

# Contraloría General de la República

*Dirección General de Control de la Gestión Ambiental*

## INFORME FINAL

### Resolución CGR N° 432/10

**"POR LA CUAL SE DISPONE LA REALIZACIÓN DE UN EXAMEN ESPECIAL A LA EMPRESA DE SERVICIOS SANITARIOS DEL PARAGUAY S.A.(ESSAP), AL ENTE REGULADOR DE SERVICIOS SANITARIOS (ERSSAN) Y A LA SECRETARIA DEL AMBIENTE (SEAM), CON RELACIÓN A LOS ASPECTOS AMBIENTALES Y SANITARIOS INVOLUCRADOS EN LAS CAPTACIONES DE AGUA CRUDA DE LA ESSAP.**



TOMA DE AGUA DE LA CIUDAD DE ASUNCION



TOMA DE AGUA DE LA CIUDAD DE PILAR



TOMA DE AGUA DE LA CIUDAD DE ENCARNACIÓN



TOMA DE AGUA DE LA CIUDAD DE VILLARICA-CNEL.OVIEDO

Diciembre - 2010  
Asunción - Paraguay



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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



## ABREVIATURAS UTILIZADAS

CGR	: Contraloría General de la República.
DGCGA	: Dirección General de Control de la Gestión Ambiental.
MECIP	: Modelo Estándar de Control Interno del Paraguay.
ESSAP	: Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay.
ERSSAN	: Ente Regulador de Servicios Sanitarios.
SEAM	: Secretaría del Ambiente.
MOPC	: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.
MSPyBS	: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.
USAPAS	: Unidad de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario.
PDS	: Plan de Desarrollo del Servicio.
PDQ	: Plan de Desarrollo Quinquenal.
PDT	: Plan de Desarrollo Trienal.
DIGESA	: Dirección General de Salud Ambiental.
SENASA	: Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental.
DGAS	: Departamento de Gestión Ambiental y Social.
PMSAS	: Proyecto de Modernización del Sector Agua y Saneamiento.
EIA	: Estudio de Impacto Ambiental.
EvIA	: Evaluación de Impacto Ambiental.
CAB	: Cuestionario Ambiental Básico.
TOR	: Término Oficial de Referencia.



**TABLA DE CONTENIDO**

**CAPÍTULO I** ..... 1

**INFORMACIÓN INTRODUCTORIA DE LA AUDITORÍA**..... 1

**INTRODUCCIÓN**..... 1

**OBJETIVOS** ..... 2

**ALCANCE** ..... 2

**LIMITACIONES** ..... 2

**PROCEDIMIENTOS**..... 2

**MARCO LEGAL** ..... 2

**COMUNICACIÓN DE OBSERVACIONES** ..... 3

**CAPÍTULO II**..... 4

**ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE LA EMPRESA DE SERVICIOS SANITARIOS DEL PARAGUAY S.A. (ESSAP)**..... 4

**INTRODUCCIÓN** ..... 4

**DESARROLLO DE LAS OBSERVACIONES** ..... 4

        1. CUMPLIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES ESPECIFICADAS EN EL MODELO ESTANDAR DE CONTROL INTERNO DEL PARAGUAY (MECIP) PARA EL AÑO 2009..... 4

        2. GESTIÓN DEL ENTE CON RELACIÓN A LOS ASPECTOS AMBIENTALES Y SANITARIOS ..... 5

        3. INFORME VERIFICACIÓN IN SITU DE LAS TOMAS DE AGUA CRUDA..... 8

        4. CUESTIONARIO AMBIENTAL.....11

**CAPITULO III**..... 14

**ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DEL ENTE REGULADOR DE LOS SERVICIOS SANITARIOS (ERSSAN)** ..... 14

**INTRODUCCIÓN** ..... 14

**DESARROLLO DE LAS OBSERVACIONES** ..... 15

        1. CUMPLIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES ESPECIFICADAS EN EL MODELO ESTANDAR DE CONTROL INTERNO DEL PARAGUAY (MECIP) PARA EL AÑO 2009.....15

        2. GESTIÓN DEL ENTE CON RELACIÓN A LOS ASPECTOS AMBIENTALES Y SANITARIOS .....16

        3. Cuestionario Ambiental .....23

**CAPÍTULO IV**..... 24

**ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE LA SECRETARIA DEL AMBIENTE (SEAM)** ..... 24

**INTRODUCCIÓN** ..... 24

**DESARROLLO DE LAS OBSERVACIONES** ..... 24

        1. GESTIÓN DEL ENTE CON RELACIÓN A LOS ASPECTOS AMBIENTALES Y SANITARIOS .....24

**CAPÍTULO V** ..... 32

**RECOMENDACIÓN FINAL** ..... 32



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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



## RESOLUCIÓN CGR N° 432/10

**"POR LA CUAL SE DISPONE LA REALIZACIÓN DE UN EXAMEN ESPECIAL A LA EMPRESA DE SERVICIOS SANITARIOS DEL PARAGUAY S.A.(ESSAP), AL ENTE REGULADOR DE SERVICIOS SANITARIOS (ERSSAN) Y A LA SECRETARIA DEL AMBIENTE (SEAM), CON RELACIÓN A LOS ASPECTOS AMBIENTALES Y SANITARIOS INVOLUCRADOS EN LAS CAPTACIONES DE AGUA CRUDA DE LA ESSAP.**

### CAPÍTULO I

## INFORMACIÓN INTRODUCTORIA DE LA AUDITORÍA

### INTRODUCCIÓN

El agua no sólo es parte esencial de nuestra propia naturaleza física y la de los demás seres vivos; además contribuye al bienestar general en todas las actividades humanas y es uno de los pocos elementos sin los cuales no podría mantenerse la vida.

A nivel mundial, el ritmo de avance para reducir la población que carece de acceso a agua potable y a saneamiento básico ha sido lento y desigual. Es lo que afirma Koichiro Matsuura, Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO.

Así, en el 2000, 189 estados miembros de las Naciones Unidas, aprobaron la Declaración del Milenio, donde uno de los objetivos señala: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, a través de la reducción a la mitad, de la proporción de personas sin acceso a fuentes mejoradas de agua potable, como la reducción a la mitad de la proporción de personas sin acceso a servicios de saneamiento mejorados.

El acceso a agua potable y a servicios básicos de saneamiento reporta beneficios importantes, como la mejora de la salud pública, ya que tiene como consecuencia una considerable disminución de las enfermedades que se transmiten por el agua.

Al considerar estas apreciaciones se determina la enorme importancia de aplicar un sistema de gestión que haga hincapié en la prevención o reducción en la entrada de contaminantes a los recursos hídricos, en especial cuando se trata de las autoridades de aplicación de las leyes, responsables de su regulación y control a nivel nacional.

El sector de servicios de agua potable en Paraguay ha alcanzado muchos logros en materia de expansión de cobertura, sin embargo persiste un bajo nivel, sobre todo en zonas rurales.

Por otro lado, el agua que procede de fuentes superficiales (ríos, lagos y arroyos) en Paraguay está contaminada en mayor o menor gravedad, producto de las actividades del hombre como las industriales, agrícolas, domésticas, desechos del alcantarillado, detergentes, abonos y pesticidas; estas agregan al agua sustancias ajenas a su composición modificando la calidad de la mismas. Igualmente, la deforestación y la erosión son otros factores que están llevando a la destrucción de las aguas dulces.

La Ley "DE LOS RECURSOS HIDRICOS DEL PARAGUAY" regula la gestión sustentable e integral de todas las aguas y los territorios que la producen, con el fin de hacerla social, económica y ambientalmente sustentable para las personas que habitan el territorio de la República del Paraguay.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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



El trabajo forma parte del Plan General de Auditoría de la Contraloría General de la República para el Ejercicio Fiscal 2010, e igualmente se ha considerado la Solicitud de Investigación sobre el derrame de combustible en el Río Paraná presentada por Expediente CGR Nº 931/09 por la ESSAP.

## OBJETIVOS

### Objetivo General

- Contribuir a la calidad de vida de la población, en cuanto al acceso al agua potable.

### Objetivo Específico

- Impulsar la protección de las tomas de agua cruda de ESSAP, a través de la mejora de la gestión de los entes componentes.
- Realizar recomendaciones que colaboren en mejorar la gestión de los entes auditados.

## ALCANCE

El trabajo comprendió la revisión de la gestión de los entes auditados en cuanto a sus responsabilidades y funciones establecidas en las leyes vigentes.

Se realizaron inspecciones técnicas a las tomas de agua de la ESSAP S.A. localizadas en las ciudades de Asunción (Viñas Cué), San Bernardino, Villa Hayes, Pilar, Encarnación, Ciudad del Este, Villarrica y Coronel Oviedo.

El examen se realizó conforme al procedimiento Operativo PO-CG 7.5-01 del Sistema de Gestión de Calidad de la CGR y al Tesareko.

## LIMITACIONES

La principal limitación encontrada durante la realización de la auditoría fue la necesidad de realizar reiteraciones de pedido de documentación a las entidades auditadas, en vistas a la falta de provisión de la misma en tiempo y forma.

## PROCEDIMIENTOS

Macroproceso Control Gubernamental, Proceso Auditoría Gubernamental, Procedimiento Operativo PO-CG 7.5-01 versión 2 del Sistema de Gestión de la Calidad de la CGR y Manual de Auditoría "Tesarekó", aprobados por Resolución CGR Nº 698/08 y 1196/08, respectivamente, y sus actualizaciones.

## MARCO LEGAL

- Constitución Nacional.
- Ley Nº 294/93 "Evaluación de Impacto Ambiental" y su Reglamentación.
- Ley Nº 1561/00 "Que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente".
- Ley Nº 1614/00 "General del Marco Regulatorio y Tarifario del Servicio Público de Provisión de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario para la República del Paraguay" y su Decreto reglamentario Nº 18880/02.
- Ley Nº 3966/10 "Orgánica Municipal".
- Ley Nº 3239/07 "De los Recursos Hídricos del Paraguay".



## CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

- Ley N° 1615/00 "General de Reorganización y Transformación de Entidades Públicas Descentralizadas y de Reforma y Modernización de Organismos de la Administración Central".
- Decreto N° 16636/02 "Por el cual se Reglamenta Aspectos de la Ley N° 1615/00 Relacionadas con la Transformación de la Cooperación de Obras Sanitarias (CORPOSANA) y la Consecuente Creación de una Nueva Entidad cuya Naturaleza Jurídica será de una Sociedad Anónima, pasando a regirse por la Normas Pertinentes del Derecho Privado".
- Resolución N° 3/02 "Aprobación del Reglamento de Calidad en la Prestación del Servicio para Concesionario".

## COMUNICACIÓN DE OBSERVACIONES

Las observaciones fueron comunicadas a los entes auditados de la siguiente manera:

- ESSAP S.A.: Nota CGR N° 5567/10, ingresada al ESSAP S.A. el 30 de setiembre de 2010.
- ERSSAN: Nota CGR N° 5568/10, ingresada al ERSSAN el 30 de setiembre de 2010.
- SEAM: Nota CGR N° 5569/10, ingresada en la SEAM el 30 de setiembre de 2010.

Por Expediente CGR N° 10760/10 y por Comunicación Interna AI N° 226/10, el ERSSAN y la ESSAP, respectivamente, han remitido sus descargos.

La Secretaría del Ambiente no ha remitido descargos.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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



## CAPÍTULO II

### ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE LA EMPRESA DE SERVICIOS SANITARIOS DEL PARAGUAY S.A. (ESSAP)

#### INTRODUCCIÓN

Por Decreto Nº 16.636 del 11 de marzo de 2002, nace la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A. (ESSAP S.A.) como escisión de la CORPOSANA, pasando a regirse por las normas del Derecho Privado con naturaleza Jurídica de una Sociedad Anónima.

Así, "...Se crea la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A. (ESSAP), cuyo objetivo social consistirá en la provisión de servicios de agua potable, incluyendo sin limitación, la captación y tratamiento de agua cruda, almacenaje, transporte, conducción, distribución y comercialización de agua potable y la disposición de los residuos de tratamiento; la provisión de servicios de alcantarillado sanitario incluyendo sin limitación, la recolección, conducción y tratamiento, disposición final y comercialización de las aguas residuales, y la disposición de los residuos de tratamiento; y en general el ejercicio de todas las actividades necesarias o convenientes a objeto de dar cumplimiento a las obligaciones o ejercer los derechos atribuidos a los prestadores de servicios de agua potable y de alcantarillado sanitario en virtud de la Ley Nº 1614/00..." (Art. 2)

#### DESARROLLO DE LAS OBSERVACIONES

Las observaciones Nº 1 y 5 fueron retiradas del informe debido a que posteriormente a la remisión de la Comunicación de Observaciones, fueron subsanadas por la ESSAP.

#### **1. CUMPLIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES ESPECIFICADAS EN EL MODELO ESTANDAR DE CONTROL INTERNO DEL PARAGUAY (MECIP) PARA EL AÑO 2009.**

La Resolución CGR Nº 425/08, de la Contraloría General de la República, establece que para abril del 2009 las entidades sujetas a su supervisión debían avanzar en la implementación del diseño y desarrollo del Sistema de Control Interno establecido en el MECIP, en cuanto a la realización de las siguientes acciones:

- Compromiso de la máxima autoridad de la institución (Acta de Compromiso y Resolución de Adopción del MECIP)
- Organización del Comité de Trabajo (Integración del Grupo, Resolución por el cual se designa a los responsables)
- Definición de los Niveles de Implementación o Ajustes del Control Interno
- Elaboración del Plan de Trabajo.

