

Contraloría General de la República

Dirección General de Control de la Gestión Ambiental

INFORME FINAL

Resolución CGR N° 571/07

“POR LA CUAL SE DISPONE LA REALIZACIÓN DE UN EXAMEN ESPECIAL AL VICEMINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA, DEPENDIENTE DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES, CON RELACIÓN A LA EXPLOTACIÓN DE LOS RECURSOS MINERALES”

Asunción - Paraguay
Octubre – 2008



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° 571/07

"POR LA CUAL SE DISPONE LA REALIZACIÓN DE UN EXAMEN ESPECIAL AL VICEMINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA, DEPENDIENTE DEL MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y COMUNICACIONES, CON RELACIÓN A LA EXPLOTACIÓN DE LOS RECURSOS MINERALES"

1 CAPÍTULO I: INFORMACIÓN INTRODUCTORIA DE LA AUDITORÍA

1.1 ANTECEDENTES

Tomando en consideración la importancia de los aspectos ambientales y económicos involucrados en la explotación de los recursos minerales, la Contraloría General de la República emitió la Resolución CGR N° 571 "Por la cual se dispone la realización de un Examen Especial al Viceministerio de Minas y Energía, dependiente del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, con relación a la explotación de los recursos minerales", el 30 de mayo de 2007.

1.2 OBJETIVOS

Verificar la gestión del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, con relación a la explotación de los recursos minerales.

1.3 ALCANCE

En el examen se verificó la aplicación y cumplimiento de las normativas que rigen las concesiones y los permisos otorgados por el Viceministerio de Minas y Energía, para la prospección, exploración y explotación de los recursos minerales en el territorio nacional.

El período analizado en las documentaciones abarcó desde enero de 2002 hasta junio de 2007.

1.4 LIMITACIONES

No fueron proveídos todos los documentos e informaciones solicitadas por la auditoría.

1.5 PROCEDIMIENTOS

El trabajo fue realizado de acuerdo a las Normas de Auditoría de la INTOSAI (Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores). Estas Normas requieren que el examen sea planificado y efectuado a fin de obtener certezas razonables sobre las informaciones y las documentaciones auditadas y que éstas no contengan exposiciones erróneas, como así también que las operaciones a los cuales corresponden se hayan ejecutado de conformidad con las disposiciones legales y normas aplicables vigentes.

El resultado del presente informe surge del análisis de los documentos proveídos a los auditores, que son de exclusiva responsabilidad de los funcionarios del ente auditado, intervinientes en la ejecución y formalización de las operaciones examinadas.

Para el análisis se procedió de la siguiente manera:

- Solicitud de documentaciones e informes al Viceministerio de Minas y Energía, Secretaría del Ambiente y algunos entes privados que fueron beneficiados con permisos para la prospección, exploración y explotación de los recursos minerales.
- Análisis de las documentaciones recibidas.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

1.6 MARCO LEGAL

- Constitución Nacional
- Ley 276/94 "Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República"
- Ley 779/95 "Que modifica la Ley N° 675/60 de Hidrocarburos de la Republica del Paraguay, por la cual se establece el Régimen Legal para la Prospección, Exploración y Explotación de Petróleo y otros hidrocarburos" y reglamentación
- Ley 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental" y reglamentaciones
- Ley 93/14 "De Minas" y sus Reglamentaciones
- Ley 3180/07 "De Minería"
- Leyes Orgánicas y Funcionales de las instituciones auditadas, decretos u otras normativas relacionadas.
- Otras relacionadas y determinadas en el transcurso del examen especial.

1.7 COMUNICACIÓN DE OBSERVACIONES

La Comunicación de Observaciones al ente auditado fue realizada por Nota CGR N° 2174 de fecha 20 de mayo de 2008.

El Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones remite el descargo a las observaciones formuladas por esta Contraloría General de la República en fecha 03 de junio de 2008, conforme el Expediente CGR N° 4278/08. Posteriormente por Expediente CGR N° 4699 remite algunos documentos complementarios a los ya remitidos.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

2 CAPITULO II: ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DEL VICEMINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA – CONCESIONES MINERAS

2.1. Marco legal

En la mayor parte del periodo auditado, el otorgamiento de los permisos y concesiones para la prospección o cateo, exploración y explotación de minerales se encontraba regulado por la Ley de Minas N° 93 del 24 de agosto de 1914, modificada parcialmente por la Ley N° 698/24, y el Decreto N° 10.123/55 que reglamenta los Artículos 1° y 2° de la Ley N° 698/24. La Ley de Minas N° 93/14 fue derogada por la Ley N° 3180/07 "De Minería", del 30 de abril del 2007.

Algunas empresas analizadas se acogieron a la nueva legislación.

2.2 Permisos y concesiones vigentes y en trámite

De acuerdo a los datos proveídos por el MOPC, se presenta el siguiente cuadro:

CONCESIONES VIGENTES				
EMPRESA	LEY	FECHA	UBICACIÓN	ETAPA
Minas Paraguay S.A.	1708/01	01/06/01	Dpto. Guairá (Reg. Oriental)	Explotación.
Minera Guairá S.A.	2079/03	06/03/03	Dpto. Guairá (Reg. Oriental)	Explotación.
Morrison Mining Company	1330/98	30/09/98	Dpto. Concepción (Reg. Oriental)	Exploración.

El ente no informó acerca de permisos vigentes ni autorizaciones en trámite (permisos/concesiones).

2.3 OBSERVACIONES DE LA CGR AL VICEMINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA

Por Memorando N° 004/07 del 19 de agosto de 2007, se solicitó al Viceministerio de Minas y Energía la provisión de todos los antecedentes relacionados con las concesiones vigentes, de acuerdo a los cuadros anteriores, es decir, las concesiones otorgadas a las empresas Minera Guairá SA, Minas Paraguay SA y Morrison Mining Company, a fin de verificar el cumplimiento de los procedimientos establecidos para su otorgamiento.

Igualmente, se solicitaron los antecedentes de las empresas Transandes Paraguay SA, Coronel Oviedo Mining Company, Emperatriz SA, BRC Diamantes, Vane Minerals Limited y PCS Mineración SRL, de las cuales se tomó conocimiento en el transcurso de la auditoría. No fue provisto a la auditoría ningún antecedente de la empresa Vane Minerals Limited.

De los documentos proveídos a esta auditoría surgen las siguientes observaciones:

EMPRESAS CON CONCESIONES

MINERA GUAIRA

La empresa fue beneficiada con una concesión para la realización de la exploración y explotación de minerales metálicos y no metálicos, gemas preciosas y semi preciosas en el departamento de Guairá.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

Actualmente están representados por las firmas LATIN AMERICAN PARAGUAY S.A. y/o LATIN AMERICAN MINERALS INC.

OBSERVACIÓN N° 1:

A. El informe sobre las inversiones realizadas no cuenta con documentos de respaldo y la veracidad de su contenido no fue verificada por el MOPC.

La nota del 20 de marzo de 2007, presentada por el presidente de la Empresa Minera Guaira, dirigida al Viceministro de Minas y Energía, informa sobre las inversiones que la empresa ha realizado en fase de exploración y adjunta una planilla en la cual se describe en forma general la inversión realizada en los años 2003 al 2006, con montos globales, así como una copia del balance general año 2006, sin ningún otro tipo de documento que respalde o avale la inversión realizada por la empresa, teniendo en cuenta que en dichos balances están incluidos gastos inherentes al funcionamiento de la empresa, los cuales no podrían ser considerados como una inversión. El 31 de julio de 2007 la empresa presentó copia de la planilla de inversiones realizadas desde el 2003 al 2007.

Cabe señalar que la empresa se compromete, por ley, a invertir un monto mínimo de U\$S 350.000 (Trescientos Cincuenta Mil Dólares Americanos) y la ley establece una garantía de cumplimiento, lo cual muestra la importancia de la presentación de los documentos en forma y del control por parte del MOPC.

Descargo del MOPC: El concesionario se compromete por ley a invertir un monto de U\$S 350.000, durante los trabajos exploratorios. A este VMME le consta que las inversiones realizadas en el Proyecto Minero por la Empresa Minera Guairá, ha superado ampliamente ese compromiso básico de inversión. La Ley no determina, en forma taxativa, a que se considera inversión. Para el empresario, la inversión necesaria para llevar adelante un proyecto minero comprende **todos los gastos necesarios** para la ejecución del proyecto.

Evaluación del Descargo: La observación se ratifica porque el MOPC no remitió documentos que respalden los gastos realizados presentados por la empresa. Las verificaciones realizadas sólo indican la existencia de las inversiones y un estimativo de los gastos. En cuanto al concepto de inversión, si bien lo manifestado por el Viceministerio es razonable en cuanto a la visión de la empresa, se debe tomar en cuenta que el Estado establece una garantía de cumplimiento de la inversión por los beneficios que éstos conllevan para el mismo.

B. Los montos en concepto de canon territorial no se abonaron según el plazo estipulado en la Ley N° 2079/03, de concesión (Art. 6).

La Ley establece que el depósito en la Cuenta Minera será realizado dentro de los dos primeros meses de cada año o fracción de año. La Ley fue promulgada el 6 de marzo de 2003, mientras que la etapa de exploración se inició el 24 de marzo de 2004.

La empresa realizó los depósitos como sigue:

Año 2003: 02/05/03

Año 2004: 29/12/04

Año 2005: 07/06/05

Año 2006: 27/04/06

Descargo del MOPC: Si la Empresa desarrolla esta actividad técnica comprometida, con esfuerzo, como consta al VMME, según los informes presentados, dando cumplimiento de fondo al objetivo básico de un Contrato de Concesión, es potestad de la Autoridad de aplicación la administración de esta situación, que responsablemente analiza un espectro de situaciones, prioritarias y secundarias, que influyen en la toma final de decisión. El atraso en el compromiso de honrar el canon territorial, es apenas uno de estos aspectos, QUE ESTABA ESTRECHAMENTE LIGADO AL PROBLEMA DE FONDO, extensa y fundadamente explicado en el apartado anterior, razón por la cual el MOPC no entendió que existiera riesgo alguno de incumplimiento de pago, por parte de la Empresa Concesionaria.

