilibrio ecológico, como el bienestar integral de la comunidad.

El crecimiento de la ciudad a costa de la disminución de los espacios verdes de uso público, incluso por debajo de los niveles recomendados por la OMS, ponen en riesgo la calidad de vida de los habitantes.

#### OBJETIVO

Promover una gestión municipal enfocada hacia el mejoramiento del ambiente, en beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

#### ALCANCE

Se verificó la gestión de la Municipalidad, en cuanto a la administración física y financiera de los espacios verdes de uso público, en el periodo comprendido por los años 2006, 2007 y primer semestre del año 2008.

El presente informe surge como resultado de la aplicación de procedimientos de control y del análisis de los documentos proveídos a los auditores. La ejecución y formalización de las operaciones examinadas son de exclusiva responsabilidad de los funcionarios de la Municipalidad y las dependencias relacionadas al manejo físico y financiero de los espacios verdes de uso público.

#### LIMITACIONES

Provisión fraccionada de las informaciones y documentaciones solicitadas y la demora en el suministro de las mismas.



## CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

---

### MARCO LEGAL

- Constitución Nacional
- Ley N° 1294/87 “Orgánica Municipal”
- Plan Ambiental Nacional
- Normativas de la Municipalidad de Asunción, relacionadas con los espacios verdes de uso público y con el ingreso generado por la venta de los mismos.
- Otras de orden internacional y nacional relacionadas.

### ÁREAS RESPONSABLES DE LOS ASPECTOS EXAMINADOS

Dirección General del Área Urbana-Directora General Arq. Alicia E. Sánchez de Ojeda  
Dirección de Catastro Municipal- Director: Ing. Civil Anatoli Pugin K.  
Dirección de Servicios Urbanos - Director: Omar D. Mendieta  
Unidad de Mantenimiento - Encargada: María G. Paniagua  
Departamento de Áreas Verdes - Jefe: Víctor H. Amarilla Sneed  
Departamento de Mercados Zonales y OVVP - Jefe: Miguel Kurita

Dirección General de Gestión Ambiental - Director General: Abog. Enrique Cañiza

Dirección General de Administración y Finanzas - Director General: Abog. Manuel Chávez  
Dirección de Recaudaciones - Director: Anastasio Yegros Rivas  
Unidad de Documentación de Pagos: Karina de los Ríos  
Dirección de Hacienda - Directora: Lic. Myrian Paredes  
Departamento de Tesorería - Jefa: Lic. Elizabeth Benítez  
Departamento de Contabilidad: Jefa Lic. Ana María Duarte

### ÁREA RESPONSABLE DE LA PROVISIÓN DE DOCUMENTOS E INFORMES

Contraloría Interna -

### COMUNICACIÓN DE OBSERVACIONES

Por Nota CGR N° 2415, de fecha 6 de mayo de 2009, la CGR remitió la Comunicación de Observaciones resultante de la auditoría de gestión realizada.

El ente remitió sus descargos por Nota N° 310/2009 S.G., de fecha 22 de mayo de 2009, con entrada en la CGR en fecha 26 de mayo de 2009, que conforman el Expediente CGR N° 4389. Evaluado dicho descargo, se levantaron las observaciones: B2.2; B5.2; D1.1; D1.2 y parte de la D1.3.

### MEMORANDO DE CONTROL INTERNO

En el marco de la auditoría se realizó una evaluación de las dependencias relacionadas al manejo de las áreas verdes de uso público y la relación existente entre las mismas. Se han verificado algunas situaciones que deben ser mejoradas, (que hacen al control interno) las cuales se exponen en el CAPÍTULO II Desarrollo del Informe.



## CAPITULO II

### DESARROLLO DEL INFORME

#### A. CONTROL INTERNO

La Ley N° 1535/99 "De Administración Financiera del Estado" establece en su Título VII el Sistema de Control y Evaluación. El **Artículo 60.- Control interno** indica: *"El control interno está conformado por los instrumentos, mecanismos y técnicas de control, que serán establecidos en la reglamentación pertinente. El control interno comprende el control previo a cargo de los responsables de la Administración y control posterior a cargo de la Auditoría Interna Institucional y de la Auditoría General del Poder Ejecutivo"*.

ARTÍCULO 3.- **Ámbito de aplicación...**(...) Las disposiciones de esta ley se aplicarán en forma supletoria a las municipalidades y, en materia de rendición de cuentas, a toda fundación, organismo no gubernamental, persona física o jurídica, mixta o privada que reciba o administre fondos, servicios o bienes públicos o que cuente con la garantía del Tesoro para sus operaciones de crédito.

#### Observaciones A

Con respecto al manejo de las informaciones y documentos relacionados con la gestión de las áreas verdes de uso público y de control interno de la Municipalidad, se emiten las siguientes observaciones:

##### Observación A.1

**Las diferentes dependencias de la Municipalidad con competencia en los temas específicos, proporcionan diferentes informaciones/datos sobre un mismo tema. Así:**

A la solicitud de la auditoría, de suministro de información sobre la superficie de áreas verdes de uso público, la Municipalidad envió diferentes datos; es decir que remitió datos provenientes de la Dirección de Catastro, del Dpto. de Áreas Verdes y del Dpto. de Bienes Inmobiliarios, en los cuales las superficies proporcionadas por cada dependencia no presentan coincidencia.

Con respecto al detalle de ingresos generados por la venta, uso o alquiler (kioscos, cantinas, viviendas u otros) de los espacios verdes de uso público, en los periodos fiscales 2006, 2007 y el primer semestre del año 2008, se recepcionó dos respuestas. En primer lugar respondieron que los ingresos recaudados son depositados en las cuentas Bancarias de Fondos Municipales y son destinados a gastos operativos de los espacios verdes. Igualmente, la auditoría recibió otra información, indicando que dichos ingresos son transferidos a la Cuenta Especial habilitada en el banco HSBC, con la denominación de "Venta Tierras" y adjuntan copia del Art. 51° de la Res. JM/N° 33/95 que señala que se utilizarán para compra de nuevos terrenos para uso público.

##### Descargo

Informan que la diferencia de superficies de las áreas verdes de uso público se debió a que en un principio se ha incluido en los listados todo el Patrimonio Municipal, el cual a la fecha no está íntegramente habilitado, y aclaran que en los listados de planillas remitidas, las casillas cuyas superficies aún no están consignadas se debe a que las áreas competentes están realizando trabajos técnicos de verificación.

Aclaran que los ingresos provenientes de la venta directa de terreno de dominio municipal y permiso de uso de terrenos de dominio municipal (alquiler kioscos, cantinas, viviendas u otros), son depositados en cuentas específicas y serán destinados a la compra de nuevos terrenos que se utilizarán para uso público con el fin de ampliar las áreas verdes y recreativas, en tanto que los Gastos Operativos emergentes de la Unidad Encargada de Espacios Verdes son financiados con Fondos Municipales.



## CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

---

### **Análisis de la auditoría**

Con respecto a lo señalado por la Municipalidad en relación al primer punto, se observa que los distintos departamentos no cuentan con datos consolidados sobre las áreas verdes. Con respecto a los descargos del segundo punto, éstos están dirigidos a dar respuesta a las preguntas realizadas durante el proceso auditor (destino de los fondos). Sin embargo, la observación está dirigida a falencias en el control interno.

### **Observación A.2**

#### **Desconocimiento de acciones correspondientes al área**

A la consulta sobre acciones relacionadas a las áreas verdes, realizadas en forma conjunta con otros municipios, el Dpto. de Áreas Verdes sugiere que sea derivado a la Dirección General de Gestión Ambiental o donde corresponda para informar al respecto.

### **Observación A.3**

#### **Falta de claridad y definición de los procesos encarados**

A la solicitud sobre planes destinados al cuidado de los espacios verdes de uso público, el Dpto. de Áreas Verdes responde describiendo sus funciones; así también, a la solicitud de aclaración, informan con el listado de acciones encaradas.