Asimismo, el Decreto Nº 962/08 del 27 de noviembre de 2008 "*Por el cual se establece las disposiciones legales y administrativas que reglamentan la implementación de la Ley Nº 1535/99 "De Administración Financiera del Estado" y el funcionamiento del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)*", en su art. 1 establece: "...Apruébase y adóptase el Modelo Estándar de Control Interno para las entidades públicas del Paraguay (MECIP), definido en el Anexo que forma parte de este Decreto...".

De acuerdo a la Comunicación Interna AI Nº 128/10 de fecha 30 de junio, la ESSAP por Acta de Reunión de Directorio Nº 688 del 04 de junio de 2009, ha aprobado la contratación del Instituto INABANC para la realización de un Curso – Taller sobre el MECIP, dirigido a 60 funcionarios de la institución (Plantel Ejecutivo y Jefes de Unidades) los cuales integrarán el comité de Control Interno, el equipo MECIP, y Auditoría Interna Institucional, el cual se debía realizar en el mes de julio.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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



Posteriormente a la Comunicación de las Observaciones, el ente elaboró el Acta de Compromiso, emitió la Resolución de Adopción del MECIP de fecha 30 de setiembre de 2010 y organizó el Comité de Trabajo en fecha 01 de octubre de 2010.

Según se observa, la entidad no ha realizado la totalidad de acciones que debían ser desarrolladas para el 2009, como la definición de los niveles de implementación, ajustes del Control Interno y la elaboración del Plan de Trabajo.

**CONCLUSIÓN Nº 1:** La ESSAP ha dado parcialmente cumplimiento al Decreto Nº 962/08 "Por el cual se establece las disposiciones legales y administrativas que reglamentan la implementación de la Ley 1535/99 "De Administración Financiera del Estado" y el funcionamiento del "Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)", del 27 de noviembre de 2008, y a la Resolución CGR Nº 425/08, del 09 de mayo de 2008, que en su art. 4º establece que: "A partir del mes de Abril del año 2009, la Contraloría General de la República evaluará la adopción del Modelo Estándar de Control Interno para las entidades públicas del Paraguay – MECIP, por parte de las entidades sujetas a su supervisión, así como el grado de avance en el diseño y desarrollo de sus sistemas de Control Interno".

**RECOMENDACIÓN Nº 1:** La ESSAP deberá seguir con las actividades de cumplimiento de los procesos establecidos en el Decreto 962/08 y la Resolución CGR Nº 425/08, con relación a la implementación del MECIP, acelerando los mismos, previendo y considerando los plazos establecidos en las mencionadas disposiciones legales.

## **2. GESTIÓN DEL ENTE CON RELACIÓN A LOS ASPECTOS AMBIENTALES Y SANITARIOS**

**OBSERVACIÓN Nº 2:** La ESSAP no cuenta con un Plan de Contingencia para emergencias o desastres, en contraposición a lo establecido en el Art. 117º del Reglamento de Calidad para Concesionario.

Respecto al Plan de Contingencia, la ESSAP responde por Comunicación Interna Nº UPGPI/109/2010, que ha realizado en el año 2009 una convocatoria a diversos organismos (ONG, Municipios, Instituciones, otros) a fin de dar inicio a la elaboración de un "Plan de Contingencias". Además, se han adoptado medidas específicas en situaciones puntuales (inundación del río Tebicuarymi, derrame de combustible en Asunción y Encarnación y reuniones sobre el caso específico de Viñas Cué).

El Reglamento de Calidad en la Prestación del Servicio para Concesionarios, Art. 3º numeral 31 define como **Programa de Contingencia:** "Conjunto de acciones y medidas que se programan anticipadamente en previsión de la ocurrencia de emergencias, accidentes, desastres o sucesos inesperados, con el fin de preparar los recursos humanos y técnicos para controlar tales eventos y/o mitigar sus impactos".

Asimismo, en el artículo 117º Programa de Contingencia "El Prestador deberá realizar un análisis de vulnerabilidad de los sistemas, en previsión de situaciones de emergencia causadas por sequías, deslizamientos, inundaciones, contaminaciones accidentales de origen físico, químico o biológico, interrupciones imprevistas, colapso de las estructuras, o instalaciones de los sistemas u otras contingencias que pudieran interrumpir la prestación de los servicios, o alterar los estándares de calidad de los mismos. Tomando como base el resultado del análisis, el Prestador deberá preparar un Programa Integral de Contingencia que contemple acciones tales como: (i) utilización de fuentes alternativas para el suministro de agua potable; (ii) mecanismos alternativos para facilitar el transporte y la distribución a los Usuarios; (iii) producción y tratamiento de emergencia; (iv) sistemas de información y difusión a la comunidad (v) esquemas de reparaciones y reposiciones urgentes; (vi) medidas que permitan controlar rápidamente la situación y mitigar sus efectos en general.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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



*El Programa de Contingencia deberá definir claramente responsabilidades, procedimientos a seguir, medios a utilizar, coordinación institucional, recursos humanos y técnicos y esquema de organización necesario para enfrentar la emergencia.*

*El Prestador, durante el primer año de la concesión, o durante el primer año de vigencia del presente Reglamento para las concesiones existentes, debe elaborar y presentar al ERSSAN para su aprobación el análisis de vulnerabilidad de los sistemas y el Programa de Contingencia emergente. El ERSSAN, en el plazo máximo de noventa (90) días, lo aprobará o devolverá con las observaciones que estime necesarias, en cuyo caso una nueva propuesta será formulada dentro de los treinta (30) días. El ERSSAN aprobará finalmente el Plan de Contingencia dentro de los treinta (30) días siguientes.*

*El programa aprobado por el ERSSAN deberá ser presentado al Organismo Competente en materia de Defensa Civil.*

*El Programa de Contingencia será actualizado cada cinco (5) años, siguiendo el mismo procedimiento, no obstante lo cual, el Prestador o el ERSSAN podrá impulsar la revisión o ajuste en cualquier momento bajo idénticas reglas. El último Programa de Contingencia aprobado continuará vigente, aún en caso de reemplazo del Prestador titular de la Concesión".*

Según lo observado, a pesar de que el reglamento está vigente desde hace 8 años, el mismo no fue cumplido por la ESSAP.

**DESCARGO DEL ENTE:** La ESSAP no presentó descargo alguno a esta observación. La auditoría se ratifica en la observación.

**CONCLUSIÓN N° 2:** La ESSAP no elaboró un Programa de Contingencia como lo establece el Reglamento de Calidad para Concesionarios, a 8 años de la vigencia del mencionado reglamento.

**RECOMENDACIÓN N° 2:** Las autoridades de la institución deben elaborar su Programa de Contingencia enmarcados en la Ley 1614/2000 y sus reglamentaciones.

**OBSERVACIÓN N° 3: La ESSAP ha incumplido lo establecido en el Art. 45° del Reglamento de Calidad para Concesionarios, al no informar de inmediato al ERSSAN, la ocurrencia de contaminaciones.**

Por Nota ERSSAN N° 97/09 del 11 de febrero de 2009, remitida a la ESSAP, en referencia a las publicaciones periodísticas del diario ABC Color y la Nación, sobre el derrame de combustible ocurrido en las aguas del río Paraná y que afectaron la toma de agua de la ciudad de Encarnación, el ERSSAN solicita el inmediato cumplimiento de las disposiciones legales vigentes referente al Reglamento de Calidad para Concesionarios que en su Art. 45° establece:

**"Contaminaciones Accidentales:** Si ocurriese en algún punto del sistema, una contaminación de origen físico, químico o bacteriológico, que altere la calidad del agua potable suministrada, el Prestador deberá ejecutar, a su costo y riesgo, todas las medidas que resulten necesarias para impedir que la contaminación afecte a los Usuarios; simultáneamente deberá identificar las causas, poniendo en marcha los Programas de Contingencia y los servicios alternativos previstos.

*El Prestador estará obligado a informar al ERSSAN de inmediato acerca de la contaminación ocurrida, describiendo las causas y las medidas adoptadas para impedir su difusión".*

La ESSAP, luego de 3 meses de ocurrido el hecho, y ante el pedido del ERSSAN, remite las informaciones referentes a la situación acontecida. Se desconoce si el ente obró de igual



forma en otras ocasiones, como la contaminación en la planta de Pilar, ocurrida recientemente.

**DESCARGO DEL ENTE:** La ESSAP no presentó descargo alguno a esta observación. La auditoría se ratifica en la observación.

**CONCLUSIÓN N° 3:** La ESSAP no ha cumplido con lo establecido en el Art.45° del Reglamento de Calidad del Concesionario, al no informar al ERSSAN en forma inmediata la ocurrencia de contaminación, en las cercanías de la toma de agua de la planta de tratamiento. Esta situación se contradice con la acusación de falta de apoyo por el ERSSAN en los casos de emergencia, realizada por la ESSAP.

**RECOMENDACIÓN N° 3:** Las autoridades de la institución deben cumplir con lo establecido en el Reglamento de Calidad para Concesionarios. Se ha evidenciado en más de una ocasión que la ESSAP lamenta la falta de apoyo del ERSSAN en los casos de emergencia, situación que con la falta de remisión oportuna de los informes ante un suceso.

**OBSERVACIÓN N° 4:** Las plantas de tratamiento de agua potable de la ESSAP no cuentan con licencia ambiental, en contraposición con lo establecido en la Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental" y su Decreto Reglamentario N° 14281/96.

El Decreto N° 14281/96 de la Ley "De Evaluación de Impacto Ambiental" establece en su Art.5°, de las actividades que requieren la Evaluación de Impacto Ambiental, numeral 7) "construcción y operación de sistemas de abastecimiento de agua, tratamiento y disposición de aguas servidas, y descargas de efluentes industriales a ríos o cuerpos de agua".

Consultada la SEAM al respecto, por Nota SEAM N° 1090/10 el ente responde en relación a las Licencias Ambientales otorgadas a la ESSAP, que el único proyecto presentado a dicha Secretaría fue la Ampliación de la Planta de Tratamiento de Agua Potable de Viñas Cué, Asunción por Declaración N° 053/10, "Por la cual se aprueba el Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto " Ampliación de la Planta de Tratamiento de Agua Potable - Viñas Cué - Asunción, propiedad de la entidad Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A. - ESSAP".

En el siguiente cuadro se pueden apreciar Plantas de Tratamiento con captación de aguas superficiales, el año de instalación y las ciudades donde se encuentran, todas ellas no cuentan con licencia ambiental y la mencionada más arriba por la SEAM, corresponde a una ampliación de la planta de tratamiento de Viñas Cué.

DEPARTAMENTO	CIUDAD	SUPERFICIAL	AÑO DE INSTALACIÓN
CENTRAL	ASUNCIÓN	RIO PARAGUAY	1959
CONCEPCIÓN	CONCEPCIÓN	RIO PARAGUAY	1979
SAN PEDRO	SAN ESTANISLAO	Aº TAPIRACUAI	2009
CORDILLERA	CAACUPE	Aº ACAROYSA	1982
	SAN BERNARDINO	LAGO YPACARAI	1980
GUAIRA	VILLARRICA	RIO TEBICUARYMI	1985
CAAGUAZU	CNEL. OVIEDO	RIO TEBICUARYMI	1985
ITAPUA	ENCARNACIÓN	RIO PARANA	1978
ALTO PARANA	CIUDAD DEL ESTE	LAGO DE LA RCA.	1980
ÑEEMBUCU	PILAR	RIO PARAGUAY	1979
	ALBERDI	RIO PARAGUAY	1971
CONCEPCIÓN	BELLA VISTA NORTE	RIO APA	1991
PTE. HAYES	VILLA HAYES	RIO PARAGUAY	1980



Aunque muchas de ellas son anteriores a la ley, debían adecuarse a sus términos, presentando el Cuestionario Ambiental Básico y solicitando dictamen de la SEAM.

**DESCARGO DEL ENTE:** La ESSAP menciona que fue creado hace menos de dos años el Departamento de Gestión Ambiental Social (DGAS), habiendo en este período de tiempo obtenido Licencia Ambiental del Proyecto "Ampliación de la Planta de Tratamiento de Agua Potable-Viñas Cué-ESSAP S.A. y Licencia Estratégica del Proyecto Modernización del Sector Agua y Saneamiento (PMSAS).

**EVALUACIÓN DE DESCARGO:** La auditoría considera provechosa la creación del mencionado departamento y la gestión realizada a la fecha, sin embargo, se ratifica la observación, debido a que las acciones citadas no reemplazan a las gestiones que deben realizarse para la adecuación a la Ley N° 294/93 "*De Evaluación de Impacto Ambiental*", de las Planta de Tratamiento que se encuentran en funcionamiento sin la respectiva licencia ambiental.

**CONCLUSIÓN N° 4:** La ESSAP no adecuó las plantas de tratamiento de agua potable a lo establecido en el Art. 2° de la Ley N° 294/93 "*De Evaluación de Impacto Ambiental*" y su Decreto Reglamentario N° 14281/96.

**RECOMENDACIÓN N° 4:** La ESSAP deberá iniciar los trámites pertinentes a fin de adecuarse a la Ley N° 294/93 "*De Evaluación de Impacto Ambiental*" y su Decreto Reglamentario N° 14281/96, de manera a que todas sus plantas de tratamiento de agua potable cuenten con Licencia Ambiental.

### **3. INFORME VERIFICACIÓN IN SITU DE LAS TOMAS DE AGUA CRUDA.**

La verificación in situ se realizó de modo a establecer los sistemas de seguridad, accesibilidad, impactos potenciales y efectivamente producidos por distintas actividades comerciales e industriales de los alrededores de las tomas de captación de agua cruda.