Evaluación del Descargo: Del análisis de la documentación del descargo, se verifica que el Canon anual correspondiente a los ejercicios fiscales 2004, 2005 y 2006, son cobrados fuera del plazo y/o en el siguiente ejercicio. El MOPC no puede tomar la decisión de permitir o no el incumplimiento de una ley. Esta Auditoría ratifica la observación.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

C. Los documentos proporcionados por la empresa no aseguran la fidelidad de los datos para el cálculo de regalías.

Las fiscalizaciones realizadas en la etapa de explotación tienen normalmente una duración de dos o tres días y, en este caso, se ha observado que se realizan aproximadamente cada mes. La empresa remite unas planillas de producción, que en muchos casos son adjuntados por los fiscalizadores a sus informes de inspección. Estas planillas preparadas por la empresa son utilizadas por el MOPC para el cálculo de regalías.

Descargo del MOPC: El escenario de incertidumbre e inseguridad en la zona del Proyecto, sumados al marco jurídico vetusto que regía el Sector, no le permitió a la Empresa asegurar la inversión necesaria para desarrollar y completar técnicamente todos sus estudios, e ingresar a la etapa extractiva con tecnología de punta. En primer lugar, la importancia desde el punto de vista comercial del yacimiento estudiado hasta esa fecha, era de escasa significación, tal como se pudo comprobar en los análisis laboratoriales previos de las muestras, confirmados posteriormente en las verificaciones sistemáticas efectuadas en el campo por los fiscalizadores y técnicos del MOPC. En segundo lugar, la extracción de los minerales se realiza de manera manual, prácticamente artesanal. Esto no posibilita la extracción en cantidades industriales de significación para una producción mayor a las normalmente declaradas en las planillas de producción mensual. En tercer lugar, y en consecuencia, la escasa producción comercial de minerales redundaba en cantidades no significativas de regalías, resultando importes mensuales que no justifican una mayor presencia de técnicos que fiscalicen los trabajos de extracción.

A la fecha, el VMME espera el real despegue de la Minería, **y que los Proyectos realmente ingresen a la actividad extractiva o de explotación, convirtiéndose en UNIDADES INDUSTRIALES DE IMPORTANCIA.** Es por ello que hoy, con la importante captación de recursos en concepto de Canon, se dispone a encarar en forma diferente esta actividad fiscalizadora sobre todos los Proyectos Mineros que cuentan con permisos, o Contratos de Concesión, tercerizando esta actividad a través de Empresas de servicios técnicos. Por Memorando N° VMME N° 372/08, se ha iniciado el proceso con pedido de la ampliación presupuestaria necesaria, preparándose a la fecha los Términos de Referencia correspondientes.

Evaluación del Descargo: Esta auditoría opina que, aún cuando sea escasa la producción comercial, la situación no exime al VMME de asegurar que las regalías reflejen exactamente la producción. Las empresas ingresan a la actividad con el objeto de obtener ganancias, para lo cual obtienen los permisos/concesiones que deben ser fiscalizados por el VMME. Se ratifica la observación.

Por otro lado, esta auditoría considera que sería más beneficioso para el desarrollo y expansión de la minería y la exploración de hidrocarburos en el país, que en lugar de utilizar fondos para tercerizar la actividad de fiscalización de las áreas concesionadas, se inviertan en potenciar las dependencias encargadas de realizar ese tipo de trabajos, tanto en la Dirección de Minería como en la Dirección de Hidrocarburos.

D. El MOPC no cumplió con lo establecido por el Art. 12 de la Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental" para otorgar la autorización de inicio de la etapa de explotación.

El MOPC emitió la Resolución N° 697 el 07 de octubre de 2005, otorgando el permiso para iniciar la etapa de explotación a la empresa Minera Guairá. Sin embargo, la SEAM otorgó la licencia ambiental para dicha etapa, por Resolución DGCCARN N° 121/05 del 28 de diciembre de 2005.

El Art. 12 de la Ley N° 294/93 establece que la licencia ambiental será requisito ineludible para tramitar la obtención de autorizaciones de otros organismos públicos.

El MOPC aceptó como válido un Certificado de Trámite Administrativo expedido por la SEAM el 06 de octubre de 2005, para emitir la correspondiente resolución de autorización para la explotación. Sin embargo, la ley indica claramente que el documento requerido es la licencia ambiental. Cabe señalar que el Certificado de Trámite Administrativo se expidió al inicio del proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (EvIA), al día siguiente del retiro de los Términos Oficiales de Referencia (TOR) para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental (EIA). Este tipo de documento no proporciona una seguridad sobre la obtención de la licencia ambiental.



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 MOPC: El MOPC extiende **permisos de prospección y concesiones de exploración y de explotación** y no **autorizaciones** a las que hace referencia en el numeral b) del Art. 12 de la Ley 294/93. El Decreto reglamentario aclara que la **autorización** a la que hace referencia la Ley 294/93 corresponde a la **"autorización de la municipalidad en donde se desarrollará el proyecto, obra o actividad"**.

Por otra parte, el **"Derecho en el que se fundamenta la solicitud"**, que se debe acreditar en las presentaciones de solicitudes de autorización de la Secretaría del Ambiente, inclusive para los casos en los que los solicitantes fueran propietarios de las áreas que se pretendan explotar, no podría ser invocado por los interesados sin la existencia de una concesión previa, las que, tanto para las concesiones de hidrocarburos como las de minería, corresponden exclusivamente al MOPC la atribución de otorgarlas, en atención a que los recursos naturales del sub suelo son de propiedad del Estado Paraguayo, tal como se determina en el Art. 1° de las Leyes 779/95 y 3180/07.

Evaluación del Descargo: Con respecto a la primera afirmación, el **MOPC sí emite autorizaciones, ya que los permisos y concesiones son autorizaciones** para la prospección, exploración y/o explotación de los recursos minerales. Por lo tanto, necesariamente deben ser posteriores a la Licencia Ambiental, tal como lo establece claramente el Art. 12 de la Ley N° 294/93.

En relación a la autorización municipal solicitada por el Art. 12 del Decreto N° 14281/96, según el artículo citado del Decreto, ésta es anterior a la emisión de la Licencia Ambiental y, por lo tanto, no se trata de las autorizaciones que se mencionan en el Art. 12 de la Ley N° 294/93. Además, esta autorización mencionada en el Decreto es cuestionada por la propia SEAM, por ser contraria a la Ley N° 294/93, según la cual se requiere de la Licencia Ambiental para obtener "Autorizaciones de otros organismos públicos", es decir, **todas** las autorizaciones de otros organismos públicos deben ser **posteriores** a la Licencia Ambiental.

En cuanto a lo expresado por el MOPC, que sus permisos y concesiones deben ser anteriores a la Licencia Ambiental porque sólo dicho ente tiene la atribución de otorgarlos y sin ellos no se podría presentar a la SEAM "el derecho sobre el cual se fundamenta el pedido", cabe señalar que el caso es idéntico para todos los entes públicos que tienen la atribución de otorgar una autorización. Así, el SFN autoriza los Planes de Manejo de la Tierra, los Planes de Manejo Forestal, etc; la Municipalidad autoriza la ejecución de los proyectos en su territorio, la Dirección de Marina Mercante del MOPC autoriza la habilitación de puertos privados, etc.

Por otro lado, la SEAM emitió un Certificado de Trámite Administrativo antes que el MOPC emita la Resolución para la explotación, lo cual significa que se inició el proceso de EvIA y esto se produce cuando se presenta el CAB y los documentos anexos requeridos.

Por último, en el descargo presentado por el MOPC, para la Observación N° 3, B., correspondiente a la empresa Morrison, el ente señala, textualmente: *"Por Nota MEU N° 19407 de fecha 21 de noviembre de 2002, la Empresa comunica y adjunta la aprobación de la SEAM, para que prosiga los trámites y se autorice el inicio de la etapa de exploración. Por Resolución N° 3 de fecha 6 de enero de 2003, finalmente el MOPC autoriza el inicio de la etapa de exploración por dos años a la Empresa"*.

Por lo tanto, para todos los casos (prospección, exploración y explotación), se debe seguir el mismo trámite. El ente debe encontrar un mecanismo que asegure el cumplimiento del Art. 12 de la Ley N° 294/93, en forma coordinada con la SEAM. Esta postura de la CGR será comunicada también a la SEAM. Se ratifica la observación.

MINAS PARAGUAY

La empresa posee una concesión para la exploración, extracción y transformación de minerales de metales preciosos y comunes en la jurisdicción de Paso Yobai, distrito de Villarrica, departamento de Guaira. Actualmente están representados por las firmas LATIN AMERICAN PARAGUAY S.A. y/o LATIN AMERICAN MINERALS INC.

OBSERVACIÓN N° 2:

A. El informe sobre las inversiones realizadas no cuenta con documentos de respaldo y la veracidad de su contenido no fue verificada por el MOPC.

Según la Ley N° 1708/01, que aprueba el contrato de concesión entre la empresa Minas Paraguay y el Estado Paraguayo, la empresa se comprometió a realizar una inversión de 300.000 U\$S (Trescientos Mil Dólares Americanos) en la fase de exploración. En base a los documentos proveídos no se pudo comprobar si realmente la empresa ha invertido el monto señalado, ya que sólo se han visualizado los



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

balances presentados por la misma, en los cuales no se puede determinar si las inversiones fueron efectivamente realizadas.

Descargo del MOPC: El concesionario se compromete por Ley a invertir un monto de U\$S 300.000, durante los trabajos exploratorios. Al VMME le consta que las inversiones realizadas en el Proyecto Minero en su etapa exploratoria por la Empresa Minas Paraguay SA, por los trabajos realizados, ha superado ampliamente ese compromiso básico, mínimo. También es cierto lo observado por los Auditores, que en la Ley no se determina, en forma taxativa, a qué se considera inversión. Para el empresario, la inversión necesaria para llevar adelante un proyecto minero comprende **todos los gastos necesarios** para la ejecución del proyecto, incluidos sueldos y otras remuneraciones, depreciaciones, impuestos y otros gastos generales. Podíamos tal vez argumentar que dichas erogaciones no corresponden con el concepto de inversión y que no serían computables para el mismo, pero no se debe olvidar que la naturaleza de la empresa es únicamente la explotación minera y por consiguiente todo el esfuerzo económico necesario para su funcionamiento, desde el punto de vista empresarial, es una inversión.

Evaluación del Descargo: La observación se ratifica porque el MOPC no remitió documentos que respalden los gastos realizados presentados por la empresa. Las verificaciones realizadas sólo indican la existencia de las inversiones y un estimativo de los gastos. En cuanto al concepto de inversión, si bien lo manifestado por el Viceministerio es razonable en cuanto a la visión de la empresa, se debe tomar en cuenta que el Estado establece una garantía de cumplimiento de la inversión por los beneficios que éstos conllevan para el mismo; es claro que no solicitará dicha garantía para pago de abogados y otros similares que no constituyen inversiones sino gastos inherentes al funcionamiento de la empresa.