### **Descargos A.2 y A.3**

Informan que la Municipalidad no cuenta con áreas verdes compartidas con otros municipios por lo que no realizan acciones conjuntas a dichos efectos, y en contrapartida el Departamento de Áreas Verdes acciona conjuntamente con la Dirección General de Gestión Ambiental en procedimientos referentes a la masa arbórea de la ciudad y padrinazgo de plazas. Asimismo, señalan que adjuntan el Plan de Trabajo 2009 y avance de la ejecución de los mismos.

### **Análisis de la auditoría**

Con respecto al descargo a la observación A2, éstos están dirigidos a dar respuesta a la pregunta realizada durante el proceso auditor (acciones realizadas con otros municipios). Sin embargo, la observación está dirigida a falencias en el control interno. En los descargos a la observación A3 sólo se observa un informe de los trabajos realizados, no así el plan.

### **Observación A.4**

#### **La Contraloría Interna de la Municipalidad no gestiona la evacuación de la consulta/pedido.**

La Contraloría Interna de la Municipalidad no verifica la contestación de las diferentes dependencias ni validez de los datos proporcionados, sino que recolecta los documentos proporcionados por las mismas y los remite. Debido a esta situación, la CGR debió reiterar pedidos de informes y solicitar aclaración en varios casos, ya que se observa que reiteradamente unas dependencias responden que se derive a otras y la Contraloría Interna remite dicha respuesta a la CGR.

### **Descargo**

Informa que la Contraloría Interna remitió las respuestas presentadas por las dependencias por ser las áreas afectadas y encargadas de evacuar consultas sobre temas y responsabilidades que les son pertinentes, a fin de cumplir los plazos otorgados y requerimientos realizados por la CGR.

### **Análisis de la auditoría**

El Art. 12 del Decreto N° 1249/03 “*Por el cual se aprueba la reglamentación del régimen de control y evaluación de la Administración Financiera del Estado*”, que establece: “*La Auditoría Interna Institucional actuará como enlace entre la Institución y los supervisores externos, sean éstos los Auditores de la Auditoría General del Poder Ejecutivo, Auditores independientes y la Contraloría General de la República. Para el efecto, pondrá al alcance de los mismos, archivos y papeles de trabajo de las labores realizadas por la Auditoría Interna Institucional, y coordinará la obtención de información proveniente de otras áreas de la entidad u organismo*”.

En tal sentido, la Contraloría Interna debe realizar el seguimiento a las solicitudes de la CGR, a fin de remitir la información y documentos solicitados, en tiempo y forma, y no constituirse en mero receptor de respuestas que muchas veces no hacen más que indicar que no es su competencia o que debe ser respondida por otra dependencia.



## B. ESTADO DE LAS ÁREAS VERDES DE USO PÚBLICO

La Ley N° 1294/87 “Orgánica Municipal” establece entre otros:

### DEL OBJETO Y LA FUNCIÓN MUNICIPAL

**Art. 17.** - El Municipio tiene por objeto:

- a) el bienestar de la comunidad local y su desarrollo cultural, social y material;
- b) la protección de la salud y la seguridad de las personas;
- c) el fomento del civismo y de la solidaridad entre los vecinos; y,
- d) la cooperación con otras Municipalidades y entidades, para el cumplimiento de obras de interés colectivo, dentro de sus fines específicos.

Por **Resolución N° 1813/2008** se aprobó el Manual del Departamento de Áreas Verdes dependiente de la Dirección de Servicios Urbanos, que a su vez depende de la Dirección General de la Gestión Ambiental.

El Departamento de Áreas Verdes tiene por objetivo: “Realizar actividades relacionadas con la conservación y mantenimiento de plazas, parques y jardines municipales, paseos centrales de avenidas y rotondas, arborización de calles y avenidas, así como la construcción e instalación de nuevas plazas”.

En el marco de la auditoría se realizaron Inspecciones *In Situ* a diferentes lugares verdes de uso público, los cuales fueron seleccionados por muestreo del listado proveído por la Municipalidad. Se verificaron 25 plazas ubicadas en el centro y en los barrios de la ciudad de Asunción, entre las fechas 18 al 23 de febrero y el 5 de marzo del 2009.

### 1 Del paisaje y funcionalidad de las plazas

La Ley N° 1294/87 “Orgánica Municipal” establece entre las funciones y objetos municipales, entre otros, los siguientes:

Art. 18°. - Son funciones municipales

- ñ) La preservación del medio ambiente y el equilibrio ecológico, la creación de parques y reservas forestales, promoción y cooperación para proteger los recursos naturales.
- h) La cooperación para la conservación de los monumentos históricos, de las obras de arte y demás bienes culturales;

Art. 43° Es competencia de la Junta Municipal en cuanto a educación, cultura, deporte y turismo, entre otros:

- c) Adoptar medidas para la adecuada conservación de sitios y monumentos históricos y apoyar toda actividad pública o privada en esta materia.

Art. 64° En relación al urbanismo, recursos naturales y medio ambiente corresponde a la Intendencia:

- b) Realizar estudios y propuestas sobre la preservación del medio ambiente, uso del suelo, loteamiento, edificaciones y estética urbana y rural;

Art. 69° La Intendencia promoverá, apoyará y realizará en las zonas urbanas... (...):

- c) La defensa y promoción del patrimonio histórico y cultural de la Nación.

Art. 177° El planeamiento del desarrollo urbano contendrá entre otros:

- b) Determinación de las áreas y espacios verdes





#### Observación B.1.1

**La Municipalidad no realiza acciones para restaurar el paisaje histórico cultural de la plaza de la Democracia; sin embargo, es responsable de la preservación del medio ambiente y de la estética urbana. De esta manera se mantiene un ambiente discordante con su entorno, poco higiénico y caluroso en y bajo la superficie.**

Por Ley N° 1294/87 “Orgánica Municipal”, la Municipalidad tiene la responsabilidad de preservar el medio ambiente y el equilibrio ecológico en el ámbito natural como así también en el ámbito cultural, para la conservación de los monumentos históricos, de las obras de arte y demás bienes culturales. Específicamente le corresponde a la Intendencia emitir propuestas para la preservación del medio ambiente, uso del suelo, loteamiento, edificaciones y estética urbana; así como la defensa y promoción del patrimonio histórico y cultural de la Nación.

La plaza de la Democracia formaba parte del conjunto de plazas de valor urbano, histórico y cultural, con las otras 3 plazas del entorno: de la Libertad, Juan E. O’Leary y Panteón de los Héroes. Desde la intervención de la misma, realizada en otro periodo municipal, se constituye actualmente en un elemento discordante en su estructura, composición y materiales, con la ausencia de árboles, que hacen del sitio un espacio desolado donde se intensifican las altas temperaturas propias de nuestro país. La actual administración, así como las anteriores, no realiza acción alguna para restaurar dicho espacio, se desarrollan actividades comerciales en el sótano, con servicios higiénicos que despiden olores y faltos de higiene.

#### Descargo

La Municipalidad responde que la Plaza de la Democracia con la construcción actual es una obra de hecho por la intervención de otro periodo municipal, y que a efectos de mitigar los impactos señalados por la auditoría, realizan jardinados con plantas ornamentales y palmeras, arborización en sus veredas; mantenimiento y limpieza diaria. Adjuntan 5 (cinco) tomas fotográficas donde se ven actividades de limpieza, mantenimiento, poda y jardinado.

#### Análisis de la auditoría

Si bien es cierto, la intervención a la plaza fue realizada durante otro gobierno municipal, cada gobierno está facultado a accionar para solucionar falencias de gobiernos anteriores, en este caso la intervención que afectó el patrimonio histórico de la ciudad de Asunción.

#### Observación B.1.2

**La Municipalidad permite la utilización desnaturalizante de las plazas de la Libertad y Uruguay, y no acompaña con el debido cuidado y/o acciones compensatorias los impactos y daños que dichas actividades ocasionan.**

En la Plaza de la Libertad se encuentran puestos de exposición y venta permanentes de artesanía. Además, gran parte está ocupada por vendedores ambulantes. A diferencia de las otras dos plazas del conjunto, Juan E. O’Leary y de los Héroes, presenta un aspecto de descuido, con depósitos indebidos de basuras, insuficiente cantidad de basureros, jardín deteriorado, sin pasto ni plantas ornamentales.