Se han seleccionado como muestras las tomas de agua de la ESSAP que proveen de agua potable a las siguientes ciudades: Asunción, San Bernardino, Villa Hayes, Pilar, Encarnación, Ciudad del Este y Villarrica.

La verificación fue realizada en agosto del presente año, por vía terrestre y por agua, para lo cual se contó con la colaboración de la Prefectura Naval de Asunción, Pilar, Encarnación y con el Club Náutico San Bernardino.

#### **OBSERVACIONES DE LA VERIFICACIÓN IN SITU**

**OBSERVACION N° 6:** Las Plantas de Tratamiento de la ESSAP, del interior, no cuentan con una herramienta guía de mantenimiento, realizándose el mismo una vez ocurrido el problema.

El Art. 41° establece la **Responsabilidad Básica:** "*El Prestador tiene la obligación de evaluar la calidad física, química y bacteriológica de la fuente de abastecimiento de agua, debiendo asimismo preservar la calidad de los citados aspectos desde el proceso de tratamiento hasta la distribución final, en los términos exigidos en este Reglamento. A tal efecto adoptará todas las diligencias de protección que se requieran en los diseños, construcción y operación de las obras, instalaciones y estructuras de captación, conducción, tratamiento y distribución, respectivamente*".

Durante la verificación in situ realizada por esta auditoría a las filiales de la ESSAP del interior, no se constató que cuenten con un Manual de Mantenimiento de las tomas de agua y plantas de tratamiento.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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



**DESCARGO DEL ENTE:** Las guías de mantenimiento de las plantas del interior se realizan conforme a un programa de trabajo, fiscalizado y cumplido por la Gerencia Regional del Interior.

**EVALUACIÓN DE DESCARGO:** En el descargo remitido por el ente no se evidencia el mencionado programa de trabajo. La auditoría ratifica la observación.

**CONCLUSIÓN Nº 6:** Las plantas de tratamiento de agua de la ESSAP, del interior del país, que fueron verificadas por la auditoría, se encuentran funcionando sin un Manual de mantenimiento que asegure la adopción de las diligencias de protección que requieran los diseños, conducción, tratamiento y distribución, como lo establece el Reglamento de Calidad para Concesionarios.

**RECOMENDACIÓN Nº 6:** La ESSAP debe ajustarse a lo señalado en el Art. 41º "Responsabilidad Básica" del Reglamento de Calidad para Concesionarios.

**OBSERVACIÓN Nº 7: En las plantas de tratamiento de agua de la ESSAP verificadas, ubicadas en el interior, no se realizan todas las muestras de control de calidad que están acordadas en el Anexo III del Reglamento de Calidad para Concesionarios, en contravención al Art. 42º del mencionado Reglamento.**

El Art. 42º **Calidad del Agua Cruda** establece que "*el Prestador debe realizar un monitoreo permanente de la calidad de la fuente de captación, con la finalidad de detectar posibles deterioros que limiten o impidan el proceso de producción de agua potable*".

En el Anexo III se indican los parámetros a ser analizados y la frecuencia mínima de muestreo de agua cruda que debe efectuar obligatoriamente el Prestador, donde se incluye el sistema de tomas de muestras para control de calidad que debe cumplir el prestador en cuanto al agua cruda, especificando la frecuencia del muestreo: Ph, turbiedad, color, alcalinidad, conductividad (horaria); plaguicidas (trimestral); análisis bacteriológicos (diario); DBO5 y DQO (semanal).

En la verificación *in situ* realizada a las filiales de la ESSAP se pudo constatar que las mismas no cuentan con la infraestructura adecuada ni con los reactivos necesarios para la realización de los análisis laboratoriales de calidad de agua exigidos por el Reglamento de Calidad para Concesionarios. No realizan todos los análisis requeridos en dicho Anexo, sólo los relacionados a datos básicos como: Ph, turbiedad, color, alcalinidad en forma horaria; el de conductividad y los demás exigidos en el Anexo III lo realizan los químicos encargados de la Dependencia de Control de Calidad de Agua de Viñas Cué en forma irregular, debido a que no cumplen con la frecuencia establecida. En algunos casos se realiza cada semana, en otros en forma quincenal o mensual.

También la auditoría ha tomado conocimiento de la denuncia realizada por la Gobernación Departamental de Concepción, conforme al dictamen de la Gerencia de Asesoría Jurídica del ERSSAN GAJ Nº 100/10 de 5 de mayo del 2010, contenido en el Expediente Nº 817/09, el cual concluye que los informes remitidos al ERSSAN por la ESSAP sobre agua cruda y agua tratada, se presentan en forma mensual como si contasen con toda la infraestructura capaz de desarrollar pruebas laboratoriales físicos-químicos y bacteriológicos *in situ*. Sin embargo, el químico a cargo de la filial de Concepción refirió que durante el mes de abril ningún profesional se constituyó al sitio para la toma de muestra de agua cruda y/o tratada. No obstante, reportan al ERSSAN datos con frecuencia mensual. (El subrayado es nuestro).

**DESCARGO DEL ENTE:** Las plantas del interior realizan los controles de calidad del agua tratada y cruda conforme a la disponibilidad de equipos, lo que anualmente se van incorporando conforme a disponibilidad presupuestaria. No obstante los parámetros básicos de calidad son cumplidos inextensos.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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



**EVALUACIÓN DE DESCARGO:** La auditoría ratifica su observación, debido a que la medición de la conductividad es considerada un parámetro básico en el Anexo III y el mismo debe realizarse con frecuencia horaria; sin embargo no es realizada con esa frecuencia; por tanto, parámetros básicos de calidad no son cumplidos en su totalidad como señala el descargo.

**OBSERVACIÓN N° 8: La Planta de tratamiento de Viñas Cué no realiza análisis de calidad de agua relacionada a plaguicidas, según lo estipula el Anexo III del Reglamento de Calidad para Concesionarios.**

En la verificación *in situ* realizada, los encargados de la planta de tratamiento manifestaron no tener los reactivos para realizar dicho análisis cuya frecuencia establecida en el Anexo III del Reglamento de Calidad para Concesionario exige la realización del mismo cada tres meses.

**DESCARGO DEL ENTE:** La planta de Viñas Cué controla los plaguicidas semestralmente, conforme se puede observar en los informes al ERSSAN (julio /2010). Con el presupuesto 2011 se adquirirá un Cromatógrafo de Masa, con la cual estaremos cumpliendo in extenso todos los parámetros exigidos en la Ley N° 1614/2000.

El ente adjunta informe al ERSSAN.

**EVALUACIÓN DE DESCARGO:** Los propios encargados de la planta indicaron que no se realizaba la medición de dicho parámetro; así mismo, el ERSSAN entregó a la auditoría informes de evaluación de desempeño a la ESSAP y se puede observar que el ente no cumple con dicho requisito. En todo caso, es probable que el ente haya iniciado la medición de dicho parámetro en julio de 2010, como indica el informe de dicho mes y el anexo donde se observa que los análisis fueron realizados por la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales, pero la frecuencia mencionada en el descargo (semestral) tampoco es la solicitada en la norma correspondiente, que indica que debe ser trimestral.

Por tanto, se ratifica la observación.

**CONCLUSIÓN N° 7 y 8:** La ESSAP se encuentra actuando en contravención a lo establecido en el Anexo III del Reglamento de Calidad para Concesionarios, en cuanto al control de calidad del agua cruda, para lo cual no cuenta con la infraestructura adecuada ni con los reactivos necesarios para los análisis.

**RECOMENDACIÓN N° 7 y 8:** La ESSAP deberá adecuarse a lo acordado en el Anexo III del Reglamento de Calidad para Concesionario realizando gestiones presupuestarias para el cumplimiento cabal de los parámetros exigidos, a fin de garantizar a la población en general de la calidad del agua proveída.

**OBSERVACIÓN N° 9: En ocasión de las inspecciones *in situ* realizadas a las distintas filiales de la ESSAP, se constató que se hallan operando sin cumplir con las normas de seguridad contra incendios.**

Actualmente se encuentra en vigencia la Ley N° 3.966/10 "ORGÁNICA MUNICIPAL", que estipula: CAPÍTULO III De las Funciones Municipales, Art. 12º Funciones: *En materia de planificación, urbanismo y ordenamiento territorial: g) la reglamentación y fiscalización de normas contra incendios y derrumbes y el Art. 236º Seguridad en Edificios. Todos los edificios deberán contar con medidas de seguridad de acuerdo con la naturaleza del mismo y como mínimo deberá contemplar:*

1. *protección preventiva, a través principalmente, del control de instalaciones eléctricas, gas, calefacción, y del uso de material inflamable;*
2. *protección pasiva o estructural, relacionada con la construcción de edificios, considerando la situación de éstos en orden, especialmente, a su resistencia al fuego,*



- puertas contra incendio, cajas de escaleras, ascensores protegidos, escaleras de escape de incendio y helipuerto; y,*
3. *protección activa, o capacidad para combatir siniestros, contando para ello con equipos manuales y otros de mayor envergadura, instalaciones fijas, alarmas, detectores y capacitación del personal.*

*La habilitación parcial o total de los edificios estará supeditada al cumplimiento de las condiciones establecidas en cada caso, conforme a las disposiciones de este artículo.*

En las verificaciones *in situ* realizadas a las distintas filiales de la ESSAP se constató que las plantas de tratamiento no cuentan con las mínimas medidas para detectar y combatir incendios, ya que no poseían detectores de humo/calor, extintores ni planes de contingencia para el combate de incendios.

**DESCARGO DEL ENTE:** En virtud a la necesidad de cumplimiento de las normativas referentes a seguridad de la ESSAP, en junio de este año se ha creado la Unidad de Seguridad Industrial dependiente de la Gerencia de Operaciones, con el objeto de evaluar implementar y realizar el seguimiento de seguridad industrial de toda la empresa. Se presenta anteproyecto de presupuesto ejercicio año 2011.

**EVALUACIÓN DE DESCARGO:** La respuesta del ente constituye una aceptación de lo señalado por la auditoría. Se ratifica la observación señalada.

**CONCLUSIÓN N° 9:** Las plantas del interior visitadas durante la verificación *in situ* no cuentan con las medidas de seguridad para detectar y combatir incendios, situación considerada de gravedad, ya que constituye un riesgo para las personas que trabajan en las mismas, así como para la continuidad del servicio y el patrimonio institucional.

**RECOMENDACIÓN N° 9:** La ESSAP deberá realizar las gestiones pertinentes de tal manera a cumplir con el Anexo III del Reglamento de Calidad, así como para obtener la aprobación del presupuesto y los fondos necesarios para la implementación del mencionado proyecto.

#### **4. CUESTIONARIO AMBIENTAL**

##### **RESULTADOS DEL CUESTIONARIO AMBIENTAL, EVALUACION DE LA GESTIÓN AMBIENTAL DE LA EMPRESA DE SERVICIOS SANITARIOS DEL PARAGUAY (ESSAP S.A.)**

- El ente no posee Política Ambiental, y por lo tanto no puede verse reflejada en el Manual de Procedimientos.
- Tiene un Departamento de Gestión Ambiental y Social (DGAS) que forma parte de la Unidad de Planificación y Gestión de Proyectos de Inversión de la Gerencia Técnica, el cual tiene un nivel de mando medio. Para el mismo se ha contratado dos personas para las gestiones ambientales y una para el área social.
- El ente tiene conocimiento de los impactos ambientales que ocasiona y se han realizado inversiones en el área de saneamiento precisamente para minimizar y/o eliminar los impactos ambientales, con el desarrollo y ejecución de proyectos de mejoramiento de los sistemas de alcantarillado sanitario en distintas ciudades del país; además se ha trabajado por la aprobación del Proyecto de Modernización del sector agua y saneamiento (PMSAS).
- El ente remite la planilla de inversiones de Obras de Alcantarillado Sanitario para el año 2009-2010, (construcciones varias, contrataciones, proyectos en el marco de obras de alcantarillado sanitario), en la cual no se observa el gasto ambiental ni el presupuesto.



- No tiene Plan de Contingencia Ambiental, las acciones de contingencia son realizadas una vez ocurrido el evento.
- La ESSAP se encuentra trabajando en planes de capacitación al personal de la planta de tratamiento de agua potable sobre controles de calidad de agua exigidos por las normativas; también se está capacitando al personal de limpieza y a los funcionarios de la oficina central sobre el manejo de residuos sólidos con el apoyo de PROCICLA.
- Recientemente se ha establecido, dentro de la auditoría interna, la auditoría ambiental que tendrá como objetivo el control periódico de las gestiones que guarden relación con los temas ambientales.
- La empresa cuenta con aproximadamente 20 (veinte) oficios del Ministerio Público, todos referentes al estado de operación de los sistemas de alcantarillado sanitario de Asunción, área metropolitana y algunas ciudades del interior del país; los oficios mencionados normalmente nacen de quejas de la población y los mismos están siendo atendidos paulatinamente, en virtud a los proyectos que viene encarando la empresa. Además, referentes a otras quejas de la comunidad sobre el servicio, es decir falta temporal de agua, colectores de alcantarillado trancado, etc. y son atendidos en oficinas de reclamo.
- La ESSAP ha sido objeto de fiscalizaciones por parte de la SEAM y algunas Gobernaciones, en muy escasas oportunidades.
- El ente cuenta con Licencias Ambientales aprobadas para dos únicos proyectos: Proyecto "Ampliación de la Planta de tratamiento de agua potable – Viñas Cue – ESSAP S.A." y el Proyecto "Modernización del Sector Agua y Saneamiento (PMSAS), y un listado de proyectos para la obtención de licencias en curso.
- La ESSAP ha realizado Auditoría Interna sobre el "Estado y Operación de los Pozos Tubulares Profundos de la ciudad de San Lorenzo" – Junio de 2010. La Auditoría Interna ha solicitado al Departamento de Gestión Ambiental y Social (DGAS) realizar un informe sobre la situación de los pozos.
- Entre los indicadores de gestión ambiental que manejan se encuentran: pérdidas por agua no contabilizada (Gran Asunción) y cobertura de alcantarillado sanitario (urbana).
- La ESSAP viene trabajando coordinadamente en programas de protección con el Proyecto de Modernización del Sector Agua y Saneamiento (PMSAS) con SENASA, ERSSAN, MOPC, SEAM y otros.