B. La Resolución que autoriza la explotación no concuerda con la que autoriza la suspensión del periodo de explotación.

La Resolución N° 251/04 otorga autorización para pasar al período de explotación de oro en 20 ha del área de exploración concedida; sin embargo, la Resolución N° 246/06, que autoriza la suspensión del período de explotación, es para 500 ha. No se observa una resolución que autorice la explotación de las 500 ha entregadas en concesión para exploración.

Descargo del MOPC: Con respecto a este punto, efectivamente, corresponde lo observado por los Auditores, aclarando que el mismo es un error involuntario. Al respecto, tomaremos las providencias necesarias para subsanar este hecho.

Evaluación del Descargo: Tomando en consideración lo declarado en el descargo, se ratifica la observación.

C. Los documentos proporcionados por la empresa no aseguran la fidelidad de los datos para el cálculo de regalías.

Las fiscalizaciones realizadas en la etapa de explotación tienen normalmente una duración de dos o tres días y, en este caso se ha observado que se realizan aproximadamente cada mes. La empresa remite unas planillas de producción, que en muchos casos son adjuntados por los fiscalizadores a sus informes de inspección. Estas planillas preparadas por la empresa son utilizadas por el MOPC para el cálculo de regalías.

Descargo del MOPC

Con respecto a lo observado por los auditores, respecto del procedimiento utilizado para la liquidación de las regalías, es importante considerar los SIMILARES aspectos, reproducidos en el descargo del Punto D, de la Observación N° 1.-

Evaluación del Descargo

Esta auditoría opina que, aún cuando sea escasa la producción comercial, la situación no exime al VMME de asegurar que las regalías reflejen exactamente la producción. Las empresas ingresan a la actividad con el objeto de obtener ganancias, para lo cual obtienen los permisos/concesiones que deben ser fiscalizados por el VMME. Se ratifica la observación. Con todos los informes proporcionados, se recomienda que en el momento en que la empresa concesionaria comience la explotación de unidades industriales de importancia, tal como lo señala el Viceministerio, el mismo deberá mantener una fiscalización eficiente y permanente sobre la explotación en el área concesionada.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

D. No se observa la existencia de autorización por parte de la SEAM, para las etapas de prospección y exploración.

La Declaración N° 04 del 01 de abril de 2003 fue otorgada para el programa de investigación y cateo, exploración y explotación de minerales comunes y preciosos. Sin embargo, la presentación del EIA se realiza el 20 de noviembre de 2002 y el proponente informa que en marzo de 2003 iniciará la etapa de explotación. Por lo tanto, ya se habían desarrollado los trabajos de las etapas de prospección y exploración, y dicha licencia ambiental tenía validez sólo para la etapa de explotación.

Descargo del MOPC: En el Departamento técnico correspondiente, se encuentran archivadas las siguientes resoluciones, cuyas copias se adjuntan.

La Resolución N° 07/2000, de fecha 09 de noviembre de 2000, que aprueba el PLAN DE CONTROL AMBIENTAL DEL PROYECTO "INVESTIGACION Y CATEO, EXPLORACION Y EVENTUAL EXPLOTACION DE MINERALES COMUNES Y PRECIOSOS", DE LA EMPRESA MINAS PARAGUAY S.A., EN EL DISTRITO DE PASO YOBAL, DEPARTAMENTO DEL GUAIRA".

La Resolución N° 04/2003, de fecha 01 de abril de 2003, que aprueba el ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL DEL PROYECTO "PROGRAMA DE TRABAJO DE INVESTIGACION Y CATEO, EXPLORACION Y EXPLOTACION DE MINERALES COMUNES Y PRECIOSOS; DE LA EMPRESA MINAS PARAGUAY S.A., EN LA COLONIA SAN ANTONIO, DISTRITO DE PASO YOBAL, DEPARTAMENTO DEL GUAIRA".

La Resolución DGCCARN N° 283/05, de fecha 10 de junio de 2005, por la que SE CONCEDE LA LICENCIA AMBIENTAL, SOLICITADO POR LA EMPRESA MINAS PARAGUAY S.A., PARA EL EMPRENDIMIENTO PROGRAMA DE TRABAJO DE INVESTIGACION, CATEO, EXPLORACION Y EXPLOTACION DE MINERALES COMUNES Y PRECIOSOS, UBICADO EN EL DISTRITO DE PASO YOBAL, DEPARTAMENTO DEL GUAIRA.

Evaluación del Descargo: Conforme al análisis del descargo presentado y a los documentos remitidos, se observa que a las fechas del permiso de prospección y concesión de exploración y explotación por parte del MOPC, la empresa no contaba con las Licencias Ambientales correspondientes, requeridas para otorgar las mencionadas autorizaciones (Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental", Art. 12). Esta auditoría ratifica la observación.

MORRISON MINING COMPANY

La empresa cuenta con una concesión para la exploración y explotación de minerales en el departamento de Concepción.

OBSERVACIÓN 3:

A. Los montos en concepto de canon territorial no se abonaron según el plazo estipulado en la Ley de concesión ni según las sumas establecidas, en ciertos años (Art. 6).

Año 2002: se realizó un pago de Gs. 42.900.000 (Guaraníes cuarenta y dos millones novecientos mil)

Año 2003: se realizaron cuatro pagos totalizando U\$S 58.500 (Cincuenta y ocho mil quinientos Dólares Americanos)

Año 2004: no se realizaron pagos en concepto de canon

Año 2005: se realizó un pago de U\$S 39.000 (Treinta y nueve mil Dólares Americanos)

Año 2006: se realizaron dos pagos: U\$S 26.000 (Veintiséis mil Dólares Americanos) y U\$S 65.000 (Sesenta y cinco mil Dólares Americanos)

En los años 2002 y 2003 no se abonaron los montos correspondientes estipulados en la ley, mientras que en los años restantes no se cumplieron los plazos.

Descargo del MOPC: La Empresa Morrison Mining Company Ltda. abonó el importe de Canon territorial del año 2004 y 2005 de la siguiente manera: en fecha 25 de mayo del 2005 abona la suma de 39.000 dólares americanos según boleta fiscal N° 0666701, en forma parcial el canon correspondiente al año 2004, completando la diferencia de 26.000 dólares americanos en fecha 6 de enero del 2006 según boleta fiscal N° 0701764. En lo que respecta al canon territorial correspondiente al ejercicio 2005 se abono el 3 de marzo del 2006, según boleta fiscal N° 0701924, la suma de 65.000



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

dólares americanos. La Empresa Morrison Mining Company Ltda. abonó en su totalidad el importe de 65.000 dólares americanos correspondiente al Canon territorial del año 2006 según Nota de depósito Fiscal N° 0759488, de fecha 17 de abril del 2007 y comprobante de ingreso N° 4098, de fecha 17 de abril del 2007.

En relación a la afirmación hecha por la Contraloría General de la República "en los años 2002 y 2003 no se abonaron los montos correspondientes estipulados en la Ley", se aclara que: El 1 de agosto de 2001, según MEU N° 12.686, Morrison Mining Co. Ltda., solicitó la autorización para el inicio de la etapa de Exploración. No obstante, y sin contar aún con la autorización correspondiente, la Empresa Morrison Mining Co. Ltda., depositó la suma de Gs. 156.000.000 (U\$S 32.500) en concepto de pago de canon por fracción de año, seis meses, en una demostración de los inversionistas de tener condiciones de cumplir con el Estado, y mantener el interés de la inversión. El 21 de noviembre de 2002, MEU N° 19.407, la empresa realizó el depósito del canon de fracción de año (U\$S 6.500), equivalente a Gs. 42.900.000, sin contar con la autorización para el inicio de la etapa de exploración, con la intención de demostrar el interés de la empresa en iniciar los trabajos de la etapa de exploración.

La Resolución N° 3 que autoriza el inicio de la etapa de exploración fue emitida el 6 de enero de 2003, por lo tanto, desde el 1 de agosto de 2001, hasta el 6 de enero de 2003, la Empresa Morrison se encontraba pendiente de los trámites internos del MOPC. No correspondía pagar el Canon del año 2002, por cuestiones administrativas del MOPC, al no definir la situación de la Empresa Morrison Mining Co. Ltda.

En el año 2003, se realizaron cuatro depósitos en concepto de Canon, siendo depositado U\$S 10.000, el 27 de marzo; U\$S 10.000 el 2 de mayo; U\$S 15.000 el 27 de octubre; U\$S 23.500 el 5 de diciembre, a estos se le agrega 6.500 U\$S, adelantados en el año 2002, montos correspondiente a la etapa de exploración.

Evaluación del Descargo

Del análisis de la documentación del descargo, se verifica que el Canon anual correspondiente a los ejercicios fiscales 2004, 2005 y 2006 fue abonado fuera del plazo estipulado por la ley y en otros ejercicios fiscales, con lo cual el descargo confirma la observación. Por otro lado, de acuerdo a la nota de la empresa Morrison, ingresada al MOPC en fecha 1 de agosto de 2001, el pago mencionado en el descargo como adelanto realizado en esa fecha por la empresa, no fue realizado. Sí el adelanto realizado el 21 de noviembre de 2002. El MOPC no debería aceptar adelantos de pago en espera de la emisión de un permiso de exploración, sino ajustarse a la ley.

B. No se observan informes que indiquen la realización de fiscalizaciones periódicas, a fin de controlar y efectuar el seguimiento a los compromisos asumidos por la empresa.

De acuerdo a las documentaciones proporcionadas a la auditoría, no se ha realizado fiscalización alguna al programa ejecutado por la empresa.

La Ley N° 1330/98 de concesión, fue otorgada para las etapas de prospección, exploración y explotación. De acuerdo al Art. 9° "Información Técnica", numeral 3 "Todos los trabajos ejecutados por la concesionaria en los Periodos de investigación y cateo, exploración, y de explotación serán fiscalizados por geólogos designados por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones..."

Descargo del MOPC: Ninguna ley de minería establece, exige, ni reglamenta la metodología que debiera regir la fiscalización que realiza el VMME. El Concesionario de Proyectos de Minería, es aquella persona jurídica que pasa a ser antes que nada, en un socio del Estado Paraguayo. El VMME tiene como visión, que el rol de fiscalización **no se** circunscribe solamente a visitar el área del Proyecto, sino que la responsabilidad es mucho mayor, DEBE EJERCER el rol de Administrador del Proyecto del cual el Estado Paraguayo es COPROPIETARIO. hoy, con la importante captación de recursos en concepto de Canon, se dispone a encarar en forma diferente esta actividad fiscalizadora sobre todos los Proyectos Mineros que cuentan con los permisos, o Contratos de Concesión, tercerizando esta actividad, a través de Empresas de servicios técnicos.