#### Descargo

La Municipalidad informa con respecto a la Plaza de la Libertad, que para la reubicación de los artesanos desde la Plaza O’Leary, procedieron al ensanche de la vereda a efectos del espacio libre para el tránsito peatonal, que la presencia de los artesanos, a su criterio, no desnaturaliza la función de espacio público, porque no afecta el uso de la plaza en sí y la parte de áreas verdes. Que la Plaza Uruguay es frecuentemente invadida por indígenas, campesinos u organizaciones sociales varias, y que a pesar del esfuerzo de la Municipalidad para la reparación y refacción de la misma, las medidas tomadas no perduran por más de un día puesto que al retirarse un grupo ingresa otro. Que las plazas de la Democracia, O’Leary y de los Héroes, presentan actualmente buen estado de conservación, limpieza, o pintura y arreglos generales. Adjuntan 2 (dos) tomas fotográficas de mantenimiento de la plaza Libertad, donde se verifican tareas de arreglo de piso y vereda y 2 (dos) fotos de mantenimiento de la Plaza Uruguay, donde se ve que están realizando plantación de ornamentales.

#### Análisis de la auditoría

La falta de espacios públicos destinados a la concentración de personas y a vendedores ambulantes hace que la misma Municipalidad permita el uso y ubicación en las plazas.



## 2 De la vegetación en las áreas verdes de uso público

Entre las funciones municipales descritas en el Art. 18º, en el inciso ñ) para la preservación del medio ambiente y el equilibrio ecológico, para la Junta Municipal, se establece:

Art. 44. - En lo relativo a Recursos Naturales y Medio Ambiente, corresponderá a la Junta Municipal:

- a) Dictar normas tendientes a la mejor utilización de los recursos naturales y al mantenimiento del equilibrio ecológico y la preservación del ambiente;
- b) Reglamentar las condiciones de arborización de calles, avenidas, parques, plazas, playas turísticas y otros lugares públicos.

El Departamento de Áreas Verdes tiene entre sus funciones específicas:

- Programar juntamente con los jefes de las dependencias a su cargo, las actividades relativas a la conservación y mantenimiento de plazas, parques, jardines municipales, arborización de calles y avenidas;
- Supervisar y controlar las actividades indispensables para el cumplimiento del plan forestal municipal, realizados con instituciones y centros municipales;
- Supervisar la realización de la poda periódica de árboles y el servicio de mantenimiento del césped y plantas ornamentales en parques, jardines y plazas públicas;
- Programar y coordinar con otras dependencias de la Municipalidad los servicios de vigilancia, tanto en las áreas forestales como de los parques, jardines y paseos públicos;
- Disponer el riego en las plazas y paseos centrales de Asunción;
- Disponer la sanitación de los árboles en lugares públicos, periódicamente;
- Autorizar y supervisar los trasplantes de arbolitos en avenidas, veredas, plazas y paseos centrales.

### Observación B.2.1

**En varias plazas visitadas se ha verificado la falta de cuidado de la vegetación, tales como la ausencia de poda de árboles y corte de césped, árboles con termitas, donde la fitosanitación es nula o inadecuada, las partes de los árboles cuyas ramas fueron cortadas están al descubierto sin protección alguna.**

#### Descargo

La Municipalidad responde que a través de la Unidad del Departamento de Áreas Verdes de la Dirección de Servicios Urbanos, realiza el mantenimiento general de los árboles ubicados en las plazas, parques, paseos centrales y plazoletas; realizan la sanitación primeramente a los muñones (producto del corte de las ramas a partir de la zona en que esta se afina, ya que los cortes no deben ser realizados al ras de la corteza, porque aumenta el riesgo de ingreso de enfermedades por vía de los vasos capilares que conducen la savia en las plantas). Luego proceden a su sanitación con oxido de cobre (que tiene la duración suficiente para impedir el ingreso de patógenos y dar inicio a la cicatrización de la rama que lleva un tiempo considerable). Las tareas de poda lo realizan a partir de mes de abril hasta la primera quincena del mes de agosto, debido a que en esta época los árboles se encuentran en su periodo de latencia, con bajo porcentaje de savia en su sistema vascular, evitando de esta manera poner en riesgo la integridad física del árbol.

En lo relacionado al exterminio de termitas, informan utilizan productos a base de piretroides, de bajo efecto residual y menos agresivos, ya que en la zona urbana se da aglomeración de personas en espacios físicos relativamente pequeños y evitar así la intoxicación masiva.

Asimismo, aclaran que el Departamento de Áreas Verdes actualmente se encuentra en proceso de subsanar las observaciones realizadas a las plazas mencionadas por la CGR.

#### Análisis de la auditoría

Se observa que la Municipalidad realiza acciones al respecto, pero no se verifica un plan estratégico de conservación y aumento de las unidades arbóreas en la ciudad de Asunción, de modo a asegurar la atención de árboles de todas las zonas.



### 3 Plantación y cuidado de nuevos árboles

Entre las funciones específicas del Departamento de Áreas Verdes están:

- Supervisar y controlar las actividades indispensables para el cumplimiento del plan forestal municipal, realizados con instituciones y centros municipales;
- Programar y coordinar con otras dependencias de la Municipalidad los servicios de vigilancia, tanto en las áreas forestales como de los parques, jardines y paseos públicos;
- Autorizar y supervisar los trasplantes de arbolitos en avenidas, veredas, plazas y paseos centrales.

#### Observaciones B.3.1

**En algunas plazas y parques se observó la plantación de nuevos árboles, sin embargo no todos tienen la debida protección y algunos carecen de nuevos árboles a pesar de que los existentes están en mal estado o añosos.**

La Unidad Jardinería y Poda, dependiente también del Dpto. de Áreas Verdes, tiene por objetivo: *“Realizar las actividades relacionadas a la jardinería y poda en plazas, avenidas y rotonda”.*

Entre sus funciones específicas se encuentran:

- Realizar un relevamiento de necesidades de plantas ornamentales en plazas, paseos centrales, encausadores y plazoletas, periódicamente;
- Controlar los trabajos de jardinería en plazas, avenidas y rotondas, diariamente;
- Coordinar el ruteo de los camiones cisternas para el riego de jardines, plazas, parques y paseos centrales;
- Controlar la poda periódica de árboles y el servicio de mantenimiento de césped y plantas ornamentales en parques, jardines y plazas públicas, cuando se requiera.

#### Descargo

La Municipalidad responde que a través de la Unidad Arbórea del Departamento de Áreas Verdes, y en base a un plan de arborización realizan la arborización de avenidas, plazas, parques, plazoletas, atendiendo la necesidad de aumento de la masa arbórea de la ciudad y en reposición de los árboles caídos por razones fitosanitarias, mecánicas o fin de su ciclo biológico. Que los árboles recién plantados cuentan con un protector de madera para su supervivencia, proveído por la Unidad de Carpintería de la Dirección de Servicios Urbanos. Y cada planta es sujeta por tutores de madera para su correcto crecimiento, que es supervisado por los fiscalizadores.

Informan que los protectores son constantemente afectados por inadaptados, accidentes vehiculares en las avenidas, que en la mayoría de los casos no reparan el daño ocasionado y/o son robados, en cuyo caso proceden a la reposición, de acuerdo a la disponibilidad.

Adjunta resumen de las arborizaciones realizadas por la Municipalidad en el año 2008, 2009, en donde figuran las plazas que fueron objeto de arborizaciones. Adjuntan 3 tomas fotográficas de elaboración y utilización de protectores de plantines, realizados en los talleres de Servicios Urbanos.

#### Análisis de la auditoría

Se observa que la Municipalidad realiza acciones de plantaciones y cuidados de plantines por medio de la Unidad Arbórea del Dpto. de Departamento de Áreas Verdes, sin embargo, durante la inspección in situ se verificó lo observado en dichas plazas.