### Resultados y comentarios del cuestionario.

La entidad ha realizado acciones desde el año 2002, sin embargo, hasta la fecha no cuenta con una Política Ambiental y no se ha adecuado en su totalidad a la Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental". Si bien informa que cuenta con un Departamento de Gestión Ambiental y Social (DGAS), realiza capacitaciones y acciones de mitigación ambiental, no tiene discriminados los gastos ambientales ni el presupuesto para ello.

La Misión de la ESSAP es "Suministrar agua potable y realizar la recolección y disposición final de las aguas residuales de manera continua y eficiente, contribuyendo al mejoramiento de la calidad de vida de la población, preservando el medio ambiente." (El subrayado es nuestro). En el marco de las actividades de la ESSAP, se observa una escasa gestión de preservación del medio ambiente aunque se menciona en su misión; además, la Ley N° 1614/00 "GENERAL DEL MARCO REGULATORIO Y TARIFARIO DEL SERVICIO PUBLICO DE PROVISION DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO SANITARIO PARA LA REPUBLICA DEL PARAGUAY, establece en su Art. 3° de las Condiciones esenciales del servicio: "... de



**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**

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

---

*manera tal que se asegure su eficiente prestación a los usuarios, la protección de la salud pública y del medio ambiente y la utilización racional de los recursos".*

Así mismo, el Reglamento de Calidad para Concesionarios, Art. 4º de los Principios Generales de la Prestación, estipula: "*... Los Prestadores utilizarán eficientemente los recursos naturales, humanos, técnicos y financieros, a fin de asegurar el desenvolvimiento sustentable y la expansión de los servicios*".

El servicio que brinda la ESSAP a la población esta estrechamente ligado a la salud y al ambiente; es esencial que el ente establezca una política ambiental institucional que contenga acciones enfocadas al interior de la entidad como hacia los impactos que genera por sus actividades misionales.



## CAPITULO III

### ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DEL ENTE REGULADOR DE LOS SERVICIOS SANITARIOS (ERSSAN)

#### INTRODUCCIÓN

El ERSSAN tiene como finalidad regular la prestación del servicio, supervisar el nivel de calidad y de eficiencia del servicio, proteger los intereses de la comunidad y de los usuarios, controlar y verificar la correcta aplicación de las disposiciones vigentes en lo que corresponda a su competencia.

**La Ley N° 1614/00 "GENERAL DEL MARCO REGULATORIO Y TARIFARIO DEL SERVICIO PUBLICO DE PROVISION DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO SANITARIO PARA LA REPUBLICA DEL PARAGUAY"**, posee varios objetivos, de los cuales el inciso e) señala *"proteger la salud pública y el medio ambiente, preservar los recursos naturales y racionalizar el uso de los mismos"*.

En la Ley se define las condiciones esenciales del servicio, en los términos de su artículo 2º, que declara como servicio público nacional, con los alcances establecidos en la Constitución Nacional y se prestará en condiciones de continuidad, sustentabilidad, regularidad, calidad, generalidad e igualdad, de manera tal que se asegure su eficiente prestación a los usuarios, la protección de la salud pública y del medio ambiente y la utilización racional de los recursos.

#### MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES

Así mismo en el ámbito de la Ley, se especifica las instancias responsables de su aplicación. El PODER EJECUTIVO ejerce la titularidad del servicio a nombre del Estado PARAGUAYO, asistido en forma directa por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) o aquel que le suceda, el que actuará bajo su directa dependencia. En el desempeño de dicho rol, será atribución de ese Ministerio proponer el diseño de las políticas públicas, incluyendo las de financiamiento con destino al desarrollo de los sistemas de agua potable y alcantarillado sanitario. Así el MOPC cuenta con la Unidad de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (USAPAS), creado en el año 2009.

Respecto a la titularidad, la ley señala además, *"la Delegación del ejercicio de facultades y deberes de esa competencia a favor de los Gobiernos Municipales o, en su defecto de los departamentales deberá ser regulada por Ley en la cual también deberá preverse las condiciones para que se opere dicha delegación"*.

Seguidamente se describe los deberes y facultades del titular:

- a) determinar las políticas y los planes de desarrollo relativos al servicio;
- b) proveer la prestación del servicio, en las condiciones establecidas en el Marco Regulatorio, por sí o por medio de prestadores, permisionarios o concesionarios;
- c) establecer todas las condiciones de los permisos o concesiones, con sujeción a las disposiciones del Marco Regulatorio. Celebrar, prorrogar y extinguir dichos actos y contratos;

**A 10 años de la promulgación de la Ley Marco, se evidencia la ausencia de políticas y del Plan de Desarrollo del Servicio (PDS), que por sus relevancias se puede**



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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



**considerar un gran déficit en el sector, en desmedro de la salud pública y del medio ambiente y la utilización racional de los recursos.**

**Así mismo, los prestadores fueron considerados prestadores de hecho y no cuentan con contratos establecidos con el titular, situación que también elude la revisión de los programas de prestación por el ERSSAN y las exigencias de cumplimiento de los aspectos ambientales, tal como lo establece la ley.**

#### ENTE REGULADOR DE SERVICIOS SANITARIOS (ERSSAN)

El ERSSAN es una entidad autárquica, dependiente jerárquicamente del Poder Ejecutivo, competente para regular y supervisar la prestación del servicio en toda la República del Paraguay, en los términos previstos en el Marco Regulatorio, siendo sus facultades y obligaciones regular la prestación del servicio, supervisar el nivel de calidad y de eficiencia del servicio, proteger los intereses de la comunidad y de los usuarios, controlar y verificar la correcta aplicación de las disposiciones vigentes en lo que corresponda a su competencia.

## **DESARROLLO DE LAS OBSERVACIONES**

### **1. CUMPLIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES ESPECIFICADAS EN EL MODELO ESTANDAR DE CONTROL INTERNO DEL PARAGUAY (MECIP) PARA EL AÑO 2009.**

**OBSERVACION N° 1: El ERSSAN ha implementado en forma parcial las actividades que según la Resolución CGR N° 425/08 debían ser desarrolladas para abril de 2009, en el marco del Modelo Estándar de Control Interno para las Entidades Públicas del Paraguay.**

La Resolución CGR N° 425/08, de la Contraloría General de la República, establece que para abril del 2009 las entidades sujetas a su supervisión debían avanzar en la implementación del diseño y desarrollo del Sistema de Control Interno establecido en el MECIP, en cuanto a la realización de las siguientes acciones:

- Compromiso de la máxima autoridad de la institución (Acta de Compromiso y Resolución de Adopción del MECIP)
- Organización del Comité de Trabajo (Integración del Grupo, Resolución por el cual se designa a los responsables)
- Definición de los Niveles de Implementación o Ajustes del Control Interno
- Elaboración del Plan de Trabajo.

Asimismo, el Decreto N° 962/08 del 27 de noviembre de 2008 "*Por el cual se establece las disposiciones legales y administrativas que reglamentan la implementación de la Ley N° 1535/99 "De Administración Financiera del Estado" y el funcionamiento del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)*", en su art. 1 establece: "...Apruébese y adóptase el Modelo Estándar de Control Interno para las entidades públicas del Paraguay (MECIP), definido en el Anexo que forma parte de este Decreto...".

De acuerdo a la Nota N° 03/10 de 28 de junio de 2010, el ERSSAN informa que cuenta con el compromiso de la máxima autoridad de la institución (acta N° 001 del 09 de diciembre de 2009) sin embargo, no se observa la resolución de implementación del MECIP.

También fue organizado el comité de trabajo y se definió sus roles y responsabilidades por Resolución N° 6 del 10 de diciembre de 2009. No fueron definidos los niveles de implementación y elaboración del plan de trabajo.

**DESCARGO DEL ENTE:** El acta N° 001 del 09 de diciembre, además de plasmar el compromiso asumido para la implementación del MECIP, supone la adopción del MECIP.



Por otro lado, el ente señala que no encuentra la relación entre el MECIP y los "aspectos ambientales y sanitarios involucrados en las captaciones de agua cruda de la ESSAP".

**EVALUACIÓN DE DESCARGO:** El control a la implementación del MECIP se realiza en las actividades de control gubernamental que realiza la CGR en forma independiente al tema auditado, ya que el mismo es transversal a las actividades desarrolladas por el ente, por cuanto su objetivo es constituirse en un instrumento que ayude a la institución a cumplir con su misión institucional. Es decir que el mismo debe permear a todos los niveles de actuación de la entidad. La Resolución CGR N° 425/08 de la Contraloría General de la República, establece que las entidades sujetas a su supervisión debían avanzar en la implementación del diseño y desarrollo del Sistema de Control Interno para abril del 2009 y cita cuatro puntos específicos, de los cuales el ERSSAN ha cumplido sólo dos puntos y en forma parcial ya que no se evidenció la Resolución de adopción que la resolución exige como registro aplicable, independientemente de que el ERSSAN considere que ya se encuentra implícito en otro documento. Cabe señalar que la Resolución de la CGR se encuentra avalada por el Decreto N° 962/08 del 27 de noviembre de 2008 "*Por el cual se establece las disposiciones legales y administrativas que reglamentan la implementación de la Ley N° 1535/99 "De Administración Financiera del Estado" y el funcionamiento del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)*", que en su art. 1 establece: "...Apruébase y adóptase el Modelo Estándar de Control Interno para las entidades públicas del Paraguay (MECIP), definido en el Anexo que forma parte de este Decreto...".

Hasta la fecha se constató el cumplimiento administrativo y no la efectiva implementación del proceso, como tampoco se observó el establecimiento de los niveles de implementación o ajustes del control interno según su estructura organizacional, funciones, etc. Se ratifica la observación.

**CONCLUSIÓN N° 1:** El ERSSAN ha dado cumplimiento a medias al Decreto N° 962/08 "*Por el cual se establece las disposiciones legales y administrativas que reglamentan la implementación de la Ley 1535/99 "De Administración Financiera del Estado" y el funcionamiento del "Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)"*", del 27 de noviembre de 2008, y a la Resolución CGR N° 425/08, del 09 de mayo de 2008, que en su art. 4° establece que: "*A partir del mes de Abril del año 2009, la Contraloría General de la República evaluará la adopción del Modelo Estándar de Control Interno para las entidades públicas del Paraguay – MECIP, por parte de las entidades sujetas a su supervisión, así como el grado de avance en el diseño y desarrollo de sus sistemas de Control Interno*".

**RECOMENDACIÓN N° 1:** La ESSAP deberá seguir con las actividades de cumplimiento de los procesos establecidos en el Decreto 962/08 y la Resolución CGR N° 425/08, con relación a la adopción e implementación del MECIP, acelerando los mismos, previendo y considerando los plazos establecidos en las disposiciones legales.

## **2. GESTIÓN DEL ENTE CON RELACIÓN A LOS ASPECTOS AMBIENTALES Y SANITARIOS**

**OBSERVACIÓN N° 2:** Las acciones de supervisión encaradas por el ERSSAN en el control del uso de agua cruda se basan únicamente en informes suministrados por los prestadores en relación a lo establecido en el ANEXO III, donde se estipula el sistema de toma de muestras para control de calidad del agua cruda que debe cumplir el Prestador, y el ANEXO IV, que contiene los parámetros de control y cumplimiento de calidad de agua cruda, conforme al Reglamento de Calidad en la Prestación del Servicio para concesionarios. No se realizan inspecciones in situ para la verificación de la situación en el sitio de prestación.

El ente señala que las acciones de supervisión se circunscriben al marco de las disposiciones del Art. 81° de la Ley 1614/2000 La Ley N° 1614/00 "*General del Marco Regulatorio y Tarifario del Servicio Público de Provisión de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario para la República del Paraguay*", donde se establece que "*el ERSSAN ejercerá el control del*



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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



*cumplimiento de esta ley y de las obligaciones de los prestadores a partir de la información que éstos suministren y también mediante inspecciones generales y especiales que se realicen en el lugar de prestación del servicio o donde se produzcan las infracciones. Para realizar las inspecciones el ERSSAN podrá actuar de oficio o por denuncias recibidas de los usuarios, del titular, de los prestadores o de cualquier tercero". Y que los parámetros supervisados se basan en los informes suministrados por los prestadores, establecidos en los Anexos contenidos al final del Reglamento de Calidad para Concesionarios.*

Asimismo, el ERSSAN menciona el Art. 118º Suministro de Información y Control del Reglamento de Calidad para Concesionarios: *"El Prestador cumplimentará las obligaciones de muestreo de calidad de los parámetros básicos de agua potable y las descargas al sistema de alcantarillado sanitario y cuerpos receptores, y otros indicadores requeridos, de conformidad a las disposiciones de los Anexos I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII al presente Reglamento"*.