Evaluación del Descargo: Analizado el descargo pertinente y a falta de los documentos que respalden haber realizado algún tipo de fiscalización en el área concesionada a la empresa Morrison Mining Company Ltda., esta auditoría ratifica la observación señalada. En cuanto a la tercerización de las fiscalizaciones en las áreas de concesión, esta auditoría considera que sería más beneficioso para el desarrollo y expansión de la minería y la exploración de hidrocarburos en el país, que en lugar de utilizar los fondos mencionados para tercerizar la actividad de fiscalización de las áreas concesionadas, se inviertan en potenciar las dependencias encargadas de realizar ese tipo de trabajos tanto en la Dirección de Minería como en la Dirección de Hidrocarburos.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

C. No se observa autorización de la SEAM para la etapa de prospección.

De acuerdo a la Resolución DGCCARN N° 429 del 9 de agosto de 2005, que renueva la licencia ambiental otorgada por Declaración N° 88/02, esta última fue concedida el 15 de noviembre de 2002 para el proyecto de prospección, exploración y explotación.

La Ley 1330/98, de concesión, establece que la etapa de prospección será de un año a partir de la vigencia del contrato, es decir, a partir de la promulgación de la ley. Por lo tanto, la licencia fue otorgada posteriormente a la conclusión de la etapa de prospección.

El Art. 12 de la Ley N° 294/93 establece que la licencia ambiental será requisito ineludible para tramitar la obtención de autorizaciones de otros organismos públicos.

Descargo del MOPC: En respuesta a la observación de referencia, se adjuntan las siguientes documentaciones:

La Declaración N° 88/02, de fecha 15 de noviembre de 2002, POR LA CUAL SE APRUEBA EL ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL DEL PROYECTO PROSPECCION, EXPLORACION Y EXPLOTACION DE MINERALES DE LA EMPRESA MORRISON MINING COMPANY LTDA., AUTORIZADO POR LEY N° 1330/95, CUYO PROPONENTE ES EL SEÑOR DANIEL JAMES MORRISON, EN LA ZONA DE SAN ALFREDO-CONCEPCION, DEPARTAMENTO DE CONCEPCION.

La Resolución N° 3/03, de fecha 06 de enero de 2003, SE AUTORIZA EL INICIO DEL PERIODO DE EXPLORACION DE LA CONCESION MINERA, OTORGADA POR LEY N° 1330/98 A LA COMPANIA MORRISON MINING CO. LTDA.

La Resolución DGCCARN N° 429/05, de fecha 09 de agosto de 2005, POR LA CUAL SE CONCEDE LA RENOVACION DE LA LICENCIA AMBIENTAL OTORGADA POR DECLARACION N° 88/02 SOBRE EL PROYECTO PROSPECCION, EXPLORACION Y EXPLOTACION DE MINERALES DE LA EMPRESA MORRISON MINING COMPANY LTDA., AUTORIZADA POR LEY 1330/98, CUYO PROPONENTE ES EL SEÑOR DANIEL MORRISON, A DESARROLLARSE EN LA ZONA DE COLONIA SAN ALFREDO, DISTRITO DE CONCEPCION, DEPARTAMENTO DE CONCEPCION. La empresa MORRISON se encuentra en la etapa de exploración, no ha pasado aún a la siguiente etapa de explotación.

Evaluación del Descargo: Se mantiene la observación referente a la etapa de prospección, ya que su prórroga venció el 7 de julio de 2001 y la Licencia Ambiental fue otorgada el 15 de noviembre de 2002.

EMPRESAS CON PERMISOS DE PROSPECCIÓN

En esta situación se encuentran las empresas:

- BRC Diamantes
- PSC Mineración
- Emperatriz SA

OBSERVACIÓN N° 4:

A. El MOPC no cumplió con lo establecido por el Art. 12 de la Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental" para otorgar los permisos de prospección.

En el caso de las empresas BRC Diamantes y PSC Mineración se otorgaron los permisos en base a notas de la SEAM, en las cuales informa que las áreas solicitadas no se encuentran en áreas protegidas o de relevante importancia ambiental.

A la empresa PSC Mineración el MOPC le solicitó copia del Cuestionario Ambiental Básico (CAB) para el otorgamiento de la prórroga del permiso. Dicha empresa cuenta con licencia ambiental para la prórroga, otorgada por Resolución DGCCARN N° 1235 del 11 de julio de 2007.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

El Art. 12 de la Ley N° 294/93 establece que la licencia ambiental será requisito ineludible para tramitar la obtención de autorizaciones de otros organismos públicos.

Descargo del MOPC: El MOPC actuó en conformidad a la legislación y normativas vigentes. Con respecto a este punto, corresponde considerar nuestro descargo sobre la **Observación N° 1**.

Evaluación del Descargo: La auditoría ratifica la observación, tomando en cuenta lo referido en el análisis del descargo presentado en la Observación N° 1.

EMPRESAS QUE SE ACOGIERON A LA LEY N° 3180/07 "De Minería"

CORONEL OVIEDO MINING

La empresa ha sido beneficiada con el permiso para la prospección o cateo de minerales metálicos y no metálicos por Resolución N° 848 del 15 de noviembre del 2006. La zona concedida, se encuentra en la región oriental, departamento de San Pedro, Cordillera y Caaguazú, con una superficie aproximada de 504.500 ha, delimitada por vértices identificados con sus coordenadas geográficas.

OBSERVACIÓN N° 5:

A. El MOPC concedió un área de exploración superior al establecido como superficie máxima por la Ley N° 3180/07 "De Minería".

La empresa solicitó y se le fue concedido pasar a la etapa de exploración, conforme a la Resolución N° 357/07, la cual señala que la superficie de un área otorgada por la Resolución N° 848/06 por un total de 504.500 ha, aproximadamente.

Cabe señalar que la nueva Ley de Minas N° 3180/07, en base a la cual fue firmada la Resolución N° 357/07, establece en el tercer párrafo de su Art. 32° cuanto sigue: "...Cada permiso de exploración podrá tener una superficie máxima de 50.000 (cincuenta mil) hectáreas..."

Como puede observarse, la Resolución N° 357/07 autoriza la exploración en todo el bloque concedido por la Resolución N° 848/06, o sea por las 504.500 ha, superficie superior a la establecida por la ley.

Descargo del MOPC: Por considerarse el Punto A de las observaciones N° 5, y 6, con idéntico error en la apreciación se responde lo siguiente:

Desde el punto de vista legal:

El Estado de Derecho, y el respeto a las reglas establecidas por un régimen legal, hacen al principio fundamental de promoción e incentivo a la inversión privada a riesgo en los Proyectos de minería en el Paraguay.

La nueva Ley de Minería N° 3180/07, fue promulgada en fecha 30 de abril de 2007, con el objetivo fundamental de ser un instrumento jurídico moderno, ofreciendo un escenario competitivo para el Sector en la Región, que aliente la participación, y ha significado un importante aporte para el Sector.

Antes de esta fecha, la legislación que regía al Sector minero entre otras normativas, correspondía a la ley N° 93 que desde el año 1914 hasta el mes de abril/07 se encontraba en vigencia, complementada con la ley N° 698/24 y el Decreto N° 10.123/55.

Las Empresas mineras, titulares de los Proyectos mineros con Contratos de Concesión, aprobados por ley, o los Permisos otorgados por Resolución del MOPC, con vigencia antes de la fecha de promulgación de la nueva ley, **adquirieron derechos**, garantizados en la **Constitución Nacional** en su **Artículo 14- DE LA IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY** "Ninguna ley tendrá efecto retroactivo, salvo que sea más favorable al encausado o al condenado".

Que el mismo **Código Civil Paraguayo** establece en su Artículo **TITULO PRELIMINAR: DE LAS DISPOSICIONES GENERALES Artículo 2:**



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

“2. Las leyes disponen para el futuro, no tienen efecto retroactivo, ni pueden alterar los derechos adquiridos”,

Es por ello que en su Art. 6° la ley 3180/07 de Minería establece; “Normas supletorias: son aplicables en materia de minería las disposiciones del Código Civil y las demás leyes que integran la legislación positiva.....”

Que significado tiene; que la nueva ley no los quiere y no los puede anular.

La Empresa TRANSANDES PARAGUAY, ha iniciado su Proyecto Minero con la aprobación por Resoluciones del MOPC N° 382 de fecha 07 de julio de 2006, N° 870 de fecha 17 de noviembre de 2006, N° 849 de fecha 15 de noviembre de 2006, y N° 322 de fecha 30 de abril de 2007, de ingresar a la etapa de prospección adquiriendo los derechos que establece la ley 93/14, que no limita la superficie o área a investigar para las etapas de prospección y exploración, que para este caso sumó un total de área aproximada de 318.650 (trescientos diez y ocho mil seiscientos cincuenta) hectáreas.

La Empresa CORONEL OVIEDO MINING, de igual modo, ha iniciado su Proyecto Minero con la aprobación por Resolución del MOPC N° 848 de fecha 15 de septiembre de 2006 de ingresar a la etapa de prospección adquiriendo los derechos que establece la ley 93/14, que no limita la superficie o área a investigar para las etapas de prospección y exploración, que para este caso sumó un total de área aproximada de 504.500 (quinientos cuatro mil quinientos) hectáreas.

La Ley N° 3180/07, en su art. 68 establece que “los trámites mineros que se encuentran en curso al entrar en vigencia la presente ley deberán adecuarse a sus disposiciones”.

Los casos de referencia no estaban en trámite. Desde el año 2006, formalizaron sus permisos con el MOPC, e iniciaron la etapa de prospección.

Esta misma Ley, en su Art. 69, establece “que los permisos de exploración en trámites a la fecha de vigencia de esta Ley, mantendrán su prioridad de obtener concesiones mineras mediante el procedimiento establecido en la presente ley”.

Resulta claro este artículo, que brinda seguridad jurídica a la Empresa. Que si ésta desea ingresar a la etapa de exploración, etapa de riesgo y gran inversión, mediante el procedimiento establecido en la nueva ley, bajo Resolución del MOPC, puede hacerlo garantizándole la misma Ley, que la Empresa mantendrá la prioridad de obtener la Concesión mediante el procedimiento establecido.