#### Observaciones B.3.2

**En algunos paseos centrales de avenidas de la ciudad de Asunción, como por ejemplo se cita el de la Avda. Eusebio Ayala, no tienen árboles y los pocos existentes se ven afectados en su crecimiento.**

#### Descargo

La Municipalidad responde que realizan constantes arborizaciones en los paseos centrales de las avenidas. Adjuntan un plan de arborización realizada por el Departamento de Áreas Verdes de los años 2008 y 2009. Informa que en la Avda. Eusebio Ayala en el año 2008 se arborizó con 40 (cuarenta) arbolitos de la especie Lapacho Rosado (*Tabebuia heptaphylla*), que se encuentran en buen estado físico y sanitario. Agregan que las condiciones particulares del ambiente urbano como ser la compactación del suelo, acceso restringido al agua de lluvia, filtración o agua subterránea, impide el desarrollo vegetativo normal de los árboles que incluso se reducen a la mitad, en lo que atañe a su tamaño y tiempo de vida, por tal motivo la plantación de reposición es constante y conforme a necesidad y disponibilidad.



**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**

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

**Análisis de la auditoría**

Se mantiene la observación realizada en la inspección in situ, pero se consideran las acciones realizadas por el Departamento de Áreas Verdes. Se resalta que la condición física del suelo del ambiente urbano mencionado por la misma Municipalidad, tales como la compactación del suelo, acceso restringido al agua de lluvia, filtración o agua subterránea que impiden el desarrollo vegetativo normal de los árboles, se deben en gran medida al planeamiento urbano de la ciudad de Asunción y a sus intervenciones para la solución de los problemas derivados del crecimiento urbano y aumento de la circulación vial, por lo que los espacios destinados a paseos centrales y/u otros espacios que albergan plantas y árboles, como veredas, se vean disminuidos y/o sacrificados. Y que por las condiciones inadecuadas del sitio se requieren constantes reposiciones que dependen, según ellos mismos, de la disponibilidad, que pone en riesgo a la vez la concreción del objetivo.

**Observaciones B.3.3**

**Los jardines de las plazas, especialmente de los barrios, se hallan con césped largo, seco, y con malezas y se observa un escaso enriquecimiento y hermoseamiento de los jardines con plantas ornamentales.**

**Descargo**

La Municipalidad informa que realiza mantenimiento periódico de los espacios públicos, conforme al cronograma de trabajo y que sin embargo tal tarea se ve afectada por actos de vandalismo y razones climáticas (sequía o lluvia). El sistema de trabajo de áreas verdes prevé la verificación a través de inspectores, a partir de los cuales elaboran los ruteos acorde a necesidades y capacidad.

**Análisis de la auditoría**

Se considera la respuesta de la Municipalidad, en cuanto a las acciones de vandalismo, teniendo en cuenta las entrevistas realizadas a los vecinos por la auditoría. Sin embargo, en la inspección in situ se observó la situación mencionada con relación al estado de conservación de las plazas.

**Observaciones B.3.4**

**Grandes áreas de algunos parques y plazas se encuentran faltos de césped, erosionados y sin tratamiento preventivo que evite su mayor deterioro.**

**Descargo**

En las zonas erosionadas que no son de uso deportivo, se plantan pastos resistentes pero debido a la sequía los mismos en muchos de los casos prosperan lentamente.

**Análisis de la auditoría**

El ente debe implementar acciones preventivas que incluyan obras de encauzamiento de las escorrentías.

**Observación B.3.5**

**En algunas plazas los espacios destinados a concentración de personas o reunitivos se encuentran en mal estado de conservación, sucios, con malezas.**

**Descargo**

En su respuesta la Municipalidad hace referencia a las plazas que concentran gran cantidad de personas con fines de manifestación social, como las invasiones a la Plaza Italia, Uruguay, De la Democracia, Gaspar R. de Francia, del Congreso, y que la Municipalidad interviene luego que se hayan realizado las invasiones, pero las medidas tomadas no perduran puesto que al retirarse un grupo, ingresan otros, dificultándose enormemente la intervención municipal y el mantenimiento de dichos espacios públicos. Adjuntan toma fotográfica de reposición y mantenimiento en las plazas Uruguay, de las Armas, Italia, de los Desaparecidos.

**Análisis de la auditoría**

Los espacios de las plazas mencionadas en la comunicación de observaciones, se refieren a los espacios de las plazas, generalmente, de barrios o periféricos destinados a la concentración de usuarios, donde se ha notado más abandono. Se recomendará a la Municipalidad analizar la cantidad de operarios para el mantenimiento y limpieza de plazas y /o en base a ello, planear estrategias conjuntas con los usuarios en otras plazas para dicho efecto.



## CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

### 4 De las obras complementarias para el cuidado de las plazas

La Ley N° 1294/87, además de las funciones municipales mencionadas más arriba del Art. 18., establece:

Art. 67. - En materia de obras públicas y particulares, la Intendencia tiene las siguientes atribuciones (entre otros):

e) conservar y embellecer plazas, parques y jardines municipales y arborizar calles, avenidas y otros lugares públicos; y,

Art. 41. - En lo relativo a Planificación Física y Urbanística, son atribuciones y deberes de la Junta Municipal:

f) dictar normas relativas a la construcción, habilitación y conservación de parques, plazas, jardines y playas municipales, así como la arborización de caminos, calles, avenidas y otros lugares públicos;...

La Municipalidad informó a la auditoría que el Departamento de Áreas Verdes se encarga entre otras cosas de:

a) Controlar la situación de plazas y parques de la ciudad;

c) Realizar el blanqueo, iluminación y trabajos de electricidad, albañilería en las plazas, parques y paseos centrales.

Que para ello cuentan con 2 (dos) fiscalizadores que realizan el monitoreo de las plazas que brindan información para los planes del día siguiente. Que realizan el blanqueo, iluminación, trabajos de electricidad, albañilería en las plazas parques y paseos centrales, por medio de cuadrillas de pintores (4 personas) y albañiles (4 personas) quienes brindan apoyo a las cuadrillas de limpieza en esta época de lluvia donde se acelera la crecida de malezas y, un electricista del Departamento de Mantenimiento de la Dirección de Servicios Urbanos con quien se encara las reparaciones en las diferentes plazas.

#### Observación B.4.1

**Deficiente provisión y mantenimiento de equipamientos, energía eléctrica, obras civiles e infraestructura en general que ponen en peligro a los usuarios.**

- Instalaciones eléctricas en mal estado con postes eléctricos sin lámparas o lámparas rotas, el cablerío sin tubos protectores, luminarias rotas o inexistentes.
- Registros de desagües pluviales y cloacales sin tapas.
- Pisos de veredas, camineros y de las áreas reunitivas rotos, deteriorados.
- Juegos de los parques infantiles oxidados, rotos y/o con puntas filosas expuestas.
- Bancos rotos.
- No cuentan con blanqueo u otras pinturas protectoras.

#### Descargo

La Municipalidad indica que a través de la Dirección de Servicios Urbanos provee periódicamente insumos a las áreas operativas para las tareas mejoramiento, mantenimiento y limpieza de áreas de la ciudad; que el Departamento de Áreas Verdes y la Unidad de Mantenimiento de la Dirección de Servicios Urbanos se encuentran en proceso de mejoramiento de las plazas señaladas por la CGR. Adjuntan un reporte de la Unidad de Mantenimiento de Servicios Urbanos.

Con respecto al mantenimiento del sistema eléctrico, arreglo de juegos infantiles, de veredas, pintura, herrería, etc., son objeto de destrucción, ya que se dan actos vandálicos que producen un estrés urbano en el mantenimiento de áreas verdes, como así también las invasiones.

#### Análisis de la auditoría

Se verificó en los reportes acciones de mantenimiento ejecutados en el año 2008, e inclusive en abril del año 2009. En las verificaciones in Situ expuestas en el informe, se demostraron situaciones aun no reparadas, parte de las cuales listan en las posteriores actividades reportadas. Sin embargo, se resalta la causa común de la situación descrita en el informe, que son los actos vandálicos que van en detrimento de los espacios verdes de uso público.



## CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

---

### 5 De la salubridad y servicios higiénicos

La Ley 1294/87 dispone en su Art. 42. - Sobre Higiene, Salubridad y Servicio Social, que corresponde a la Junta Municipal, atendiendo las disposiciones pertinentes al Código Sanitario:

- b) Regular todo lo relativo a higiene de acueductos, alcantarillas, piscinas y baños públicos, playas turísticas, riberas de ríos, lagos y arroyos, servicios higiénicos, depósitos y tratamiento final de basuras, terrenos no edificados, canales, pozos, aljibes y toda otra instalación sanitaria de uso público;
- c) Dictar normas sobre el control higiénico de los edificios, locales y sitios destinados a espectáculos públicos y, en general, los lugares de reunión o de convivencia social;
- h) Dictar normas que prohíban el expendio y consumo de bebidas, drogas y sustancias alimenticias que por su calidad o condición sean perjudiciales a la salud.

#### Observación B.5.1

**Algunas plazas y parques cuentan con servicios higiénicos para uso público, que no poseen buena ventilación, están deteriorados y faltos de higiene.**

#### Descargo

Informan que la Municipalidad ubica los baños públicos en sitios de mucha afluencia de público, entre los que se encuentran las plazas Uruguay, Bernardino Caballero, de la Democracia y el Parque Carlos Antonio López, cuya limpieza y mantenimiento lo hacen en forma periódica.

#### Análisis de la auditoría

La limpieza y mantenimiento realizado en forma periódica por la Municipalidad en algunos casos o situaciones no abastece, por lo que debería estudiar e implementar estrategias, de contingencia u otro para los casos donde se da la invasión masiva de grupos sociales.

### 6 De la acumulación de basuras en las plazas y áreas verdes de uso público

La Ley N° 1294/87 “Orgánica Municipal” establece en el:

Art. 18. - Son funciones municipales, entre otros:

d) la limpieza de vías de circulación y lugares públicos;

Art. 63. - Sobre servicios municipales y sociales, son deberes y atribuciones de la Intendencia:

a) disponer la prestación de servicios de limpieza, recolección y tratamiento de residuos en las vías públicas y otros lugares de uso público en el Municipio;

Por otro lado, se cuenta con la Ordenanza Municipal N° 14869/84 “De la protección de la flora y fauna de los jardines, plazas, parques, vías y paseos públicos, de tal forma a no permitir agresiones a los mismos”, que establece:

Art. 5°. Los papeles, desperdicios, basuras y otros objetos, deben ser arrojados en receptáculos especialmente previstos para ello...(…).

El Departamento de Áreas Verdes tiene entre sus funciones específicas:

- Disponer el despeje de árboles caídos en la vía pública;
- Disponer que se realice la recolección de basuras en las plazas y parques de la ciudad.

La Unidad Plazas y Parques dependiente del Departamento de Áreas Verdes para cumplimiento de su objetivo tienen entre sus funciones específicas:

- Elaborar cronograma de trabajo de las cuadrillas de limpieza en forma diaria, semanal y mensual;
- Verificar el suministro de los insumos, la coordinación de las maquinarias y equipos, así como el retiro de basuras de cada lugar, diariamente;
- Verificar la situación de las plazas y parques de la ciudad y elevar el informe correspondiente, periódicamente;



## CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

- Disponer el retiro de residuos provenientes de la limpieza de paseos centrales y plazas diariamente.

Al respecto, la Municipalidad informó que el Departamento de Áreas Verdes es el encargado de controlar el retiro de residuos provenientes de la limpieza de paseos centrales, plazas y parques; y que el retiro de residuo lo tiene previsto realizar en el turno siguiente; que cuentan con dos camiones volquetes para la recolección, más un refuerzo enviado por la Dirección de Servicios Urbanos.

### Observación B.6.1

**En las plazas, especialmente de los barrios, se verificó acumulación de basuras, ausencia o mal estado de basureros para recibir las basuras y falta de contenedores.**

Basuras desperdigadas muchas de ellas en lugares de juegos de niños, en evidente estado de descomposición, que demostraban su depósito en el lugar ya hacia varios días

#### Descargo

La Municipalidad informó que han procedido a la inspección y retiro de las basuras observadas por la CGR. Además informa que el Departamento de Áreas Verdes y la Unidad de Mantenimiento de la Dirección de Servicios Urbanos, realiza la limpieza y el mantenimiento del mobiliario público, los cuales no perduran mucho debido a hechos vandálicos y a efectos de la naturaleza como las caídas de las hojas, flores y polvo. Que mediante los ruteos de focalización proceden al permanente retiro de basuras acumuladas en las plazas.

#### Recomendación

Se mantiene la observación de acuerdo a la inspección in situ, y se considera la respuesta de la Municipalidad, a fin de recomendar reforzar la seguridad en los sitios, así como también considerar en sus gestiones una mayor apertura y trabajo en equipo con los vecinos, que facilite el trabajo por un mismo objetivo, que es el cuidado de las plazas.

## 7 Acciones conjuntas para el cuidado de las plazas

### Observación B.7.1

**En las plazas de los barrios, según encuestas realizadas a los vecinos, los mismos informaron la falta o escasa asistencia de la Municipalidad para el cuidado de las plazas.**

La Ley N° 1294/87 establece que las juntas comunales de vecinos deben cooperar con la intendencia en el cuidado de las plazas así como para la arborización. Se verificó que en las plazas de barrios donde los vecinos participaban en el hermoseamiento de las mismas, no existe un trabajo coordinado ni una comunicación fluida con la Municipalidad, a fin de cooperar con el mantenimiento, limpieza y hermoseamiento de las plazas. En varios de los sitios visitados, los vecinos se agrupan para realizar actividades de cuidado de las plazas. En plazas del centro, también se agrupan los vecinos y/o usuarios (como los taxistas) que colaboran para el cuidado de las mismas. En ambos casos realizan las actividades por iniciativa y acciones propias y tienen muy poca asistencia, si no nula, de parte de la Municipalidad.

#### Descargo

La Municipalidad informó que las actividades de limpieza realizadas en las plazas y parques incluyen mingas ambientales que lo hacen con la comunidad en los barrios, desde el año 2007 y actualmente en el marco de las tareas de lucha contra el dengue y la fiebre amarilla. Agregan que la vía del padrinazgo de espacios públicos incluyen tareas con la comunidad, que lo consideran como mecanismo que forma parte del esquema trazado en el marco del manejo de las áreas verdes como opción de trabajo conjunto con la comunidad.

#### Análisis de la auditoría

Se consideran oportuna (o válidas) las acciones encaradas por la Municipalidad al respecto, como las mingas ambientales y el padrinazgo de los espacios públicos que incluyen tareas con la comunidad, sin embargo, con las inspecciones In Situ, se ha detectado que son insuficientes, y en muchos excluyentes y no sistemáticos.



C. SUPERFICIE DE ESPACIOS VERDES DE USO PÚBLICO DE LA CIUDAD DE ASUNCIÓN

1 Espacios verdes de uso público por habitante

Según datos del censo realizado en al año 2002 en Paraguay, contenido en el documento “Resultados Finales –Censo Nacional de Población y Viviendas”, la ciudad de Asunción en el año 2002 contaba con 512.112 habitantes. La tasa de crecimiento poblacional prevista en el mismo documento es de 0,2%, con lo que se tiene para Asunción la cantidad de población del año 2008, de 519.322 habitantes, siendo la población de Asunción eminentemente urbana.

La superficie de áreas verdes de uso público en la ciudad de Asunción del año 2008, obtenida de los datos suministrados por la Municipalidad de Asunción, es de 1.087.101 m2 (Un millón ochenta y siete mil ciento uno).

En el cuadro de abajo se exponen datos en años que fueron evaluados por la CGR.

| Área Verde de uso Público de la Ciudad de Asunción |               |                                    |                          |
|----------------------------------------------------|---------------|------------------------------------|--------------------------|
| Año                                                | Superficie M2 | Cantidad de Habitantes de Asunción | Superficie por Habitante |
| 1996                                               | 920.765,74    | 500.938                            | 1,96 m2                  |
| 2008                                               | 1.087.101,00  | 519.322                            | 2,09 m2                  |

Observación C.1

Cada habitante de Asunción cuenta con 2,09 m2 de espacio verde de uso público. La Organización Mundial de la Salud recomienda no menos de 15 m2 de área verde por habitante. El porcentaje de áreas verdes por habitante, según estándares mínimos manejados y recomendados internacionalmente son, en el Cono Sur de 10 m2; en las ciudades europeas más de 20 m2 y se menciona a Curitiba que cuenta con 52 m2 por habitante.