En relación a las inspecciones generales y especiales, la auditoría no constató actividad que avale la realización del control in situ de las informaciones recepcionadas. Además de lo estipulado en el Art. 81º de la Ley 1614/2000 "General del Marco Regulatorio y Tarifario del Servicio Público de Provisión de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario para la Republica del Paraguay", ya mencionado, según el Manual de Organización y Funciones del ERSSAN, es función del ente en el marco de su función reguladora, numeral 4) *"definir procedimientos para verificar que las obras, equipos y actividades de los prestadores cumplan con los requisitos técnicos exigidos"* y numeral 7) *"... verificar la veracidad de la información que ellos están obligados a suministrar"*; así como son funciones específicas de la Gerencia de Supervisión y Control, numeral 5) *"Supervisar y controlar la calidad de la prestación del servicio que reciban los usuarios y la calidad de agua distribuida por el prestador"*.

A modo de ejemplo, se hace referencia a la denuncia realizada por la Gobernación Departamental de Concepción, conforme al dictamen de la Gerencia de Asesoría Jurídica del ERSSAN GAJ Nº 100/10 del 5 de mayo del 2010, contenido en el Expediente Nº 817/09, que concluye que los informes remitidos al ERSSAN por la ESSAP, sobre agua cruda y agua tratada, se presentan en forma mensual como si contasen con toda la infraestructura capaz de desarrollar pruebas laboratoriales físico-químicas y bacteriológicas *in situ*. Sin embargo, el químico a cargo de la filial de Concepción refirió que durante el mes de abril ningún profesional se constituyó al sitio para la toma de muestra de agua cruda y/o tratada. No obstante, reportan al ERSSAN datos con frecuencia mensual. (El subrayado es nuestro).

La auditoría entiende que cuando se habla de supervisión, el ente regulador no solamente debe ceñirse a los informes proveídos por la ESSAP, sino que debe realizar verificaciones en el lugar en forma sistemática. Llama la atención la ausencia de procedimientos que lleven a garantizar la veracidad de la información.

**DESCARGO DEL ENTE:** La observación no se ajusta a la realidad jurídica, reglamentaria y de razonable factibilidad, porque las inspecciones generales y especiales, son dispuestas y realizadas en los casos que las mismas resulten necesarias para el ejercicio de las funciones de supervisión y control del ERSSAN. Anexan una denuncia relacionada a la falta de cloración de agua de la planta de potabilizadora de ESSAP de Mariano Roque Alonso.

**EVALUACIÓN DE DESCARGO:** El ERSSAN ha citado los mismos criterios tenidos en cuenta por la auditoría, cuya interpretación ya fue realizada, sin embargo, no tuvo en cuenta las acciones definidas en el Manual de Organización y Funciones, que es el instrumento que operativiza los criterios generales, ya detallados en la observación. Cabe destacar, que en documentaciones remitidas por el ERSSAN, el equipo auditor ha constatado la falta de remisión de informes por parte de la ESSAP y sin embargo, las actividades de control se basan sólo en informaciones.

Analizado el caso expuesto de Mariano Roque Alonso, donde en marzo del 2009 se realiza la denuncia de una situación suscitada a inicios del mes de febrero (falta de cloración) y luego



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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



de diferentes trámites la Administración resuelve (por Resolución N° 1) ordenar una Inspección Especial 4 meses después de sucedido el hecho, la auditoría considera absolutamente pertinente realizar una verificación in situ, pero la oportunidad está en duda.

Se ratifica la observación.

**CONCLUSIÓN N° 2:** El ERSSAN no realiza una supervisión adecuada para controlar a los prestatarios, en este caso la ESSAP, ya que la misma se fundamenta únicamente en las informaciones proveídas por dicha empresa, sin definir medios que avalen y comprueben la veracidad de las informaciones, como lo establece el Manual de Organización y Funciones del ERSSAN.

**RECOMENDACIÓN N° 2:** El ERSSAN debe buscar los mecanismos necesarios para ejercer su función de supervisión de una forma más adecuada, a fin de corroborar la veracidad de los informes presentados y hacer cumplir con lo establecido en el Anexo III del Reglamento de Calidad para Concesionarios.

**OBSERVACIÓN N° 3: No se observó que el ente haya exigido el cumplimiento de las falencias detectadas en los informes de Evaluación de Desempeño: Capital, Área metropolitana y Ciudades del Interior; como tampoco se observa las sanciones correspondientes.**

La Ley N° 1614/2000 "General del Marco Regulatorio y Tarifario del Servicio Público de Provisión de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario para la Republica del Paraguay" estipula en el Art. 10° Facultades y obligaciones, inciso b) De la supervisión, numeral 2) "*supervisar todas las conductas y actividades de los prestadores en relación al cumplimiento de las disposiciones del Marco Regulatorio*".

El Art. 84° "Multas" de la misma Ley establece: "*Los incumplimientos que darán lugar a la aplicación de multas, como el monto de la mismas, serán establecidos por el ERSSAN, con carácter general y obligatorio. Sin perjuicio de lo dicho anteriormente, corresponderá aplicar multas en los siguientes casos: Inciso a) "incumplimiento del prestador de cualquiera de sus obligaciones contempladas en esta ley o en las reglamentaciones que dicte el ERSSAN"*.

Entre los documentos proveídos por la ESSAP se observan informes de Evaluación de Desempeño correspondientes a la Capital, Área metropolitana y Ciudades del Interior, del mes de abril de 2010. En ellos el ERSSAN realiza una evaluación que está sustentada básicamente en las consideraciones del ANEXO IV Parámetros de Control y Cumplimiento de Calidad de Agua, del Reglamento de Calidad en la Prestación del Servicio para Concesionarios.

En los informes se constata en forma general el incumplimiento de la frecuencia exigida en los muestreos. Esta misma situación se evidenció en la verificación in situ realizada por el equipo auditor. Sin embargo, no se han observado acciones a fin de subsanar la situación y/o exigir el cumplimiento del reglamento.

**DESCARGO DEL ENTE:** El ERSSAN señala que, si ya no lo hizo, informa ahora que al constatar una infracción, el ERSSAN siempre intima al infractor el cese de la falta que esta cometiendo so pena de instruirse sumario administrativo. Se remite copia de una intimación a la ESSAP del 06 de agosto de 2010.

**EVALUACIÓN DE DESCARGO:** El ERSSAN remite una intimación a la ESSAP por el incumplimiento sistemático de la normativa desde enero de 2009 hasta marzo de 2010, es decir por 15 meses de incumplimiento y a cuatro meses de detectada la última falta mencionada en la nota. Sumado a ello, y tomando en cuenta el "sistemático incumplimiento", no se le aplica la sanción establecida en el marco normativo, sino que se le intima a cumplir con el mismo. Se ratifica la observación.



**CONCLUSIÓN N° 3:** El ERSSAN al constatar la trasgresión a las normas luego de realizar la Evaluación de desempeño de los prestadores, no cumple con lo señalado en el Art. 84° de la Ley N° 1614/2000 "General del Marco Regulatorio y Tarifario del Servicio Público de Provisión de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario para la República del Paraguay", donde se establece multas por parte del ERSSAN al prestador del servicio, por infringir cualquiera de sus obligaciones establecidas en la misma Ley.

**RECOMENDACIÓN N° 3:** El ERSSAN debe hacer cumplir lo establecido en el Art. 84° de la Ley N° 1614 y realizar gestiones de manera a exigir a los prestadores el cumplimiento de sus obligaciones en tiempo y forma, y en los casos de incumplimiento detectados, aplicar las sanciones correspondientes.

**OBSERVACION N° 4: No existen normas específicas aplicables a los Prestadores para el desarrollo sustentable del sector, de conformidad con lo previsto en el capítulo VII de la Ley N° 1.614/2000, expedidas conjuntamente con la SEAM, de acuerdo al Artículo 92° del Decreto N° 18880/02.**

El Decreto Reglamentario N° 18880 "Que regula la Ley N° 1614/00 General del Marco Regulatorio y Tarifario del Servicio Público de Provisión de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario para la República del Paraguay", en su Art. 92° **Normativa Ambiental y Responsabilidad de los Prestadores** estipula: "Congruente con el principio establecido en el artículo 77° de la Ley N° 1.614/2000 relativo al desarrollo sustentable del sector, las actividades que desarrollen los prestadores en cumplimiento de las obligaciones establecidas en los contratos de concesión o actos de permiso, incluyendo las previstas en los artículos 90° y 91° del presente Decreto Reglamentario, se ajustarán a las normas y regulaciones ambientales; debiendo, a tal fin, la Secretaría del Ambiente (SEAM) conjuntamente con el ERSSAN, expedir las normas específicas aplicables a los Prestadores, para el desarrollo sustentable del sector, de conformidad con lo previsto en el capítulo VII de la Ley N° 1.614/2000".

El artículo menciona además que "Esas normas específicas aplicables deberán prever su efectiva aplicabilidad de acuerdo con los planes de desarrollo quinquenales que se les exija a los prestadores".

Y el Art. 77° **Principio general** establece: "Las actividades que los prestadores desarrollen para la prestación del servicio estarán sujetas a las leyes que rigen para la conservación, preservación y mejoramiento del medio ambiente y a las específicas aplicables al sector para su desarrollo sustentable".

El ente responde que no se cuentan con normas específicas aplicables en el marco de las citadas normas, puesto que para el efecto esas normas específicas aplicables deberían prever su específica aplicabilidad de acuerdo con los Planes de Desarrollo Quinquenales que se le exija a los prestadores, según lo refiere la misma norma contenida en el Art. 92 del Decreto N° 18880/02 "Que regula la Ley N° 1614/00 General del Marco Regulatorio y Tarifario del Servicio Público de Provisión de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario para la República del Paraguay". Igualmente, según el ERSSAN, la ausencia de normas específicas aplicables para el desarrollo sustentable, se debe a la falta del Plan de Desarrollo del Servicio. Se aplica a la fecha las disposiciones legales contenidas en el marco regulatorio del servicio (Ley 1614/00 y demás reglamentaciones) por parte de ERSSAN y las disposiciones legales vigentes (Ley 294/93 y demás reglamentaciones) por parte de la SEAM, cada una en el ámbito de su competencia.

El Decreto establece claramente que la SEAM, con el ERSSAN, debe emitir normas específicas que prevean su aplicabilidad efectiva en relación a los planes de desarrollo quinquenales, para lo cual incluye el contenido y alcance de éstos, que deberán ser tomados en cuenta para la elaboración de las normas.



**Plan de Desarrollo del Servicio (PDS):** instrumento general de políticas y estrategias sectoriales que emite el Titular del Servicio, y que representa la guía a la cual debe ceñirse todo plan de desarrollo prestacional.

**Plan de Desarrollo Quinquenal:** Plan congruente con el Plan de Desarrollo del Servicio para Concesionarios, que cubre en períodos fraccionados de cinco (5) años, el programa de inversiones, las metas de expansión de los servicios prestados, las mejoras significativas en los procesos productivos, las metas de eficiencia y metas de calidad con indicadores mínimos de desempeño a alcanzar.

Más allá de lo que establezca el Plan de Desarrollo del Servicio (PDS) a ser establecido por el Titular (Estado/MOPC) y que cada plan es específico para cada prestador, estas normas deben establecer los delineamientos ambientales que constituyan el marco de desarrollo del sector para su desarrollo sustentable.

Por tanto, la falta del PDS no puede considerarse como excusa para justificar la ausencia de normas específicas aplicables a los prestadores y otras funciones establecidas.

**DESCARGO DEL ENTE:** El Art. 92 del Decreto Reglamentario N° 18880/02 condiciona la emisión o expedición de las normas en cuestión, a la efectiva aplicabilidad de las mismas de acuerdo con los planes de desarrollo quinquenales, por lo que deviene lógico y concluyente que si el PDS no existe, ni existen los Planes de Desarrollo Quinquenales que deben ser congruentes con aquel, no pueden dictarse normas específicas en las condiciones establecidas en dicha norma.

**EVALUACIÓN DE DESCARGO:** El ente repite la explicación dada en etapa de ejecución de la auditoría. Se ratifica la observación.

**CONCLUSIÓN N° 4:** El ERSSAN hasta la fecha no posee normas específicas aplicables a los Prestadores del sector que contengan los delineamientos ambientales para alcanzar el desarrollo sustentable.

**RECOMENDACIÓN N° 4:** El ERSSAN, conjuntamente con la SEAM, deben realizar las acciones pertinentes de manera a establecer las normas específicas para el desarrollo sustentable del sector, en cumplimiento de las normas vigentes.

**OBSERVACIÓN N° 5: A 10 años de la promulgación de la Ley N° 1614/00 "GENERAL DEL MARCO REGULATORIO Y TARIFARIO DEL SERVICIO PUBLICO DE PROVISION DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO SANITARIO PARA LA REPUBLICA DEL PARAGUAY", el ERSSAN no ha solicitado a la ESSAP la adecuación a la Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental".**

La Ley N° 1614/00 estipula en el Art. 73° Necesidad de Evaluación del Impacto Ambiental: *"Ningún proyecto de obra será aprobado por el ERSSAN y el titular del servicio sin tener la conformidad de las autoridades competentes referente al resultado de la evaluación del informe ambiental del mismo y de las Municipalidades afectadas"*. Este Art. se encuentra en concordancia con el Art. 12 de la Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental", que reza: *"La Declaración de Impacto Ambiental será requisito ineludible en las siguientes tramitaciones relacionadas con el proyecto: (...) b) Para la obtención de autorizaciones de otros organismos públicos"*.