Se resalta el hecho que las Empresas se acogieron a la Ley N° 3180/07, para las etapas de exploración y de explotación, en capítulos en donde las normativas vigentes anteriores, no establecían claridad en la forma de operar como:

- Inversión comprometida para exploración, hoy directamente relacionada con el área a ser investigada.
- Canon territorial, directamente relacionado con el área a ser investigada.
- Área máxima de explotación, 25.000 has.
- Régimen fiscal para la etapa de explotación: ley N° 2421/04 de adecuación fiscal

El descargo del Punto A, se halla extensamente explicado en el apartado principal del este capítulo, al cual nos remitimos.

Evaluación del Descargo: La Ley N° 3180/07 “De Minería” fue promulgada en fecha 30 de abril de 2007, y en su Art. 69 expresa: **“Los permisos de exploración en trámites a la fecha de vigencia de esta Ley, mantendrán su prioridad de obtener concesiones mineras mediante el procedimiento establecido en la presente ley”**. De la lectura del mismo se infiere que el permiso para la exploración otorgado a través de la Resolución N° 357/07 de fecha 16 de mayo de 2007, ya fue dictada en plena vigencia de la nueva disposición que regula sobre la materia; por tanto, entendemos debió ceñirse a las prescripciones de la nueva ley de Minería aprobada por el Congreso Nacional, que en su Art. 32, tercer párrafo, establece el límite sobre la extensión de superficie para la exploración, que dice: **“Cada permiso de exploración podrá tener una superficie máxima de 50.000 (cincuenta mil) hectáreas”**.

Asimismo, el MOPC, en el último párrafo de su descargo al presente punto, señala que las Empresas se acogieron a la Ley N° 3180/07 para las etapas de exploración y de explotación, en capítulos en donde las normativas vigentes anteriores, no establecían claridad en la forma de operar como:.... Área de explotación, 25.000 has; y la ley, como señalamos, también reglamenta el área de exploración de 50.000 has., por qué adecuarse sólo al área de explotación y no al área de exploración establecida.

Por tanto, entendemos que el MOPC, al momento de otorgar el permiso para la exploración, debió adecuar su actuación a los procedimientos previstos en la Ley N° 3180/07, por imperio del Art. 69, transcripto más arriba, teniendo en cuenta que la solicitud de permiso de exploración de la citada Empresa, aún estaba en trámite, de donde surge que la superficie máxima para la exploración, en ningún caso puede exceder de 50 mil hectáreas, razón por la cual, la Resolución 357/07,



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

por la cual se otorgó el permiso de exploración, ha excedido el límite legal permitido por la referida ley. Por lo expuesto precedentemente esta auditoría se ratifica en su observación.

B. El MOPC no cumplió con lo establecido por el Art. 12 de la Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental" para otorgar el permiso de prospección.

Se otorgó el permiso en base a notas de la SEAM en las cuales informan que el área solicitada no afecta a ninguna unidad de conservación perteneciente al Sistema Nacional de Áreas Protegidas. No obstante, la nota específica que la misma no constituye una licencia ambiental y el proponente debe ajustarse a la Ley N° 294/93.

El Art. 12 de la Ley N° 294/93 establece que la licencia ambiental será requisito ineludible para tramitar la obtención de autorizaciones de otros organismos públicos.

Descargo del MOPC: El MOPC actuó en conformidad a la legislación y normativas vigentes. Con respecto a este punto, corresponde considerar nuestro descargo sobre la Observación N° 1.

Evaluación del Descargo: Tomando en cuenta lo expuesto en la evaluación del descargo presentado sobre la Observación N° 1 y que también guarda relación a la presente, esta auditoría ratifica la observación.

TRANSANDES PARAGUAY S.A.

La Empresa Transandes Paraguay S.A. ha sido beneficiada con el permiso para la prospección o cateo de minerales metálicos, no metálicos y gemas por Resoluciones N° 382 del 07 de julio de 2006, N° 849 del 15 de noviembre de 2006 y N° 322 del 4 de mayo de 2007.

Las áreas concedidas se encuentran en los Departamentos de Caazapá, Guairá e Itapúa. No se tiene conocimiento de la superficie otorgada para el permiso de investigación o cateo por la Resolución N° 322/07, ya que la misma no fue proveída a esta auditoría.

OBSERVACIÓN N° 6:

El MOPC concedió un área de exploración superior al establecido como superficie máxima por la Ley N° 3180/07 "De Minería".

La empresa ha solicitado pasar a la etapa de exploración, lo que le fue concedido conforme a la Resolución N° 356/07, la cual señala la superficie de un área otorgada por las Resoluciones N° 382/06 (188.500 ha), N° 849/06 (48.200 ha), y N° 322/07 (no proveída) de los Bloques Yuty I, II, III y IV respectivamente.

Cabe señalar que la nueva Ley de Minas N° 3180/07, en base a la cual fue firmada la Resolución N° 356/07, establece en el tercer párrafo de su Art. 32° cuanto sigue: "... Cada permiso de exploración podrá tener una superficie máxima de 50.000 (cincuenta mil) hectáreas..."

Como puede observarse la Resolución N° 356/07 autoriza la exploración en todo el bloque concedido por las Resoluciones mencionadas, por una superficie máxima superior a la establecida en la ley.

Descargo del MOPC: El descargo del Punto A, se halla extensamente explicado en el apartado principal de este capítulo.

Se adjunta a este descargo, copia autenticada de la Resolución Ministerial N° 322 de fecha 30 de abril de 2007, "**Por el cual se otorga permiso de prospección o cateo de minerales metálicos, no metálicos y gemas de la Empresa**



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

TRNSANDES PARAGUAY S.A., en una superficie de ochenta y un mil novecientos cincuenta hectáreas (81.950 has), ubicada en los Departamentos del Guairá, Caazapá, e Itapúa, Región Oriental del Paraguay".

Solicitamos que las argumentaciones esgrimidas en este apartado sean valoradas y evaluadas por los auditores y, en consecuencia, se acepte nuestro descargo.

Evaluación del Descargo: La Ley N° 3180/07 "De Minería" fue promulgada en fecha 30 de abril de 2007, y en su Art. 69 expresa: "Los permisos de exploración en trámites a la fecha de vigencia de esta Ley, mantendrán su prioridad de obtener concesiones mineras mediante el procedimiento establecido en la presente ley". De la lectura del mismo se infiere que el permiso para la exploración otorgado a través de la Resolución N° 357/07 de fecha 16 de mayo de 2007, ya fue dictada en plena vigencia de la nueva disposición que regula sobre la materia; por tanto, entendemos debió ceñirse a las prescripciones de la nueva ley de Minería aprobada por el Congreso Nacional, que en su Art. 32, tercer párrafo, establece el límite sobre la extensión de superficie para la exploración, que dice: "Cada permiso de exploración podrá tener una superficie máxima de 50.000 (cincuenta mil) hectáreas".

Asimismo, el MOPC, en el último párrafo de su descargo al presente punto, señala que las Empresas se acogieron a la Ley N° 3180/07 para las etapas de exploración y de explotación, en capítulos en donde las normativas vigentes anteriores, no establecían claridad en la forma de operar como:.... Área de explotación, 25.000 has; y la ley, como señalamos, también reglamenta el área de exploración de 50.000 has., por qué adecuarse sólo al área de explotación y no al área de exploración establecida.

Por tanto, entendemos que el MOPC, al momento de otorgar el permiso para la exploración, debió adecuar su actuación a los procedimientos previstos en la Ley N° 3180/07, por imperio del Art. 69, transcripto más arriba, teniendo en cuenta que la solicitud de permiso de exploración de la citada Empresa, aún estaba en trámite, de donde surge que la superficie máxima para la exploración, en ningún caso puede exceder de 50 mil hectáreas, razón por la cual, la Resolución 356/07, por la cual se otorgó el permiso de exploración, ha excedido el límite legal permitido por la referida ley. Por lo expuesto precedentemente esta auditoría se ratifica en su observación.

REGALÍAS

OBSERVCIÓN N° 7:

Se establecieron diferentes porcentajes de regalías a las empresas concesionarias, sobre los productos explotados. Algunos de ellos en un porcentaje inferior al establecido en la Ley N° 93/14.

La Ley N° 93/14 De Minas, establece en su Art. 200 que "*Los concesionarios de minas abonarán al fisco...el 5% del producto bruto de los minerales explotados*".

Las obligaciones establecidas en las leyes de concesión fueron:

Morrison: 2,5 % (Ley N° 1330/98)

Mínera Guairá: 5 % (Ley N° 2079/03)

Mínas Paraguay: 2,5 % (Ley 1708/01)

Descargo del MOPC: El MOPC está obligado por ley a promocionar e incentivar la participación privada en los Proyectos de inversión a riesgo en el Sector Minero.

Además se halla autorizado a negociar los Contratos de Concesión, tomando en consideración todos los elementos que pudieran tener influencia, sobre las posibilidades de existencia de un Proyecto minero, que los intereses del Estado Paraguayo y de la Empresa, conjuguen, y conjuntamente con el Ministerio de Hacienda en representación del Gobierno, suscriben "ad referéndum" a la aprobación del H. Congreso de la Nación, según el Art. 112 de la Constitución Nacional.

Antes del inicio de cualquier actividad extractiva o de explotación, etapa en donde las regalías son del interés del Estado Paraguayo, los Contratos de Concesión, deben estar aprobados y promulgados con fuerza de ley, por el H. Congreso de la Nación.

El H. Congreso de la Nación a través de una decisión soberana, y luego de la evaluación en todas sus Comisiones asesoras, acepta y aprueba todos los términos establecidos en cada Contrato, y entre ellas los porcentajes de regalías propuestos.

Los Contratos al que se hacen referencia, fueron aprobados en su momento por el H. Congreso de la Nación, y desde su promulgación tienen fuerza de ley de la Nación, razonamiento que invalida hoy cualquier cuestionamiento.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

Nota: una de las causales principales por el cual la minería en nuestro País se hallaba al mes de abril de 2007 en estado vegetativo, se daba por el vetusto marco jurídico del año 1914 que regía el Sector, con un régimen antiguo, arcaico, que no generaba un escenario moderno, sin motivar el interés de la inversión privada, nada competitivo. Entre ellos, el régimen de regalías del 5%, está fuera de todo marco competitivo para la región, en un País donde no existe tradición exploratoria, y no existe un solo Proyecto Minero con yacimiento en producción.

La actividad minera en Chile en el escenario económico de ese País, ocupa el 14% de sus exportaciones, y este País lidera en la región americana la explotación minera, en particular la explotación del Cobre. Una de las razones principales de su éxito, hacen al escenario de negocios establecido, en donde el País recibe 0% de regalías, así como también ocurre en los EE.UU., y Canadá.