Descargo

La Municipalidad remite como dato una superficie de aproximadamente 470 hectáreas de verde de la ciudad de Asunción, donde contabilizaron Plazas, Parques, Plazoletas, Ciclovías, Plazas Lineales, Plazas en terreno de Ferrocarril, Paseos Centrales, el Jardín Botánico y Zoológico y el Parque del IPS. Basados en dicho dato y cantidad de habitantes para el año 2008 de 519.322 (quinientos diecinueve mil trescientos veintidós), consideran la existencia de 9 m2 de área verde por habitante.

Asimismo, informan que la Dirección de Catastro y el Departamento de Áreas Verdes han iniciado procesos para relevar los datos de superficie de las plazas y parques de los cuales aún no cuentan.

Análisis de la auditoría

La Municipalidad incluyó en el cálculo de áreas verdes, según informó, los espacios correspondientes al Jardín Botánico y Zoológico con ciertas características restrictivas de ingreso, ya que es pagado.

En el informe de la Resolución CGR N° 672/96 “...sobre la aplicación de los recursos generados por la desafectación y posterior venta de plazas públicas del Municipio de Asunción”, se recalca los siguientes conceptos y criterios:

Espacios abiertos: Áreas destinadas al uso público irrestricto, aparte de las establecidas por las normas de convivencia cívica. La calidad de abierto no se refiere a la condición física sino a la disponibilidad, para su utilización libre y sin discriminaciones políticas, económicas, culturales o de otra índole (plazas, calles, parques, costas, centros cívicos). Los espacios abiertos pueden o no ser áreas verdes.

Espacios cerrados: son las áreas privadas, como los clubes, a los cuales se accede si se llenan determinados requisitos.





CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

Uno de los indicadores de la calidad urbana es el balance entre espacios abiertos y espacios cerrados. Cuanto mayor es este índice, mayor es la disponibilidad de espacios de uso público para el ejercicio de las prácticas ciudadanas.

Por tanto, el Jardín Botánico y Zoológico (250 ha) incluido como espacio verde de uso público, no puede ser considerado en este caso por el uso restricto que posee. Además, llama la atención que dicho espacio no fue incluido en el listado de áreas verdes de la Municipalidad. Por otro lado, los datos de la auditoría fueron obtenidos de la planilla proporcionada por la Municipalidad y la misma no remitió nuevos datos que respalden el descargo. Se reafirma la observación.

2 De los barrios y sus áreas verdes de uso público

| Barrios carentes de plazas |                  |                                                                                        |
|----------------------------|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| Año 1996                   | Año 2007/8       | Observación                                                                            |
| Ita Pyta Punta             | Ita Pyta Punta   | Sin Plaza                                                                              |
| Sajonia                    | -----            |                                                                                        |
| Catedral                   | -----            |                                                                                        |
| Gral. E. Diaz              | Gral. E. Diaz    | Sin Plaza                                                                              |
| Bañado                     | Bañado           | Sin Plaza                                                                              |
| Bañado Tacumbú             | -----            |                                                                                        |
| Ricardo Brugada            | -----            |                                                                                        |
| Las Mercedes               | -----            | La plaza que figura en el listado se encuentra en terreno perteneciente al Ferrocarril |
| Jara                       | Jara             | Sin Plaza                                                                              |
| Banco San Miguel           | Banco San Miguel | Sin Plaza                                                                              |
| San Vicente                | San Vicente      | Sin Plaza                                                                              |
| Pinozá                     | Pinozá           | La plaza que figura en el listado se encuentra dentro de un terreno privado            |
| Pirizal                    | Pirizal          | Sin Plaza                                                                              |

Observación C.2

Los barrios de Ita Pyta Punta, Gral. E. Diaz, Bañado, Jara, Banco San Miguel, San Vicente, y Pirizal no cuentan con espacios, plazas o parques. En el estudio de la Res. CGR N° 672/96 se realizó un listado de barrios sin área verde de uso público; en el nuevo listado enviado figura el Parque Infantil Pinozá, sin embargo éste se encuentra dentro de un espacio mayor privado, el Club Deportivo Pinozá de predio amurallado y acceso es restringido, como así también el de las Mercedes figura entre las informaciones enviadas como Plaza equipada en terreno del Ferrocarril Carlos Antonio López.

Descargo

La Municipalidad informa que parte de las áreas señaladas corresponden a zonas no catastrables y que según el Plan Regulador el desarrollo de áreas verdes se halla sujeto a dicho ordenamiento como los casos de Banco San Miguel y el Bañado. Respecto a otros espacios que figuran como privados, fueron incluidos con anterioridad por ser de uso público, a pesar de tener acceso restringido en algunos casos. Al respecto dicen anexar documento, el cual no ha sido visualizado.

Análisis de la auditoría

Se recalca que las áreas verdes de uso público son consideradas tales cuando cumplen con los requisitos de verde y de acceso libre y gratuito. Por tanto, se ratifica la observación.

D.- DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS FONDOS RELATIVOS A LOS ESPACIOS VERDES DE USO PÚBLICO

La Resolución de la JM/N° 033/95, en su Art. 51° establece que “Todo el dinero recaudado en concepto de cánones por arrendamiento y uso de suelo, así como por venta de tierras municipales, que hayan pertenecido al dominio público municipal, serán destinado a la compra de nuevos



**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**

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

terrenos, que se utilizarán para uso público, con el fin de ampliar las áreas verdes y recreativas de la ciudad, priorizando los barrios carentes de ellos” y respecto al registro, en el Art. 52° establece que: “Se registrarán fehacientemente todas las operaciones referidas a la compra – venta de los espacios públicos en una cuenta especial”.

**1 Ingresos por venta o alquiler de espacios verdes de dominio público.**

La Municipalidad informó que los ingresos generados por la venta de espacios verdes de uso público son depositados en una Cuenta Especial habilitada en el HSBC con denominación: **Venta Tierras**, Cuenta Corriente N° 546135005; Caja de Ahorro N° 546135008.

Por Comunicación Interna Municipal CIM/00134/09 de fecha 06 de marzo del 2009, la Municipalidad remitió a esta auditoría el detalle de ingresos por venta y uso de espacios verdes de uso público, desde 2006 hasta primer semestre de 2008, el cual se resume en el siguiente cuadro:

| Año           | Monto en Gs. ingresado por                  |                           |
|---------------|---------------------------------------------|---------------------------|
|               | Venta Directa de terreno de dominio publico | Permiso de uso de dominio |
| 2006          | 53.664.100                                  | 0                         |
| 2007          | 106.946. 737                                | 568.300                   |
| 2008          | 7.253.563                                   | 0                         |
| Total Parcial | <b>167.864. 400</b>                         | <b>568.300</b>            |
| Total         | <b>168.432.700</b>                          |                           |

Según se observa, la Municipalidad recaudó en concepto de venta de terreno de dominio público y permisos de uso en el periodo fiscal de los años 2006, 2007 y primer semestre del 2008, un total de Gs. 168.432.700 (ciento sesenta y ocho millones cuatrocientos treinta y dos mil setecientos).

Por Nota N° 163/2009 SG de fecha 31 de marzo de 2009 y Nota N° 205/2009 SG de fecha 16 de abril de 2009, remitidas por la Intendenta Municipal, se envían las facturas correspondientes al Tributo 178 (venta directa de terreno del dominio público) de los años fiscales 2006, 2007 y primer semestre de 2008, que totalizan un monto de Gs. 174.560.953 (Guaraníes: ciento setenta y cuatro millones quinientos sesenta mil novecientos cincuenta y tres).