Se consultó al ente si la aprobación de prestación del servicio a la ESSAP se realizó previa Evaluación del Impacto Ambiental.

El ente responde que la Ley N° 1614 /2000 reconoció, conforme al Art. 98°, el acceso directo al Permiso, y la calidad de "Prestador de hecho" a todos los prestadores particulares que se hallaban prestando servicio al tiempo de promulgación de la Ley N° 1614/00.



Dado que la mayoría de las plantas de tratamiento para provisión de agua potable de la ESSAP ya se encontraban en funcionamiento cuando entró en vigencia la Ley N° 1614/00 y que la ESSAP fue considerada prestador de hecho, constituye una razón más contundente para solicitarle el cumplimiento de la Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental", ya que la entidad debería estar al día con la normativa ambiental.

La Política Ambiental Nacional del Paraguay se sustenta en el esquema de corresponsabilidad de la gestión ambiental; con mayor razón el ERSSAN, como ente del Estado, y tomando en cuenta los aspectos ambientales estipulados en la Ley N° 1614/00, es también responsable en su ámbito de acción.

**DESCARGO DEL ENTE:** El ERSSAN señala que no aprobó proyecto de obra ni ESSAP obtuvo autorización alguna del ERSSAN en el caso específico de que se trata, por lo que se puede afirmar que el ERSSAN no ha faltado a obligación legal alguna. Además de resaltar que el control del cumplimiento cae en ámbito de competencia de la SEAM.

**EVALUACIÓN DE DESCARGO:** No cabe ninguna duda que el control del cumplimiento de la Ley N° 294/93 es función y competencia de la SEAM; sin embargo, la Ley N° 1614/00 establece que no se debe otorgar ninguna habilitación a un prestador, sin que cumpla con sus obligaciones ambientales, y el ERSSAN es la Autoridad de Aplicación de dicha ley en cuanto a la regulación, fiscalización y control de su cumplimiento.

**CONCLUSIÓN N° 5:** La Ley N° 1614/00 no se cumple a cabalidad, a raíz de que no se realizaron acciones previas prescriptas por la misma, que enmarcan el servicio y exigen el cumplimiento de las normativas ambientales.

**RECOMENDACIÓN N° 5:** El ERSSAN debe velar por el cumplimiento de la Ley N° 1614/00, para lo cual debe realizar gestiones ante la USAPAS/MOPC, a fin de que se concrete urgentemente la elaboración del Plan de Desarrollo del Servicio, así como las acciones necesarias para que se suscriban los contratos con los prestadores, para lo cual se deberá exigir el cumplimiento de las normativas ambientales.

**OBSERVACIÓN N° 6: El ERSSAN no exige Plan de Contingencia a los prestadores de servicio de agua potable, en contraposición a lo exigido por el Reglamento de Calidad del Concesionario en su Art. 117°.**

El Art. 117° establece que el "Prestador deberá realizar un análisis de vulnerabilidad de los sistemas, en previsión de situaciones de emergencia causadas por sequías, deslizamientos, inundaciones, contaminaciones, accidentes de origen físico, químico o biológico, interrupciones imprevistas, colapso de las estructuras, o instalaciones de los sistemas u otras contingencias que pudieran interrumpir la prestación de los servicios, o alterar los estándares de calidad de los mismos.

*Tomando como base el resultado del análisis, el Prestador deberá preparar un Programa Integral de Contingencia que contemple acciones tales como: (i) utilización de fuentes alternativas para el suministro de agua potable; (ii) mecanismos alternativos para facilitar el transporte y la distribución a los Usuarios; (iii) producción y tratamiento de emergencia; (iv) sistemas de información y difusión a la comunidad (v) esquemas de reparaciones y reposiciones urgentes; (vi) medidas que permitan controlar rápidamente la situación y mitigar sus efectos en general.*

*El Programa de Contingencia deberá definir claramente, responsabilidades, procedimientos a seguir, medios a utilizar, coordinación institucional, recursos humanos y técnicos y esquema de organización necesario para enfrentar la emergencia.*

*El Prestador, durante el primer año de la concesión, o durante el primer año de vigencia del presente Reglamento para las concesiones existentes, debe elaborar y presentar al ERSSAN para su aprobación el análisis de vulnerabilidad de los sistemas y el Programa de Contingencia emergente. El ERSSAN, en el plazo máximo de noventa (90) días, lo aprobará*



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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



*o devolverá con las observaciones que estime necesarias, en cuyo caso una nueva propuesta será formulada dentro de los treinta (30) días. El ERSSAN aprobará finalmente el Plan de Contingencia dentro de los treinta (30) días siguientes".*

Respecto al Plan de Contingencia, el ERSSAN adjunta una nota remitida a la ESSAP S.A., en lo relativo a dos casos ocurridos: el primero, el derrame de carburantes en la estación de captación de agua cruda de la ciudad de Encarnación, acontecido el 6 y 11 de febrero del año 2009; y el segundo, el de las intensas lluvias y desbordes del Río Tebicuarymí afectando la Planta de Tratamiento de Villarrica y Cnel. Oviedo en donde por la gravedad de los hechos acontecidos solicitan a la ESSAP el inmediato cumplimiento de las disposiciones vigentes en relación al Reglamento de Calidad para Concesionarios del Artículo 117º Plan de Contingencia.

Por tanto, el ente actuó ante la ocurrencia de eventos y no en forma preventiva, como lo establece la normativa. Esta situación fue corroborada durante las inspecciones in situ realizadas a las filiales de la ESSAP involucradas en la muestra.

**DESCARGO DEL ENTE:** El ERSSAN señala que de manera alguna se puede decir que no exige Plan de Contingencia a los prestadores y que ha adjuntado las documentaciones remitidas a ESSAP S.A. en lo relativo a las contingencias asumidas en los casos específicos que se mencionaron en la observación.

**EVALUACIÓN DE DESCARGO:** Las medidas asumidas luego de la ocurrencia de un hecho, no pueden considerarse un Plan de Contingencia. Se ratifica la observación, ya que durante el proceso auditor no se evidenció ningún Plan. Si bien el Plan de Contingencia debe elaborar el concesionario, el ERSSAN como ente regulador debe aprobar y exigir dicho Plan.

**CONCLUSIÓN N° 6:** El ERSSAN incumple el Art. 117 del Reglamento de Calidad del Concesionario al no exigir la presentación del programa de contingencia a la ESSAP.

**RECOMENDACIÓN N° 6:** El ERSSAN debe hacer cumplir a la ESSAP y demás entes regulados con el Art. 117 del Reglamento de Calidad del Concesionario, sobre la presentación de un Programa de Contingencia, en la forma y tiempo estipulados.

**OBSERVACIÓN N° 7: El Plan anual de supervisión y control del ERSSAN no se encuentra bien definido.**

Adjunta un Plan Anual donde cada gerencia (supervisión y control; regulación técnica y regulación económica) tiene establecida sus competencias de supervisión y control, como metas y objetivos que fueron propuestos para el Ejercicio Año 2010.

En el mismo se menciona las actividades previstas, no así los medios de verificación, resultados esperados e indicadores de los resultados de la gestión, el cronograma, los recursos.

El **plan** es un instrumento que sirve de guía a todos describe aspectos tan importantes como los objetivos que se pretenden lograr, el cómo se los va a alcanzar, los recursos que se van a emplear, el cronograma de las actividades de que se van a implementar y los métodos de control y monitoreo que se van a utilizar para realizar los ajustes que sean necesarios.

**DESCARGO DEL ENTE:** Será tomada en consideración para la redacción de futuros documentos similares.

**EVALUACIÓN DE DESCARGO:** Por lo mencionado en el descargo, se ratifica la observación.



**CONCLUSIÓN Nº 7:** El ERSSAN cuenta con un Plan de supervisión y control que no estipula claramente las fiscalizaciones a ser realizadas, la justificación y criterios utilizados para la definición de las mismas, los recursos necesarios y el cronograma de ejecución.

**RECOMENDACIÓN Nº 7:** El ente deberá realizar los ajustes necesarios al Plan.

### **3. Cuestionario Ambiental**

#### **RESULTADOS DEL CUESTIONARIO AMBIENTAL, EVALUACION DE LA GESTIÓN AMBIENTAL DEL ENTE REGULADOR DE LOS SERVICIOS SANITARIOS DEL PARAGUAY (ERSSAN)**

- El ERSSAN no cuenta con una Política Ambiental institucional.
- No posee un área ambiental dentro del organigrama de la institución. La Dirección de Supervisión y Control se ocupa de lo relativo a la cooperación con los organismos estatales en cuanto al control de la actividad de los prestadores en materia de contaminación ambiental.
- No cuenta con programas de autocontrol (ISO 14000, reportes ambientales periódicos, monitoreos, otros), de motivación y capacitación en temas ambientales.
- No tienen indicadores de gestión ambiental, debido a que el ente considera que es competencia de la SEAM.
- El ERSSAN participa en programas comunitarios y con otros entes de protección ambiental, en los casos donde es requerida su participación.

#### **Resultados y comentarios del cuestionario.**

El ente hasta la fecha no realiza gestiones para establecer una política ambiental institucional ni para contar indicadores de gestión ambiental. No cuentan con programas de motivación y capacitación ambientales ni de autocontrol.

Sin embargo la Ley Nº 1614/00 "GENERAL DEL MARCO REGULATORIO Y TARIFARIO DEL SERVICIO PUBLICO DE PROVISION DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO SANITARIO PARA LA REPUBLICA DEL PARAGUAY incluye entre los recursos regulados por el ente, el agua cruda y los cuerpos receptores (Art. 38º); establece entre las facultades del ERSSAN dictar los reglamentos de calidad y seguridad del servicio, supervisar el cumplimiento de las metas de mejoramiento, el uso de las fuentes de agua cruda y sistemas de suministro de agua potable y alcantarillado, cooperar en lo relativo a la actividad de los prestadores en materia de contaminación ambiental (Art. 10º); establecer las normas y requerimientos generales sobre calidad de efluentes cloacales y su descarga a cuerpos receptores, reglamentar las plantas de tratamiento (Art. 46º); establecer los requisitos de calidad, concentración de sustancias y volumen de los vertidos industriales al alcantarillado (Art. 79º).

Todas estas actividades están ligadas precisamente a la salud y al ambiente, razón por la cual es esencial que el ente establezca una política ambiental institucional interna con relación a su razón de ser que es el control de calidad de agua, así como en su día a día involucre buenas prácticas ambientales, a fin de generar actitudes que propicien el uso racional de los insumos institucionales como el uso de la energía, del agua, del papel, etc., actividades que involucren la educación y sensibilización ambiental de todos sus funcionarios.



## CAPÍTULO IV

### ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE LA SECRETARÍA DEL AMBIENTE (SEAM)

#### INTRODUCCIÓN

La SEAM como autoridad de aplicación de la Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental" y de la Ley N° 3239/07 "De los Recursos Hídricos de Paraguay", cuyo artículo 3 establece: "La gestión integral y sustentable de los recursos hídricos del Paraguay se regirá por los siguientes Principios: ...b) El acceso al agua para la satisfacción de las necesidades básicas es un derecho humano y debe ser garantizado por el Estado, en cantidad y calidad adecuada; c) Los recursos hídricos poseen usos y funciones múltiples y tal característica deberá ser adecuadamente atendida, respetando el ciclo hidrológico, y favoreciendo siempre en primera instancia el uso para consumo de la población humana...".

#### DESARROLLO DE LAS OBSERVACIONES

##### 1. GESTIÓN DEL ENTE CON RELACIÓN A LOS ASPECTOS AMBIENTALES Y SANITARIOS

**OBSERVACIÓN N° 1: Unas 23 plantas de tratamiento de la ESSAP ubicadas en la capital, área metropolitana y ciudades del interior, no cuentan con licencia ambiental, infringiendo con las normativas ambientales vigentes, sin que la SEAM haya exigido su adecuación a las mismas.**

Se solicitó a la SEAM el listado de licencias ambientales otorgadas a la ESSAP para los proyectos de provisión de agua potable, considerando el Art.7° de la N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental", que establece: "Se requerirá Evaluación de Impacto Ambiental para los siguientes proyectos de obras o actividades públicas o privadas: (...) f) construcción y operación de conductos de agua, petróleo, gas, minerales, aguas servidas y efluentes industriales en general", en concordancia con el Decreto N° 14281/96 "Por el cual se reglamenta la Ley N° 294/93 de Evaluación de Impacto Ambiental", Art. 5° de las actividades que requieren EVIA: (...) 7) "Construcción y operación de sistemas de abastecimiento de agua, tratamiento y disposición de aguas servidas y disposición de aguas servidas, y descargas de efluentes industriales a ríos o cuerpos de agua".

El ente responde por Memorando N° 300 del 13 de julio de 2010, que la ESSAP posee un único Proyecto "Ampliación de Planta de Tratamiento de Agua Potable en Viñas Cue" - Barrio Botánico. Santísima Trinidad – Asunción.

De acuerdo a informaciones recibidas de la ESSAP, la misma cuenta con Plantas de Tratamiento en Viñas Cue, Mariano Roque Alonso, San Antonio y las ciudades del interior como Concepción, San Estanislao, Caacupé, Eusebio Ayala, San Bernardino, Villarrica, Cnel. Oviedo, Caaguazú, Encarnación, Cnel. Bogado, San Juan Bautista, Paraguari, Ciudad Del Este, Itá, Pilar, Alberdi, Pedro J. Caballero, Bella Vista Norte, Villa Hayes y Mcal. Estigarribia, todas ellas sin adecuarse a las normativas ambientales.