Evaluación del Descargo: Analizada la cuestión planteada y en atención a las disposiciones del Art.112 de la Constitución Nacional, que en su segundo párrafo establece: **"... El Estado podrá otorgar concesiones a personas, empresas públicas o privadas, mixtas, nacionales o extranjeras, para la prospección, la exploración, la investigación, el cateo o la explotación de yacimientos, por tiempo limitado. La ley regulará el régimen económico que contemple los intereses del Estado, los de los concesionarios y los de los propietarios que pudieran resultar afectados"**; este Artículo va en concordancia con el Art. 202 num. 11) de la Carta Fundamental que dice: Son deberes y atribuciones del Congreso: **"Autorizar, por tiempo determinado, concesiones para la explotación de servicios públicos nacionales, multinacionales o de bienes del Estado, así como para la extracción y transformación de minerales sólidos, líquidos y gaseosos"**. En consonancia a estas normativas constitucionales, entendemos, que fueron dictadas las leyes citadas más arriba, aprobando el contrato de concesión suscrito entre representantes del Gobierno Nacional y la empresa permisionaria.

No obstante, debemos resaltar que la Ley N° 93/1914 "De Minas" era la ley que regulaba los derechos, obligaciones y procedimientos referentes a la adquisición, explotación y aprovechamiento de las substancias minerales, y en su Art. 200 fija que los concesionarios de minas deben abonar al fisco el 5% del producto bruto de los minerales explotados. Asimismo, este artículo concuerda con el Art. 2° de la Ley N° 698/1924 modificatoria de la Ley N° 93/1914, que dice: **"El concesionario entregará al Fisco, como único impuesto, el 5% del producto bruto de los minerales explotados"**. De estos se infieren que las leyes citadas más arriba, que aprueban con un porcentaje menor a lo establecido en la norma que regula sobre la materia, es legal e ilegítima; si bien el MOPC es la autoridad de aplicación, el ente no posee la facultad legal de negociar el Contrato de concesión, en menor cantidad de lo fijado por la ley. Por tanto, esta auditoría se ratifica en la observación planteada.



3 CAPITULO III: ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DEL VICEMINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA - CONCESIONES DE HIDROCARBUROS

3.1 Marco legal

Los permisos y concesiones de hidrocarburos se encuentran regulados por la Ley N° 779/95 "Que modifica la Ley N° 675/60 de Hidrocarburos de la República del Paraguay, por la cual se establece el Régimen Legal para la Prospección, Exploración y Explotación de Petróleo y otros hidrocarburos". El Decreto N° 6597 que reglamenta la Ley N° 779/95, fue firmado el 15 de diciembre de 2005, 10 años después de haberse promulgado la ley.

La no reglamentación, en tiempo y forma, de la ley de hidrocarburos, condujo a que las concesiones de áreas para la prospección, exploración y explotación de los mismos fueran poco claras.

3.2 Concesiones y permisos vigentes y en trámite

De acuerdo al informe presentado por el MOPC, se elaboró el siguiente cuadro:

PERMISOS DE PROSPECCIÓN				
EMPRESA	RESOLUCIÓN	FECHA	BLOQUE	ETAPA
Crescent Global Oil Paraguay S.A.	667/06	28/09/06	Pirity (Reg. Occidental)	Válida hasta el 28/09/07.
Crescent Global Oil Paraguay S.A.	354/07	14/05/07	Alto Paraná 2 (Reg. Oriental)	Válida hasta el 14/05/08.
Bohemia S.A.	801/06	30/10/06	Alto Paraná (Reg. Oriental)	Válida hasta el 31/10/07.
CONCESIONES VIGENTES				
EMPRESA	LEY	FECHA	BLOQUE	ETAPA
Primo Cano Martínez S.A.	1028/83	16/12/83	Gabino Mendoza (Reg. Occidental)	Explotación seg. Decreto 22116/98 para 40.000 ha.
Morrison Mining Company Ltda..	2568/05	12/05/05	Boquerón (Reg. Occidental)	Exploración en un área de 800.000 ha.
Amerisur S.A.	2658/05	26/08/05	San Pedro (Reg. Oriental)	Exploración en un área de 800.000 ha.
Amerisur S.A.	2659/05	26/08/05	Curupaty (Reg. Occidental)	Exploración en un área de 800.000 ha.
CONCESIONES EN TRÁMITE				
EMPRESA	DECRETO	TIPO DE SOLICITUD	BLOQUE	ETAPA
Paraguay Gas & Energy	5595/05	Exploración y Explotación	Américo-Picco Norte (Reg. Occidental)	Contrato para suscripción en el Ministerio de Hacienda.
Paraguay Gas & Energy	5595/05	Exploración y Explotación	Américo-Picco Este (Reg. Occidental)	Contrato para suscripción en el Ministerio de Hacienda.
Bohemia S.A.	10016/07	Prospección, Exploración y Explotación	Alto Paraná (Reg. Oriental)	Contrato suscrito, en trámite de aprobación por el Congreso Nacional.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

Aurora Petróleos S.A.	10016/07	Exploración y Explotación	Cerro Cabrera (Reg. Occidental)	Contrato suscrito, en trámite de aprobación por el Congreso Nacional.
Aurora Petróleos S.A.	10016/07	Exploración y Explotación	Curupayty y Toro (Reg. Occidental)	Contrato suscrito, en trámite de aprobación por el Congreso Nacional.
Aurora Petróleos S.A.	10016/07	Exploración y Explotación	Tagua (Reg. Occidental)	Contrato suscrito, en trámite de aprobación por el Congreso Nacional.
Boreal Petróleos S.A.	10016/07	Exploración y Explotación	Bahía Negra (Reg. Occidental)	Contrato suscrito, en trámite de aprobación por el Congreso Nacional.
Boreal Petróleos S.A.	10016/07	Exploración y Explotación	Curupayty y Pantera (Reg. Occidental)	Contrato suscrito, en trámite de aprobación por el Congreso Nacional.
Pirity Hidrocarburos	8092/06	Exploración y Explotación	Pirity (Reg. Occidental)	Contrato suscrito, en trámite de aprobación por el Congreso Nacional.
Crescent Global Oil Paraguay	10016/06	Prospección, Exploración y Explotación	Pirity (Reg. Occidental)	Contrato suscrito, en trámite de aprobación por el Congreso Nacional.
H.A. & E.R.	10016/06	Exploración y Explotación	Pirity (Reg. Occidental)	Contrato suscrito, en trámite de aprobación por el Congreso Nacional.
H.A. & E.R.	10016/06	Exploración y Explotación	Cerro León (Reg. Occidental)	Contrato suscrito, en trámite de aprobación por el Congreso Nacional.

3.3 OBSERVACIONES AL VICEMINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA

Fueron revisados los antecedentes de todas las empresas incluidas en el cuadro precedente, con excepción de Primo Cano Martínez S.A., debido a que los trámites y concesiones de dicha empresa fueron revisados en el ámbito de la Resolución CGR N° 248/04 por la cual se realizó un examen especial sobre la gestión ambiental y administrativa en el Área Silvestre Protegida Médanos del Chaco.

EMPRESAS CON LEY DE CONCESIÓN

MORRISON MINING COMPANY LTDA.

La empresa cuenta con una concesión para el cateo, exploración y explotación de hidrocarburos en la región Occidental, Bloque Boquerón. Se encuentra en la etapa de exploración.



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° 8:

A. No se ha observado el cumplimiento de los requisitos e informes establecidos en la Ley N° 2568/05, de concesión.

En la verificación de los trabajos realizados en las fases de cateo y exploración, se ha solicitado a la institución auditada documentos que avalen la realización de los controles de los trabajos emprendidos en el país, de los cuales no se han observado:

- Informes trimestrales (Art. 9). La periodicidad no es de tres meses.

Descargo del MOPC: La empresa ha presentado los informes según el siguiente detalle:

N°	DESCRIPCION	REAL	
		MEU	FECHA
2	1er. Informe Trimestral	11.809/04	28/06/2004
3	2do. Informe Trimestral	23.502/04	01/12/2004
7	Informe General De Actividades /05	4.149/06	02/03/2006
8	3er. Informe Trimestral	4.148/06	02/03/2006
9	4to. Informe Trimestral	9.276/06	08/05/2006
11	1er. Informe De Aeromagnetometria	26.193/06	20/11/2006
12	Informe Final De Aeromagnetometria	27.063/06	30/11/2006
13	Informe De Actividades Para El Año 2007	29.137/06	19/12/2006
15	Informe General De Actividades /06	1.294/07	17/01/2007
16	Informe Preparado Por La Empresa Geodatos	15.485/07	11/07/2007
17	Informe De Actividades Hasta El 21/09/2007	21.719/07	21/09/2007
18	5to. Informe Trimestral	21.718/07	21/09/2007
19	Solicitud De Constancia	22.323/07	01/10/2007
20	6to. Informe Trimestral	26.318/07	15/11/2007
21	Informe General De Actividades /07	1.956/08	01/02/2008

Evaluación del Descargo: Sobre los informes trimestrales, se observa que en un periodo de seis años se han presentado seis informes trimestrales, cuando un año tiene cuatro trimestres. Se observa que los informes hacen relación a datos correspondientes a tres meses, pero son presentados en cualquier fecha. El Art 9 de la Ley N° 779/95 establece: "...El permisionario deberá elevar al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, cada tres meses, un informe completo acerca del progreso de sus trabajos...". Se ratifica la observación.

B. No se ha dado cumplimiento al Art. 18 de la Ley N° 779/95 "De Hidrocarburos" ni a la Ley de concesión, en cuanto al pago de garantías y del canon por exploración.

Según el Art. 18 de la Ley N° 779/95 y cláusula 5.4 del contrato aprobado por ley de concesión, previa a la suscripción del contrato de concesión, la empresa debe presentar comprobante de pago en la "Cuenta Especial" del MOPC en el BCP, la suma de 0,10 U\$S (Diez centavos de dólar) por ha. de exploración. La ley N° 779/95 especifica que, en el caso de tratarse de un contrato de prospección, exploración y explotación, debe además abonarse las garantías establecidas en el Art. 11 y 18, es decir, de fiel cumplimiento de contrato y daño a terceros o al Estado.

En este caso, se ha firmado el contrato y promulgado la ley de concesión de prospección, exploración y explotación sin que se haya realizado el depósito del canon. El pago del canon fue incluso posterior a la Resolución ministerial que autoriza la exploración. Así, la Resolución es del 21 de noviembre de 2005, mientras que el pago se realizó en tres partes, en las fechas: 06 de marzo de 2006, 27 de abril de 2006 y 19 de octubre de 2006.