**Cuadro de ingreso según facturas:**

| Ejercicios Fiscales | Monto total según facturas |
|---------------------|----------------------------|
| 2006                | 57.551.035                 |
| 2007                | 108.917.566                |
| 2008                | 8.092.352                  |
| <b>Total</b>        | <b>174.560.953</b>         |

Descargo: En los descargos remitidos, el ente informó por Memorándum N° 127 D.R. del Sr. Anastasio Yegros, Director de la Dirección de Recaudaciones, al Abog. Manuel Chávez, Director General de la Dirección General de Administración y Finanzas, del 18 de mayo de 2009, que no fueron remitidas 10 facturas, las cuales son adjuntadas. De acuerdo con esta nueva información, el cuadro de ingresos según facturas es el siguiente:

**Cuadro de ingreso según facturas:**

| Ejercicios Fiscales | Monto total según facturas |
|---------------------|----------------------------|
| 2006                | 58.036.789                 |
| 2007                | 109.076.061                |
| 2008                | 8.568.818                  |
| <b>Total</b>        | <b>175.681.668</b>         |



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

Las diferencias entre los montos ingresados informados por la Municipalidad, y los montos según facturas se debe a que en éstas se incluyen los recargos por multas y gestión.

En el paquete de facturas referentes al tributo 178 de Venta Directa de Terreno de Dominio, no se encuentra el total según el listado de Facturas de los ejercicios Fiscales 2006, 2007 y primer semestre de 2008. Las facturas faltantes respaldan un monto total que asciende a Gs. 26.499.696 (Guaraníes veintiséis millones cuatrocientos noventa y nueve mil seiscientos noventa y seis). En los descargos se remiten copias de las facturas Nros. 612421 y 615986.

**Cabe resaltar la falta de fiabilidad de los datos e informaciones proporcionados por el ente, y la falta de certeza de que los últimos datos sean reales.**

**Observación D.1.3**

**Se ha detectado irregularidades en la emisión de la factura detallada más abajo, infringiendo la Ley N° 1535 “De Administración Financiera” Art. 1 inciso b) desarrollar sistemas que generen información oportuna y confiable sobre las operaciones.**

| Factura N° | Monto   | Fecha      | Observación  |
|------------|---------|------------|--------------|
| 623270     | 130.839 | 15/09/2006 | Con enmienda |

**Descargo**

La Municipalidad informa que la Factura N° 623270 tiene una enmienda corregida según el total de certificación de monto de caja y los montos consignados coinciden con sus facturas.

**Análisis de la auditoría**

Se ratifica la observación realizada con respecto a la factura N° 623270.

**2 Egresos por compra de espacios verdes de uso público**

El saldo en la Caja de Ahorro N° 546135008, al inicio del año 2006, era de Gs. 194.755.722 (Guaraníes ciento noventa y cuatro millones setecientos cincuenta y cinco mil setecientos veintidós) y al término del primer semestre del año 2008, había un saldo de Gs. 308.739.600 (Guaraníes trescientos ocho millones setecientos treinta y nueve mil seiscientos).

En este periodo de tiempo, ingresó en concepto de venta y usufructo la suma de Gs. 168.432.700 (Guaraníes ciento sesenta y ocho millones cuatrocientos treinta y dos mil setecientos), y egresó en concepto de compra un monto de Gs. 49.950.000 (Guaraníes cuarenta y nueve millones novecientos cincuenta mil).

**Observaciones D.2.1**

**La Municipalidad destinó a la adquisición de espacios verdes de uso público Gs. 49.950.000 (Guaraníes cuarenta y nueve millones novecientos cincuenta mil), lo que equivale al 29,65% del monto ingresado en el periodo auditado y al 13,92 % del monto existente a dicho fin en la caja de ahorro en el mencionado periodo.**

El monto es muy bajo considerando que, como se muestra más arriba, la ciudad se encuentra con déficit de espacios verdes, y no se observaron gestiones en el periodo auditado, para otras adquisiciones.

**Descargo**

Al respecto, informan que la Unidad de Patrimonio del Departamento de Bienes Inmobiliarios de la Dirección de Catastro Municipal, realizó gestiones en lo referente a relevamiento y estudio de mercado para la adquisición de inmuebles a ser destinados a áreas verdes. Sin embargo, las cotizaciones obtenidas, dicen, superan en demasía la valuación de dichos inmuebles (valor de mercado) realizadas por la institución. También señalan la falta de cumplimiento de requisitos técnicos básicos, razones por las cuales no pueden concretar la compra de los mismos. Y que no obstante, la Dirección de Catastro Municipal, en coordinación con otras dependencias municipales, se hallan abocadas a la realización de estudios del mercado con el objetivo de hallar ofertas convenientes tanto técnica, como económicas para la



**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**

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

adquisición de inmuebles a ser destinados al área de verdes, ya que la Dirección de Catastro Municipal tiene presupuestado el rubro correspondiente a adquisición de tierras y terrenos.

**Análisis de la auditoría**

La Municipalidad no cuenta con una política para la potenciación de las áreas verdes de uso público, si bien se verifican acciones, las mismas son aisladas y no tiene una repercusión notoria. No se remiten documentos respaldatorios. Se ratifica la observación.



## CAPITULO III

### CONCLUSIONES

#### Del Control Interno

1. Las diferentes dependencias de la Municipalidad de Asunción relacionadas a las áreas verdes y su administración, no cuentan con las informaciones necesarias que efectivicen sus tareas de cuidado, conservación y acrecentamiento de las áreas verdes.
2. Se verifica ausencia de sistemas o procesos determinados a ser implementados por las dependencias relacionadas a áreas verdes de uso público. La información no fluye adecuadamente desde los niveles jerárquicos superiores hacia las dependencias operativas.
3. La Contraloría Interna de la Municipalidad no verifica la correspondencia y totalidad de informaciones a ser entregadas a la auditoría, suministradas por las diferentes dependencias, situación que requiere una tarea adicional de solicitud de aclaraciones y reiteraciones de los pedidos.
4. Se observa una falta de fiabilidad de los datos e informaciones proporcionados por el ente.

#### Situación de las Áreas Verdes de Uso Público

5. La ciudad de Asunción cuenta con aproximadamente 2,09 m<sup>2</sup> de espacio verde por habitante, valor muy por debajo de lo recomendado por la Organización Mundial de la Salud, que recomienda no menos de 15 m<sup>2</sup> de área verde por habitante.
6. La Municipalidad, en el periodo estudiado, incorporó una superficie de 370,16 m<sup>2</sup> para áreas verdes, sin embargo no se han verificado acciones de recuperación de espacios verdes ocupados y varios barrios de Asunción siguen sin contar con espacio verde de uso público, desde la auditoría realizada en el año 1996, es decir, hace 13 años.
7. A pesar del déficit de espacios verdes, la Municipalidad solamente destinó el 13,92 % del monto depositado en la cuenta bancaria denominada “Venta Tierras”, destinado a la compra de nuevos espacios. La Municipalidad no cuenta con una política para la potenciación de las áreas verdes de uso público, si bien se verifican acciones, las mismas son aisladas y no tiene una repercusión notoria.
8. La Plaza de la Democracia se constituye en un elemento discordante en el conjunto de plazas de la Libertad, Juan E. O’Leary y Panteón de los Héroes, de valor histórico cultural. En su subsuelo se desarrollan actividades comerciales, con servicios higiénicos que despiden olores y poco higiénicos. La Municipalidad no toma acción alguna para restaurar dicho patrimonio, sin embargo es responsable de la preservación del medio ambiente y de la estética urbana, de la cooperación para la conservación de los monumentos históricos, de adoptar medidas para la adecuada conservación de sitios y monumentos históricos, de apoyar toda actividad pública o privada en esta materia, y de la promoción, apoyo y defensa del patrimonio histórico y cultural de la Nación.
9. La falta de provisión, por parte de la Municipalidad, de espacios destinados a la concentración de gran grupo de personas y a la ubicación de vendedores ambulantes, hace que las áreas verdes sean utilizadas para estas actividades que no condicen con su naturaleza y finalidad. Así se observaron que algunas plazas del centro son frecuentemente invadidas por



## CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

diferentes grupos u organizaciones sociales con los consecuentes impactos que las deterioran, como la Plaza

Uruguay, Italia. En otras, como en la plaza de la Libertad, Uruguay, proliferan actividades comerciales y presentan un aspecto de descuido, depósito indebido de basuras, insuficiente cantidad de basureros, jardín deteriorado, sin pasto ni plantas ornamentales. Ambas situaciones permitidas por la Municipalidad van en desmedro de la conservación de los espacios y de la calidad de vida de los ciudadanos.