Si bien en el caso de la Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental", los entes proponentes de los proyectos son quienes deben cumplir con los requerimientos ambientales, la Ley 1561/00 "Que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente", otorga a la SEAM atribuciones y



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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



funciones para controlar y exigir el cumplimiento de las leyes en las cuales es autoridad de aplicación. Así, el Art. 12º estipula:

Inciso g) *"coordinar y fiscalizar la gestión de los organismos públicos con competencia en materia ambiental y en el aprovechamiento de recursos naturales"*

Inciso n) *"promover el control y fiscalización de las actividades tendientes a la explotación de bosques, flora, fauna silvestre y recursos hídricos, autorizando el uso sustentable de los mismos y la mejoría de la calidad ambiental"*

Inciso w) *"imponer sanciones y multas conforme a las leyes vigentes, a quienes cometan infracciones a los reglamentos respectivos..."*

**CONCLUSIÓN N° 1:** La SEAM no ha exigido a la ESSAP que adecue las plantas de tratamiento de agua potable a la Ley N° 294/93 *"De Evaluación de Impacto Ambiental"* aunque tiene atribuciones y funciones para controlar y exigir el cumplimiento de las leyes en las cuales es autoridad de aplicación.

**RECOMENDACIÓN N° 1:** La SEAM debe exigir a la ESSAP adecuarse a la Ley N° 294/93 *"De Evaluación de Impacto Ambiental"*.

**OBSERVACION N° 2:** La SEAM no tiene definidos criterios o parámetros a ser tenidos en cuenta para delimitar las áreas de influencia directa e indirecta para los proyectos de captación, tratamiento y distribución de agua potable a partir de fuentes superficiales y/o subterráneas.

El Art. 11º del Decreto N° 14281/96 *"Por el cual se reglamenta la Ley N° 294/93 De Evaluación de Impacto Ambiental"* establece: *"...(...)...Entiéndase por área de influencia al espacio geográfico afectado por cada alternativa de localización del emprendimiento, el cual deberá ser claramente definido por los Términos de Referencia y estipulado por la DOA, siempre considerando la cuenca hidrográfica en la cual está ubicado el emprendimiento"*. La DGCCARN actualmente cumple las funciones de la DOA, luego de la entrada en vigencia de la Ley N° 1561/00 *"Que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente"*.

Se solicitó a la SEAM los criterios o parámetros a ser tomados en cuenta para la evaluación del Cuestionario Ambiental Básico y la elaboración de los Términos Oficiales de Referencia para el respectivo estudio ambiental, considerando un proyecto que debe captar agua de un recurso hídrico, ya sea superficial o subterráneo.

La SEAM respondió que para la evaluación de proyectos de extracción, captación y distribución de aguas subterráneas o superficiales para consumo humano, se toman los siguientes parámetros: detalles técnicos y métodos para la extracción de agua cruda; caudal de agua a extraer por día; sistemas de captación de aguas, análisis físicos, químicos y bacteriológicos de las aguas crudas y tratadas; métodos de tratamiento de potabilización de las aguas; área total a ser intervenida; coordenadas del punto de toma de aguas sean subterráneas o superficiales; estudio hidrológico para aguas subterráneas; población a ser atendida; plan de mantenimiento de las redes y pozo de captación de agua cruda superficial; procesos de desinfección. Además de dar cumplimiento a la Resolución N° 2155/05 *"Por la cual se establecen las Especificaciones Técnicas de Construcción de Pozos Tubulares Destinados a la Captación de Aguas Subterráneas"*.

Entre los parámetros señalados por la SEAM no se observa la definición del área de influencia directa e indirecta del proyecto, tampoco que se tome en consideración las actividades productivas que se desarrollan en el entorno, relacionada directamente con el área de influencia, para así fijar las medidas de mitigación de posibles impactos sobre sus instalaciones ni planes de contingencia ante la ocurrencia de imprevistos (contaminaciones, inundaciones, otros).



**CONCLUSIÓN N° 2:** LA SEAM no cuenta con criterios determinados para establecer las áreas de influencia directa e indirecta de los proyectos captación, tratamiento y distribución de agua potable, las cuales deben estar estipuladas en los Términos Oficiales de Referencia (TOR), así como se establece en el Art. 11° del Decreto N° 14281/96 "Por la cual se reglamenta la Ley N° 294/93 de Evaluación de Impacto Ambiental".

**RECOMENDACIÓN N° 2:** La SEAM deberá determinar los criterios a ser tomados en cuenta para establecer las áreas de influencia directa e indirecta de los proyectos de plantas de tratamiento de agua y/o de las que se encuentren en ejecución, así como establecerlos en los Términos Oficiales de Referencia (TORs), en el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental.

**OBSERVACION N° 3:** La SEAM no cuenta con criterios de protección que condicionen la implantación de emprendimientos en zonas aledañas a las captaciones de agua cruda para consumo humano, considerando lo establecido en el Art. 3°, inciso c), y el Art. 18° de la Ley 3293/07 "De los recursos hídricos del Paraguay", de la cual es autoridad de aplicación.

Se solicitó a la SEAM las medidas exigidas para la protección de los recursos hídricos de captación de agua, en cuanto a la implantación de otras actividades en zonas aledañas a las tomas de agua y los criterios para otorgar la licencia ambiental a actividades a ser implantadas en zonas aledañas a las tomas de agua.

La SEAM señala al respecto que esta consulta debe ser analizada en el contexto de la aplicación de la Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental" y está en función al Plan de Gestión Ambiental y Plan de Monitoreo específico a ser realizado para cada proyecto de captación de agua cruda de la ESSAP, y que debe constar en los antecedentes de la Licencia Ambiental.

Asimismo, señala que en proyectos en donde se involucran captaciones de agua siempre se solicita al proponente que presente información de calidad y cantidad de agua de la fuente a ser utilizada.

También informa que para orientar si la actividad es compatible o no con la vigencia de la Ley N° 3293/07 "De los recursos hídricos del Paraguay", en los casos que involucran usos múltiples y potencialmente contrapuestos, se requiere la presentación de:

- Estudio en base a modelos de dispersión de contaminantes
- Topo batimetría

La Ley N° 3239/07, en el Art. 3° estipula: "La gestión integral y sustentable de los recursos hídricos del Paraguay se regirá por los siguientes Principios: (...) c) Los recursos hídricos poseen usos y funciones múltiples y tal característica deberá ser adecuadamente atendida, respetando el ciclo hidrológico, y favoreciendo siempre en primera instancia el uso para consumo de la población humana".

Y el Art. 18°: "Será prioritario el uso y aprovechamiento de los recursos hídricos superficiales y subterráneos para consumo humano".

Al respecto, por la falta de priorización del uso para consumo humano y la falta de medidas de protección que condicionen la implantación de emprendimientos en zonas aledañas a las tomas de agua, se han generado controversias aún no resueltas que ponen en riesgo la continuidad del servicio de agua potable para la población y que exponen a la SEAM a sufrir acciones judiciales.

Cabe destacar en este punto los resultados del trabajo realizado en el marco de la Resolución CGR N° 1329/08 "Por la cual se dispone de un Examen Especial a la Secretaría del Ambiente al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones y a la Municipalidad de



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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



*Asunción, con relación a la habilitación para la construcción y operación del Puerto Privado de la Empresa Cargill en la zona de Viñas Cué".*

**CONCLUSIÓN N° 3:** La SEAM no aplica lo establecido en el Art. 3º y el Art. 18º de la Ley N° 3293/07 "De los Recursos Hídricos del Paraguay", por los cuales debe priorizar la captación de agua superficial y subterránea para consumo humano, cuando existen incompatibilidades de uso con el desarrollo de otras actividades.

**RECOMENDACIÓN N° 3:** La SEAM, como autoridad de aplicación de la Ley N° 3293/07, debe cumplir con sus términos, para lo cual deberá establecer zonas de protección para las fuentes de agua utilizadas para consumo humano y en base a ello, otorgar las licencias ambientales para la realización de otras actividades.

**OBSERVACION N° 4: En la revisión del proceso de Evaluación de Impacto Ambiental de los emprendimientos que se encuentran en zonas aledañas a las tomas de agua de la ESSAP se observa lo siguiente:**

**A. En la carpeta técnica de Industria Siderúrgica de Aceros del Paraguay (ACEPAR): ningún documento menciona la toma de agua de la ESSAP S.A., cuya ubicación es en el predio mismo de la empresa.**

La planta de agua potable de la ciudad de Villa Hayes fue instalada en el año 1980, según informe de la ESSAP. ACEPAR obtuvo su licencia ambiental por primera vez en el año 2001.

En la carpeta técnica examinada la SEAM analizó el Cuestionario Ambiental Básico (CAB), emitió los Términos Oficiales de Referencia (TOR), se identificaron los impactos negativos, las medidas de mitigación y se realizaron fiscalizaciones, según las actas que obran; en ninguno de los documentos mencionados se señala la presencia de la toma de agua de ESSAP. La omisión de esta información por parte ACEPAR puede considerarse como un ocultamiento de dato, mientras que la situación siembra dudas acerca de las fiscalizaciones de la SEAM, sobre su realización y/o efectividad.

**B. La SEAM omite lo acordado respecto a la imposibilidad de coexistencia en la misma zona, de actividades portuarias y la toma de agua para consumo humano de la ESSAP, otorgando la Declaración DGCCARN N° 225 de 26 de agosto del 2010 al proyecto "Implementación y Funcionamiento de Puerto Depósito de Combustible de la Empresa Monte Alegre S.A."**

En el Acta mesa de trabajo (s/N° ni fecha), conformada por representantes de la SEAM y DIGESA, en el marco de las recomendaciones emanadas en la Resolución CGR N° 1329/08 "Por la cual se dispone de un Examen Especial a la Secretaría del Ambiente al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones y a la Municipalidad de Asunción, con relación a la habilitación para la construcción y operación del Puerto Privado de la Empresa Cargill en la zona de Viñas Cué" se concluyó que las actividades portuario - industrial y la captación de agua para consumo humano son antagónicas entre sí teniendo en cuenta la Ley N° 3239/07 "De los Recursos Hídricos del Paraguay".

Asimismo, la SEAM asume que condicionará las renovaciones de las Licencias Ambientales de los puertos a la mudanza de la toma de agua de la ESSAP.

Sin embargo, en agosto del presente año, en contraposición a todo lo mencionado más arriba, la SEAM otorga licencia a una actividad portuaria cercana a la toma de agua de la ESSAP, sumando con esta posición una mayor amenaza a la población, obviando el principio precautorio enunciado en la PAN.

**C. La SEAM otorga la Licencia Ambiental al proyecto "Implementación y Funcionamiento del Puerto Depósito de Combustible de la Empresa Monte Alegre S.A." condicionada a la presentación de conformidad de otro ente, en este caso la ESSAP.**



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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



Por Declaración DGCCARN N° 225/2010 la SEAM conforme al Art. 2° "otorga la Licencia Ambiental condicionada por 2 (dos) años, sujeto al cumplimiento de la presentación de la respuesta de conformidad de la ESSAP en un plazo de 90 (noventa) días".

En ningún artículo de la Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental" se establece que la misma pueda delegar funciones que le competen para la concesión de una licencia ambiental.

La auditoría consultó a la ESSAP al respecto, y la empresa responde por Comunicación Interna AI N° 198/2010 del 13 de septiembre, ratificando la posición ya asumida ante la SEAM sobre otros casos similares, referente a la incompatibilidad de actividades portuarias y de abastecimiento de agua para consumo humano en la misma área de influencia, en virtud a la Ley N° 3239/07 "De Recursos Hídricos del Paraguay".

Además de obrar fuera de los procedimientos, llama la atención que la SEAM no haya hecho la consulta pertinente en forma previa a la concesión de la licencia, en caso de dudas a pesar de las conclusiones a las que ya llegaron en las mesas de trabajo realizadas con relación al tema.

**D. El EIA del proyecto "Puerto de Embarque de Mercaderías Varias, Playas de Estacionamiento de contenedores, Estacionamiento de Transporte de Mercaderías Varias- Áreas de Ampliación de Puerto" de la Empresa Puerto y Estibajes S.A." Distrito Mariano Roque Alonso Departamento Central, presenta indefiniciones justamente en su plan de seguridad y contingencia.**

En el punto 4.3 Plan de Seguridad y Contingencia no están claramente definidos las responsabilidades, procedimientos a seguir, medios a utilizar, coordinación institucional, recursos humanos y técnicos y esquema de organización necesario para enfrentar la emergencia. Estos aspectos son claves considerando la cercanía de la toma de agua de la ESSAP.

**E. Al analizar las carpetas de los proyectos que se encuentran en el área de influencia de las tomas de agua, se pudo constatar que las fiscalizaciones se realizan solamente en caso que el proponente del proyecto solicita la renovación de la Licencia Ambiental.**

EN el Art. 23° del Decreto N° 14281/96 "Por el cual se reglamenta la Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental" establece que la SEAM será la responsable del seguimiento y vigilancia del cumplimiento de lo establecido en la Licencia Ambiental.

Asimismo, en el Manual de Funciones de 2007 de la Dirección de Fiscalización Ambiental Integrada de la SEAM entre sus funciones se encuentra en el punto 4 Efectuar inspecciones, verificaciones, mediciones y demás actos necesarios "in situ", sobre la información presentada en el Estudio del Impacto Ambiental de los proyectos presentados y en el punto 7 Establecer y coordinar procedimientos técnicos y administrativos con las demás direcciones temáticas para la fiscalización en áreas de sus competencias.