Descargo del MOPC: Con relación al pago de las garantías a las que se hace referencia en el Art. 18 de la Ley 779/95, específicamente la garantía de fiel cumplimiento de contrato, la concesionaria ha optado por la presentación de pólizas de seguro. Toda la documentación relacionada se ha referenciado en el primer punto del "Punto A" de la Observación N° 8.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

Con relación al canon, la concesionaria ha efectuado los siguientes depósitos por dicho concepto:

Comprobante de Ingreso	Fecha	Monto U\$S	MONTO (Gs.)
03183	03/03/06	4.000	24.000.000
03192	26/04/06	4.000	23.000.000
03742	18/10/06	72.000	384.480.000

Con respecto a lo apuntado por los auditores en el último párrafo de este punto, es importante considerar la siguiente aclaración: El inc. b del Art. 18 de la Ley 779/95 dice textualmente que se deberá presentar "el comprobante de haber depositado en la cuenta especial del MOPC, abierta con el Banco Central del Paraguay, la suma de 0,10 U\$D por hectárea sobre el **área de los lotes de exploración seleccionados**". De acuerdo con lo establecido en el Art. 15 de la Ley 779/95 que reza: "Estos lotes serán seleccionados por el permisionario de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 12 de la presente Ley, o determinadas por el solicitante de una concesión de exploración y subsiguiente explotación al tiempo de solicitar estas concesiones. Los lotes de exploración serán adjudicados por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones".

La concesionaria estaba en la etapa de prospección al momento de seleccionar los primeros lotes para la exploración en noviembre de 2005 y a abonar el canon correspondiente, hasta seleccionar la totalidad de los lotes de exploración en fecha 17 de enero de 2007 y adjudicados por Resolución N° 207 de fecha 22 de marzo de 2007. El pago del canon correspondiente, tal como se puede apreciar en el cuadro anterior, se realizó en fecha 18/10/06, con anterioridad a la adjudicación de la totalidad de los lotes de exploración.

Evaluación del Descargo: Las garantías correspondientes al cumplimiento de contrato por tres lotes exploratorios solicitados al MOPC fueron contratadas previamente a la firma del contrato, pero no fue abonado el canon, siquiera por dichos lotes. La ley marco, la ley de concesión y el contrato establecen que el canon debe ser abonado previo a la firma del contrato. Y según el Art. 15 citado en el descargo, los lotes serán determinados al tiempo de solicitar las concesiones. Los lotes son adjudicados por el MOPC para iniciar la ejecución de los trabajos con el inicio de la etapa de exploración, cuando la concesión es para las tres etapas. Lo que en realidad sucede es que, a fin de asegurar el área para la empresa, éstas normalmente suscriben un sólo contrato solicitando la concesión de las tres etapas, sin establecer los lotes exploratorios o área a explorar, sobreentendiéndose que es concesionada la totalidad del área permitida por la ley para una exploración, es decir 800.000 ha. Es decir que se trata de un procedimiento especulativo. Esto se confirma en el descargo presentado para la Observación N° 11. A, al mencionar que en los nuevos contratos se estableció su pago a los 30 días de inicio de la etapa de exploración, por lo engorroso que resultaría recuperar el monto de U\$S 80.000 en caso de no obtener la concesión. Se realizará la recomendación de que el MOPC presente una propuesta de ley que ponga mayor claridad al tema en cuestión.

C. El MOPC no cumplió con lo establecido por el Art. 12 de la Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental" para otorgar la autorización de inicio de la etapa de prospección.

La licencia ambiental se otorga por Declaración N° 54 del 7 de julio de 2005 y Declaración DGCCARN N° 160 del 19 de junio de 2007. La licencia hace referencia al proyecto de prospección y exploración, cuando la etapa de prospección se inició el 15 de noviembre de 2001, según Resolución N° 777.

El Art. 12 de la Ley N° 294/93 establece que la licencia ambiental será requisito ineludible para tramitar la obtención de autorizaciones de otros organismos públicos.

Descargo del MOPC: Con respecto a este punto, corresponde considerar nuestro descargo sobre la Observación N° 1.

Evaluación del Descargo: Considerando lo expuesto en la evaluación del descargo de la Observación N° 1, se ratifica la observación sobre la etapa de prospección.

AMERISUR S.A.

La empresa fue beneficiada con la concesión de dos áreas para la prospección, exploración y explotación de hidrocarburos: Bloque San Pedro y Bloque Curupaty. A la fecha de los trabajos de campo de la presente auditoría, la empresa se hallaba en el periodo de prospección.



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° 9:

A. No se ha dado cumplimiento al Art. 18 de la Ley N° 779/95 "De Hidrocarburos" ni a la Ley de concesión, en cuanto al pago de las garantías y el canon por exploración.

Según el Art. 18 de la Ley, previa a la suscripción del contrato de concesión, la empresa debe presentar comprobante de pago en la "Cuenta Especial" del MOPC en el BCP, la suma de 0,10 U\$S (Diez centavos de dólar) por ha. de exploración. Y especifica que, en el caso de tratarse de un contrato de prospección, exploración y explotación, debe además abonarse las garantías establecidas en el Art. 11 y 18, es decir, de fiel cumplimiento de contrato y daño a terceros o al Estado.

En este caso, se firmaron los contratos y se promulgaron las leyes de prospección, exploración y explotación de los bloques San Pedro y Curupayty sin que se haya abonado la suma establecida en el Art. 18. Así, el Decreto que aprueba la firma de los contratos es del 22 de marzo de 2005 y las leyes son de fecha 26 de agosto de 2005, mientras que los pagos se realizaron el 22 de agosto de 2006.

Descargo del MOPC: Con relación al pago de las garantías a las que se hace referencia en el Art. 18 de la Ley N° 779/95, específicamente la garantía de fiel cumplimiento de contrato y de responsabilidad civil, la concesionaria ha optado por la presentación de pólizas de seguro, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 18, inc. a. Con respecto a lo apuntado por los auditores en el último párrafo de este punto, es importante considerar la siguiente aclaración: La concesionaria había obtenido el contrato para la prospección, exploración y explotación de hidrocarburos, siendo que la primera etapa (prospección) otorgaba 2.400.000 hectáreas por un año, prorrogable por otro año más, para posteriormente determinar o seleccionar los lotes para la exploración, de acuerdo con lo establecido en el Art. 15 de la Ley N° 779/95 que reza: "*Estos lotes serán seleccionados por el permisionario de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 12 de la presente Ley, o determinadas por el solicitante de una concesión de exploración y subsiguiente explotación al tiempo de solicitar estas concesiones. Los lotes de exploración serán adjudicados por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones*".

La concesionaria estaba en la etapa de prospección al momento de seleccionar los lotes para la exploración, los que fueron adjudicados por Resoluciones N° 632/07 y 633/07 de fecha 23 de agosto de 2007. El pago del canon correspondiente, tal como se puede apreciar en el cuadro anterior, se realizó en el mes de agosto del año 2006, con anterioridad a la adjudicación de la totalidad de los lotes de exploración.

Evaluación del descargo: La ley marco, la ley de concesión y el contrato establecen que la garantía y el canon de la etapa de exploración deben ser abonados en forma previa a la firma del contrato. Y según el Art. 15 citado en el descargo, los lotes serán determinados al tiempo de solicitar las concesiones. Los lotes son adjudicados por el MOPC para iniciar la ejecución de los trabajos con el inicio de la etapa de exploración, cuando la concesión es para las tres etapas. Lo que en realidad sucede es que, a fin de asegurar el área para la empresa, éstas normalmente suscriben un sólo contrato solicitando la concesión de las tres etapas, sin establecer los lotes exploratorios o área a explorar, sobreentendiéndose que es concesionada la totalidad del área permitida por la ley para una exploración, es decir 800.000 ha. Es decir que se trata de un procedimiento especulativo. Esto se confirma en el descargo presentado para la Observación N° 11. A, al mencionar que en los nuevos contratos se estableció su pago a los 30 días de inicio de la etapa de exploración, por lo engorroso que resultaría recuperar el monto de U\$S 80.000 en caso de no obtener la concesión. Se realizará la recomendación de que el MOPC presente una propuesta de ley que ponga mayor claridad al tema en cuestión.

B. No se observó la existencia de autorizaciones de la Secretaría del Ambiente, en cumplimiento de la Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental".

En el Informe realizado por el Comité Evaluador no se solicitan documentos relativos al cumplimiento de la Ley N° 294/93, para otorgar el permiso de prospección (Resoluciones N° 597/04 y 598/04). El Art. 12 de la Ley N° 294/93 establece que la licencia ambiental será requisito ineludible para tramitar la obtención de autorizaciones de otros organismos públicos.

Descargo del MOPC: Adjuntamos copia de los siguientes documentos:

- Declaración DGCCARN N° 050/07 "Por la cual se aprueba el estudio de impacto ambiental correspondiente al proyecto prospección y exploración de hidrocarburos en el área localizada en la Región Occidental o Chaco – Bloque Curupayty, ubicada geológicamente en la cuenca Curupayty, Distrito de Fuerte Olimpo, Departamento de Alto Paraguay.
- Declaración N° DGCCARN N° 005/07 "Por la cual se aprueba el estudio de impacto ambiental correspondiente al proyecto prospección y exploración de hidrocarburos en el área localizada en la Región Oriental – Bloque San Pedro,



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

a favor de la firma Amerisur S.A. propuesta para ser desarrollada en los Departamentos de San Pedro, Amambay y Canendiyu".

Evaluación del Descargo: Conforme al análisis del descargo presentado y a los documentos remitidos, se retira la observación en forma parcial, ya que se encuentran las licencias ambientales, pero ambas son posteriores a las autorizaciones otorgadas por el MOPC y por lo tanto, no cumplen el citado Art 12 de la Ley N° 293/94.

EMPRESAS CON PERMISOS DE PROSPECCIÓN

OBSERVACIÓN 10:

A. No se observó la existencia de autorizaciones de la Secretaría del Ambiente, en cumplimiento de la Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental".

El MOPC ha otorgado el permiso para prospección sin la licencia ambiental requerida por la Ley N° 294/93. El Art. 12 de la mencionada ley establece que la licencia ambiental será requisito ineludible para tramitar la obtención de autorizaciones de otros organismos públicos.

Asimismo, no se ha observado informes de la Secretaría del Ambiente detallando si el área solicitada se encuentra en área de reserva, parque nacional o zona de relevante interés ambiental.

Descargo del MOPC: Con respecto a este punto, corresponde considerar nuestro descargo sobre la Observación N° 1.