10. La acción de la Municipalidad respecto al cuidado de la vegetación es insuficiente ya que se ha verificado en algunas plazas la falta de cuidado, de poda de árboles, corte de césped, árboles con termitas.

11. La Municipalidad no enfoca soluciones de raíz al problema de disminución de árboles en la ciudad, ubicándolos en condiciones inadecuadas. Dicha situación se debe en gran medida a la falta o inadecuado planeamiento urbano de la ciudad de Asunción y a las intervenciones aisladas que realiza para solucionar problemas derivados del crecimiento urbano y aumento de la circulación vial, por lo que los espacios destinados a paseos centrales y/u otros espacios que albergan plantas y árboles, como las veredas, se ven disminuidos y/o sacrificados. Se ha verificado en algunos lugares la plantación de plantines, pero debido a la ausencia de una debida protección y control de su estado, se ven afectados en su crecimiento.

12. Algunos parques como el Parque Carlos A. López y varias plazas (Plaza Uruguay -Dr. José Gaspar Rodríguez de Francia, John F. Kennedy), sufren de erosionamiento de su superficie debido a la ausencia de césped o a la falta de infraestructura para el encausamiento de la corriente. La mayoría de las plazas de barrios se encuentran con césped largo, seco, con malezas y escaso enriquecimiento y hermoseamiento de los jardines con plantas ornamentales, se encuentran en mal estado de conservación y sucias.

13. La Municipalidad recurre a las mingas ambientales y a la figura del padrino para el cuidado de las áreas verdes que, si bien son muy importantes, son insuficientes para una efectiva incorporación de actores que acreciente y efectivice el cuidado y protección. La gran mayoría de las plazas de barrio sufren deficiencia en la provisión y mantenimiento del equipamiento – se encuentran rotos y oxidados-, del sistema eléctrico y de obras de infraestructura que, en algunos casos ponen en peligro a los usuarios. Los servicios higiénicos para uso público con que cuentan algunas plazas y parques, no poseen buena ventilación, están deteriorados, en mal estado y falta de higiene, algunos sin cuidadores ni elementos mínimos necesarios para limpieza.

14. Las plazas y demás espacios públicos se ven últimamente afectados por actos vandálicos que los deterioran y hasta destruyen, así como sitiados por grupos marginales, sin que los ciudadanos puedan utilizarlos por miedo y/o precaución. Esta situación mencionada por la Municipalidad es corroborada por la denuncia y preocupación de los vecinos entrevistados.

15. Se verifica una escasa interrelación entre la Municipalidad y los vecinos en las tareas de protección y cuidado de las plazas de barrio.

16. En cuanto a la administración de los fondos relativos a los espacios verdes de uso público, se ha detectado irregularidades en la emisión de facturas, infringiendo la Ley N° 1535 “De Administración Financiera” Art. 1 inciso b) *desarrollar sistemas que generen información oportuna y confiable sobre las operaciones*. Asimismo, se observa la falta de confiabilidad en los datos proporcionados, que demuestren acciones procedimentales claras respecto al manejo de fondos ingresados en concepto de usufructo y venta de espacios verdes para uso público, deviene en la emisión de una opinión con salvedades sobre este aspecto.



## CAPITULO IV

### RECOMENDACIONES

1. La Municipalidad de Asunción debe revisar e implementar sistemas integrados de los procesos, de base de datos, de acciones, de difusión y comunicación entre las diferentes dependencias relacionadas a la administración de las áreas verdes, que efectivicen sus tareas de cuidado, conservación y acrecentamiento de las áreas verdes de uso público.
2. La Municipalidad debe fortalecer su sistema de Control Interno, de modo a proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos de las institución a través de la generación de una cultura institucional del autocontrol, y generar de manera oportuna, acciones y mecanismos de prevención y de control en tiempo real de las operaciones; de corrección, evaluación y de mejora continua de forma permanente, y que brindar la autoprotección necesaria para garantizar una función administrativa íntegra, eficaz y transparente. Se recuerda a la Municipalidad que se encuentra en vigencia el Decreto N° 962 del 27 de noviembre del 2008 y la Resolución CGR N° 425/08 que establece y adopta el Modelo Estándar de Control Interno para las entidades públicas del Paraguay - MECIP, cuya grado de implementación será evaluado por la Contraloría a partir de Abril del 2010.
3. Con respecto a la conservación de los espacios que forman parte del patrimonio histórico cultural, se recomienda a la Municipalidad estudiar las situaciones y los riesgos de pérdida de espacios verdes catalogados como tal y arbitrar los medios a fin de recuperarlos, como en el caso de la plaza de la Democracia, en el marco de lo establecido en el Art. 43° de la Ley N° 1294/87 “Orgánica Municipal” y adoptar medidas para la adecuada conservación de sitios y monumentos históricos.
4. La Municipalidad debe analizar la capacidad de carga y de respuesta en relación a las actividades de concentración social dadas en la ciudad, a fin de dar respuestas adecuadas a dicha situación y, en coordinación con otros entes del Estado, velar por el cumplimiento de las leyes que garantizan el derecho a un ambiente saludable y la calidad de vida.
5. La Municipalidad debe considerar en el planeamiento de su territorio, un plan de conservación y de acrecentamiento de las áreas verdes, de modo a conservar y a aumentar la calidad y cantidad de los mismos, y de este modo prever que las mismas tengan que absorber en mayor medida la carga de necesidades sociales y sus impactos. Asimismo, considerar en el mismo la conservación, cuidado, protección y aumento de las unidades arbóreas en la ciudad de Asunción.
6. Para el cuidado, protección y conservación de los espacios verdes, el ente debe implementar campañas de educación que informen acerca de las reglamentaciones y cuidados al respecto, para una mayor difusión y conocimiento de los usuarios de las áreas verdes de la ciudad.
7. La Municipalidad debe potenciar los sitios donde permite exposición y venta de artesanía, como el caso de la Plaza de la Libertad, de modo a contar con infraestructura adecuada que armonice con el entorno, ya que de hecho es un atractivo turístico.
8. Teniendo en cuenta la situación verificada de aumento de los hechos vandálicos, es necesario que la Municipalidad a través de las dependencias competentes y/o con ayuda de otros entes refuerce las acciones de seguridad en los espacios verdes de uso público y establecer medidas punitivas a los infractores. También debe considerar en sus gestiones una mayor apertura y trabajo en equipo con los vecinos, que facilite el trabajo por un mismo objetivo, que es el cuidado de las



**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**

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

plazas y con las dependencias competentes genere acciones compartidas y de responsabilidad con los

usuarios que los motive a ser los cuidadores y protectores de su espacio, e incentive la participación y el empoderamiento de la comunidad en nuevos espacios participativos reconocidos, que afiancen la tarea de cuidado de los espacios verdes de uso público.

9. La Municipalidad analizar la cantidad de operarios para el mantenimiento y limpieza de plazas y en base a ello, planear estrategias conjuntas con los usuarios de las plazas.
10. En cuanto a la situación de equipamiento, instalaciones eléctricas, infraestructuras y espacios deteriorados por erosión, el ente debe determinar las situaciones que exponen a peligro a los usuarios e implementar las debidas acciones preventivas.
11. Con respecto a la inobservancia de la Ley N° 1535 “De Administración Financiera”, Art. 1 inciso b), se recomienda al ente iniciar un Sumario Administrativo a los funcionarios intervinientes en el procedimiento, a fin de determinar la responsabilidad administrativa pertinente, y en su caso, la aplicación de sanciones.

El ente debe presentar un Plan de Mejoramiento en un plazo máximo de 90 (noventa) días, en el cual se presenten las acciones y plazos a fin de solucionar las deficiencias detectadas en el presente examen. Se adjunta modelo en el anexo.

Es nuestro informe.

Asunción, 04 de agosto de 2009

Lic. Virginia Amarilla  
Auditor

Ing. Emilio Mantero  
Auditor

Abog. Fidelina Ocampo  
Auditor

Ing. For. Sandra Pérrens  
Auditor

Arq. Amada Alegre  
Jefe de equipo

Ing. Qim. Gloria Herrero  
Supervisora

Lic. Biól. Ignacio Ávila  
Coordinador

*Dirección General de Control de la Gestión Ambiental*