Sin embargo, de la revisión de las carpetas técnicas se evidencia que las fiscalizaciones se realizan para la renovación de la licencia ambiental, y en algunos casos ante denuncias. Por lo tanto, no se realiza un adecuado control a las condiciones y requisitos establecidos en las Licencias Ambientales que conceden a los interesados.

**CONCLUSIÓN N° 4:** El proceso de *Evaluación de Impacto Ambiental* es ejecutado en forma deficiente por la SEAM, sin realizar una revisión exhaustiva de los documentos presentados ni acompañarla de fiscalizaciones previas que puedan aportar respaldo al dictamen correspondiente. Sumado a eso, el ente delega su función de autorizar ambientalmente un proyecto, supeditando la licencia a la opinión de otro ente (en este caso ESSAP), en vez de aplicar la Ley N° 3239/07 "De los Recursos Hídricos del Paraguay", de la cual es autoridad de aplicación.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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



**RECOMENDACIÓN N° 4:** La SEAM debe ser consecuente con sus funciones y atribuciones establecidas en sus normativas y asumir con responsabilidad y coherencia su rol de cuidado y protección ambiental.

**OBSERVACIÓN N° 5: La SEAM, hasta la fecha, no impulsó acciones de manera a llevar a cabo la postura tomada en la mesa de trabajo realizada con representantes de DIGESA.**

En Dictamen de Asesoría Jurídica SEAM N° 353 del 07 de julio del 2010 se baso en un Acta mesa de trabajo (s/N° del 10 de marzo de 2010), conformada por representantes de la SEAM y DIGESA en el cual dadas las argumentaciones se concluyó que las actividades portuario – industrial y la captación de agua para consumo humano son antagónicas entre si teniendo en cuenta la Ley 3239/07 De los Recursos Hídricos del Paraguay.

En base a este dictamen la DGPRH el 22 de marzo de 2010 informa que la Empresa Puerto Unión S.A. no ha procedido a cumplir con el registro nacional de los registro hídricos y que la distancia de 500 metros aproximadamente del puerto a la toma de agua de ESSAP de Viñas Cué constituye un elemento de riesgo constante a la calidad de agua y recomienda que antes de buscar alternativas tecnologías se debe priorizar la elaboración de un estudio técnico ambiental para la factibilidad de la relocalización de una de las actividades; teniendo en cuenta especialmente el Art. 18° la Ley 3239/07 "De los Recursos Hídricos del Paraguay". Será prioritario el uso y aprovechamiento de los recursos hídricos superficiales y subterráneos para consumo humano.

Además en el mismo Dictamen se hace referencia a que se resuelve por Res. N° 0397 del 24 de marzo del 2010, entre otras cosas: "... Conceder la Renovación de la Licencia Ambiental al proyecto mencionado, sin perjuicio de exigírsele una nueva evaluación. Así mismo concede la Licencia Ambiental por un plazo de 90 días, sujeto a la elaboración y presentación de un EIA con su correspondiente RIMA según los Términos Oficiales de Referencia emitidas por la DGCCARN el 24 de marzo del 2010; en la cual en la tarea 6 Elaboración del Plan de Mitigación y Compensación requiere las acciones pertinentes en conjunto con las otras empresas que se dedican a actividades afines en la zona para el traslado de la Toma de Agua de la ESSAP; incluyendo un nuevo convenio con la ESSAP sobre el diseño, la ejecución y costo de la obra como medida de mitigación y compensación sobre los impactos causados; y a convocar a una Audiencia Pública ..."

La SEAM por Nota DGCCARN N° 2001 del 27 de agosto del 2010 a Puerto Unión S.A. recuerda el vencimiento del plazo establecido que tiene validez a partir de la fecha de recepción que venció el 24 de agosto del corriente.

Dadas las implicancias económicas y administrativas de la Resolución mencionada, la SEAM no impulsó acciones, tratativas, negociaciones y otros, a fin de que se llegue a buen término.

**CONCLUSIÓN N° 5:** La SEAM no ha realizado acciones para dar continuidad a las decisiones tomadas con DIGESA, concordantes con la Ley 3239/07 "De los Recursos Hídricos del Paraguay" que establece, "Será prioritario el uso y aprovechamiento de los recursos hídricos superficiales y subterráneos para consumo humano"; y dar solución definitiva al conflicto surgido a raíz de no haberse tomado en cuenta dicho marco legal para otorgar licencias ambientales en la zona de la toma de agua de ESSAP en Viñas Cue.

**RECOMENDACIÓN N° 5:** LA SEAM deberá buscar los mecanismos necesarios a fin de finiquitar lo propuesto por la mesa de trabajo y actuar en coherencia con la Ley N° 3239/07, en salvaguarda del ambiente y la salud.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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



**OBSERVACIÓN N° 6: La SEAM no realiza acciones en relación a las diferentes situaciones de emergencia suscitadas en el ámbito de la prestación del servicio.**

Por Nota PR N° 208 del 12 de febrero de 2009 la ESSAP remite un informe a la Contraloría General de la República en relación al derrame de combustible en el río Paraná que fue captada por la toma de agua de la ESSAP.

Al respecto, la ESSAP realiza un toque de atención a las autoridades nacionales sobre aquellas estaciones portuarias, sean privadas o estatales, ubicadas en la cercanía de una toma de agua.

La Ley N° 1561/00 "Que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente" establece en sus Art. 12° de las funciones, atribuciones y responsabilidades de la SEAM se encuentra en su inciso c) *formular, coordinar, ejecutar y fiscalizar la gestión y el cumplimiento de los planes, programas y proyectos referentes a la conservación la recuperación, recomposición y el mejoramiento ambiental ejecutar considerando los aspectos de equidad social y sostenibilidad de los mismos; g) coordinar y fiscalizar las gestión de los organismos públicos con competencia en materia ambiental y en el aprovechamiento de los recursos naturales.*

En el marco de las verificaciones in situ realizadas a las tomas de agua de la ESSAP, en las 8 (ocho) ciudades involucradas en la muestra, todas coincidieron en que la SEAM no realiza ningún tipo de fiscalización.

En tal sentido el ente responde, que no cuentan con laboratorio propio de Calidad de agua, por lo que tiene fuertes restricciones para realizar una evaluación o monitoreo independiente y permanente sobre la calidad y cantidad de agua de las fuentes, dependiendo de las informaciones proveídas por otras fuentes incluso de los propios proponentes del proyecto.

La SEAM por intermedio de su DFAI dependiente de la DGCCARN realiza el control de cumplimiento de las medidas ambientales aplicadas a los proyectos bajo licenciamiento ambiental; en tal sentido se verifica el cumplimiento de los planes de gestión y monitoreo ambiental establecido para cada proyecto.

Se reitera en este punto que no existe licencia ambiental otorgada a la concesionaria del servicio ESSAP, por lo que se subraya en el párrafo segundo las aseveraciones de la SEAM respecto a que los controles se realizan a proyectos bajo licenciamiento ambiental; igualmente luego de la revisión de carpetas de proyectos en el entorno de las tomas de agua se han constatado escasas actividades de control.

**CONCLUSIÓN N° 6:** La SEAM no aplica a cabalidad la Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental" ni la Ley N° 1561/00 "Que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente, a fin de proteger el ambiente y controlar el aprovechamiento de los recursos hídricos.

**RECOMENDACIÓN N° 6:** La SEAM deberá buscar mecanismos a fin de cumplir con sus funciones otorgadas por las leyes.

**OBSERVACIÓN N° 7: La SEAM no ha establecido las normas específicas aplicables a los prestadores del servicio de agua potable para su desarrollo sustentable, de acuerdo a lo establecido en el Decreto N° 18880/02 "Que regula la Ley N° 1614/00 General del Marco Regulatorio y Tarifario del Servicio Público de Provisión de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario para la República del Paraguay".**

El Decreto Reglamentario N° 18880 "Que regula la Ley N° 1614/00 General del Marco Regulatorio y Tarifario del Servicio Público de Provisión de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario para la República del Paraguay", en su Art. 92° **Normativa Ambiental y**



**Responsabilidad de los Prestadores** estipula: *"Congruente con el principio establecido en el artículo 77° de la Ley N° 1.614/2000 relativo al desarrollo sustentable del sector, las actividades que desarrollen los prestadores en cumplimiento de las obligaciones establecidas en los contratos de concesión o actos de permiso, incluyendo las previstas en los artículos 90° y 91° del presente Decreto Reglamentario, se ajustarán a las normas y regulaciones ambientales; debiendo, a tal fin, la Secretaría del Ambiente (SEAM) conjuntamente con el ERSSAN, expedir las normas específicas aplicables a los Prestadores, para el desarrollo sustentable del sector, de conformidad con lo previsto en el capítulo VII de la Ley N° 1.614/2000"*.

El artículo menciona además que *"Esas normas específicas aplicables deberán prever su efectiva aplicabilidad de acuerdo con los planes de desarrollo quinquenales que se les exija a los prestadores"*.

Y el Artículo 77 **Principio general** establece: *"Las actividades que los prestadores desarrollen para la prestación del servicio estarán sujetas a las leyes que rigen para la conservación, preservación y mejoramiento del medio ambiente y a las específicas aplicables al sector para su desarrollo sustentable"*

El Decreto establece claramente que la SEAM, con el ERSSAN, debe emitir normas específicas que prevean su aplicabilidad efectiva en relación a los planes de desarrollo quinquenales, para lo cual incluye el contenido y alcance de éstos, que deberán ser tomados en cuenta para la elaboración de las normas.

Más allá de lo que establezca el Plan de Desarrollo del Servicio (PDS) a ser establecido por el Titular (Estado/MOPC) y que cada plan es específico para cada prestador, estas normas deben establecer los delineamientos ambientales que constituyan el marco de desarrollo del sector para su desarrollo sustentable.

**CONCLUSIÓN N° 7:** La SEAM hasta la fecha no posee normas específicas aplicables a los prestadores, que contengan los delineamientos ambientales para alcanzar el desarrollo sustentable del sector así como lo establece el Decreto Reglamentario N° 18880 *"Que regula la Ley N° 1614/00 General del Marco Regulatorio y Tarifario del Servicio Público de Provisión de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario para la República del Paraguay"* .

**RECOMENDACIÓN N° 7:** La SEAM, conjuntamente con el ERSSAN, deben realizar las acciones pertinentes de manera a establecer las normas específicas para el desarrollo sustentable del sector, en cumplimiento de las normativas vigentes.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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



## CAPÍTULO V

### RECOMENDACIÓN FINAL

La Empresa de Servicios del Paraguay S.A., el Ente Regulador de Servicios Sanitarios y la Secretaría del Ambiente deben 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 30 (treinta) días hábiles siguientes al recibo del informe.

El Plan de Mejoramiento presentado debe contener las acciones que se implementarán 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, de acuerdo a la planilla que se anexa. El mismo debe ser remitido en formato electrónico e impreso.

Asimismo, se recuerda a los entes 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, cuyo grado de implementación será evaluado por la Contraloría de acuerdo a las disposiciones vigentes.

En tal sentido, la entidad 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.

Es nuestro informe.

Asunción, 16 de diciembre de 2010

**Ing. Agr. Analía Gómez Vanni**  
Jefa de Equipo

**Ing. Agr. Graciela Sánchez Duarte**  
Auditora

**Lic. David Espínola Osorio**  
Auditor

**Ing. Emilio Mantero**  
Auditor

**Ing. Quím. GLORIA HERRERO**  
Supervisora Res. CGR N° 432/10  
Directora de Área

**Lic. IGNACIO AVILA**  
Coordinador Gral. Res. CGR N° 432/10  
Director General

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



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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



Asunción, 30 de diciembre de 2010.

Ref.: Informe Final de la Resolución CGR N° 432/10.

Nota CGR N° 51

012563

Señor  
Ing. EMILIANO INSFRÁN ROLÓN, Presidente  
Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A.

30 DIC 2010

12:00

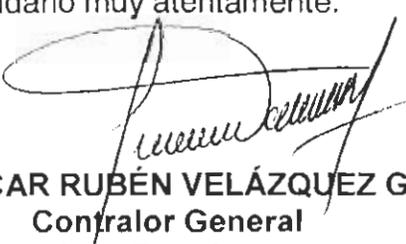
Julio Insfran

Me dirijo a usted con el objeto de remitir adjunto el Informe Final resultante del trabajo realizado en el marco de la Resolución CGR N° 432/10 "POR LA CUAL SE DISPONE LA REALIZACIÓN DE UN EXAMEN ESPECIAL A LA EMPRESA DE SERVICIOS SANITARIOS DEL PARAGUAY S.A. (ESSAP), AL ENTE REGULADOR DE SERVICIOS SANITARIOS (ERSSAN) Y LA SECRETARÍA DEL AMBIENTE (SEAM), CON RELACIÓN A LOS ASPECTOS AMBIENTALES Y SANITARIOS INVOLUCRADOS EN LAS CAPTACIONES DE AGUA CRUDA DE LA ESSAP".

El informe contiene conclusiones y recomendaciones que deberán ser tenidas en cuenta por la institución a su cargo, conforme lo establece el art. 16 de la Ley N° 276/94 "Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República". A tal efecto, se adjunta el modelo del Plan de Mejoramiento a ser elaborado por la institución, el cual debe ser presentado a la Contraloría General de la República en un plazo no mayor de 30 días hábiles.

Hago propicia la ocasión para saludarlo muy atentamente.

  
Dra. MARÍA TERESA AÑAZCO BARUDI  
Encargada de Despacho  
Secretaría General

  
Lic. OSCAR RUBÉN VELÁZQUEZ GADEA  
Contralor General  
de la República

ORVG/K/jep