Evaluación del Descargo: Conforme al análisis del descargo presentado en la Observación N° 1, esta auditoría ratifica la observación.

EMPRESAS CON CONCESIONES EN TRÁMITE

OBSERVACIÓN N° 11:

A. Los contratos de concesión para hidrocarburos suscriptos por el MOPC, que se encuentran para su aprobación en el Congreso Nacional, se contraponen a lo establecido en el Art. 18 de la Ley N° 779/95 "De Hidrocarburos".

En el caso de las empresas que solicitan concesión para la exploración y explotación, la cláusula segunda, numeral 2.3, de los contratos establece que la empresa deberá pagar un canon de 0,10 U\$S (Diez centavos de dólar) por ha., en un plazo de 30 días hábiles a partir de la promulgación de la ley. En esta situación se encuentran los contratos de las empresas Aurora Petróleos S.A., Boreal Petróleos S.A., Pirity Hidrocarburos y H.A. & E.R..

En el caso de las empresas que solicitan concesión para la prospección, exploración y explotación, la cláusula tercera, numeral 3.3, de los contratos, establece que la empresa deberá pagar un canon de 0,10 U\$S (Diez centavos de dólar) por ha, en un plazo de 30 días hábiles a partir de la selección de sus lotes exploratorios o de haber ingresado a la etapa de exploración. En esta situación se encuentran los contratos de las empresas Bohemia S.A. y Crescent Global Oil Paraguay.

Según el Art. 18 de la Ley N° 779/95, previa a la suscripción del contrato de concesión, la empresa debe presentar comprobante de pago en la "Cuenta Especial" del MOPC en el BCP, la suma de 0,10 U\$S (Diez centavos de dólar) por ha de exploración. Y especifica que, en el caso de tratarse de un contrato de prospección, exploración y explotación, debe además abonarse las garantías establecidas en el Art. 11 y 18, es decir, de fiel cumplimiento de contrato y daño a terceros o al Estado.

El Art. 19 de la mencionada ley establece que en el caso de ser denegada la concesión se devolverá al solicitante el depósito, la fianza o póliza a que hacen referencia los Art. 11 y 18.



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 MOPC: El VMME incorporó una aclaración necesaria en los respectivos Contratos de Concesión, en relación al Art. 18 ítem b), en atención que las Empresas entendían que el referido monto, al superar la etapa le sería devuelta. Se dejó constancia en los Contratos, que el pago es EN CONCEPTO DE CANON.

Las Empresas, por su parte, solicitaron que los compromisos establecidos en el Art. 18, se incorporen como compromisos del Contrato de Concesión, a ser cumplidos dentro de los 30 días de entrada en vigencia del Contrato de Concesión, por el engorroso trámite que le significaría a las mismas, el recupero del monto de 80.000 U\$S, en el caso que el H. Congreso de la Nación no preste su aprobación. Como corolario de esta propuesta se tiene que:

- En ningún caso se dejan de cumplir con los compromisos establecidos en el Art. 18.
- El VMME somete a consideración del Poder Ejecutivo, los Contratos, y este aprueba ad referendum de la aprobación del H. Congreso de la Nación, como lo exige el art. 112 de la Constitución Nacional.
- El H. Congreso de la Nación, que es soberano en sus decisiones, estudia a través de sus Comisiones Asesoras, aprueba o rechaza los Contratos

Evaluación del Descargo: El VMME no está facultado a negociar los requisitos establecidos por la ley. Existe una ley marco en base a la cual deben realizarse los contratos en forma particular para cada empresa. Si los procedimientos establecidos en la ley son engorrosos o dificultan el desarrollo de las políticas establecidas por el VMME para el sector, dicho órgano debe realizar una propuesta de modificación y presentarla al Congreso Nacional para la sanción de una nueva ley, a ser promulgada por el Poder Ejecutivo. La auditoría ratifica la observación.

B. Se autorizó un área para exploración por resolución, cuando sólo puede ser concesionada por ley.

La empresa Paraguay Gas & Energy fue beneficiada con la adjudicación de un lote de exploración de 40.000 ha para realizar estudios estratigráficos, a través de la Resolución N° 563 del 22 de setiembre de 2004, la misma que prorroga por el término de 1 año el permiso de prospección o reconocimiento superficial de hidrocarburos.

De acuerdo al Art. 14 de la Ley N° 779/95 la exploración debe ser realizada en el marco de una ley de concesión.

Descargo del MOPC: La adjudicación de referencia, fue otorgada de conformidad con los siguientes artículos de la Ley 779/95 "De hidrocarburos": Art. 12.- "El permisionario tendrá preferencia para la selección de uno o más lotes de exploración dentro del área de prospección..."; Art. 14.- "...El inicio del período exploratorio se computará a partir de la fecha de promulgación de la Ley de concesión o de la fecha de la Resolución del Ministerio de Obras Públicas por el cual se apruebe la selección del primer lote, en caso que a la concesión de exploración haya precedido un permiso de prospección o reconocimiento superficial". Art. 15.- "Los lotes de exploración serán adjudicados por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones".

Evaluación del Descargo: En el Art. 12 habla de permisionario porque hasta tanto salga el contrato y ley de concesión, aquellos con permiso de prospección son permisionarios y éstos tienen preferencia en el área permisionada. El Art 14, cuando habla del caso de permisionarios de áreas de prospección, la resolución ministerial es posterior a la ley, ya que para la prospección el área seleccionada es mayor que el área de exploración. En el Art. 15, la adjudicación de los lotes de exploración por el MOPC es posterior a la ley de concesión, según explicación del propio VMME, Observación N° 8. El VMME no cita el Art. 13 de la Ley N° 799/95 que establece: "La concesión para la exploración y subsiguiente explotación de hidrocarburos respecto de una superficie o área determinada será otorgada por Ley, previa suscripción de un contrato aprobado por Decreto del Poder Ejecutivo". Se ratifica la observación.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES GENERALES

Se evidenció que el Control Interno del Viceministerio de Minas y Energía es frágil y no garantiza un efectivo control de los procesos administrativos. La falta de documentación completa y organizada en los archivos del MOPC imposibilitó, en muchos casos, visualizar y evaluar todas las gestiones que se realizan en el marco de los permisos de prospección y concesiones para exploración y explotación.

CONCLUSIONES SECTOR MINERO

1. La Ley N° 93/14 *"De Minas"* estuvo vigente cerca de un siglo y, dada su antigüedad, se encontraba considerablemente desactualizada, lo que hacía difícil su aplicación en cuanto a los requisitos, incentivos, responsabilidades y compromisos por parte del concesionario y el Estado. En este contexto, los requisitos y condiciones de permisos y concesiones se establecieron mediante decretos, resoluciones y leyes específicas de concesión, sin ajustarse a la ley marco.

La "actualización" de la ley no fue realizada hasta abril del 2007, fecha en que fue promulgada la Ley N° 3180/07 *"De Minería"*, que deroga la anterior.

2. El monto exigido como seguro de cumplimiento de contrato, en el caso de las concesiones, no constituyen un respaldo suficiente de la implementación de los programas de inversión comprometidos.
3. El MOPC no exigió el cumplimiento de la ley en los siguientes casos:
 - los plazos establecidos en las leyes de concesión, en cuanto a la duración de los periodos (concesión de prórrogas/inicio de las fases siguientes y otros) y el pago de los cánones anuales.
 - presentación de informes trimestrales que expresen los trabajos realizados, inversiones efectuadas, resultados y avances técnicos del programa.
4. Los controles del MOPC son deficientes, no aseguran el cumplimiento de los contratos de concesión y resoluciones de permisos y, por ende, no son efectivos para precautelar los intereses del Estado.

En tal sentido, el ente no realiza fiscalizaciones periódicas como lo estipulan las leyes de concesión, a fin de controlar y efectuar el seguimiento a los compromisos asumidos por las empresas. Además, aprueba los informes sobre las inversiones realizadas sin exigir los documentos de respaldo.

5. El MOPC cumple en forma discrecional con lo establecido por el Art. 12 de la Ley N° 294/93 *"De Evaluación de Impacto Ambiental"*, según el cual se requiere la Licencia Ambiental para obtener autorizaciones de otros entes públicos. Además, no exige el cumplimiento del artículo de *"Protección del Medio Ambiente"* de las leyes de concesión.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

Así, la mayoría de las empresas son beneficiadas con las correspondientes autorizaciones (ya sea permisos de prospección o autorización para iniciar las etapas de exploración o explotación) sin que el MOPC tenga a la vista la Licencia Ambiental. En los primeros casos, etapa de prospección, generalmente es aceptada una nota de la SEAM que indica que el proyecto no se encuentra en un área protegida o de importancia ambiental.

En los demás casos, etapas de exploración y explotación, las autorizaciones señalan que deben obtenerse las licencias, o bien se acepta la presentación de un "Certificado de Trámite Administrativo", el cual no asegura la obtención de la Licencia Ambiental.

El artículo específico en las leyes de concesión establece que *"La Concesionaria está obligada a cumplir con la legislación nacional sobre protección al medio ambiente y los recursos naturales"*.

6. No se ha sancionado a las empresas por incumplimiento de contrato en ninguno de los casos. Las leyes de concesión estipulan en un artículo específico denominado "Caducidad de la concesión", que las concesiones caducarán: "...5. Por falta de pago de cánones; 6. Por infringir la Concesionaria obligaciones esenciales que este Contrato impone..."

Además, el artículo de "Protección del Medio Ambiente" señala específicamente *"...en caso de incumplimiento el MOPC aplicará las sanciones establecidas en la legislación especial y en este Contrato, pudiendo determinar la caducidad de la Concesión..."*

7. El MOPC no da cumplimiento al Art. 32 de la Ley N° 3180/07, ya que a las empresas que se acogieron a esta nueva ley se les otorgó un área superior a la establecida en la misma para la etapa de exploración.

Estas áreas coinciden con las resoluciones que otorgan permisos de prospección, emitidas en el marco de la ley anterior.

CONCLUSIONES SECTOR HIDROCARBUROS

1. Los permisos y concesiones de hidrocarburos se encuentran regulados por la Ley N° 779/95 *"Que modifica la Ley N° 675/60 de Hidrocarburos de la República del Paraguay, por la cual se establece el Régimen Legal para la Prospección, Exploración y Explotación de Petróleo y otros hidrocarburos"*. El Decreto N° 6597, que reglamenta la Ley N° 779/95, fue firmado el 15 de diciembre de 2005, 10 años después de haberse promulgado la ley.
2. La no reglamentación, en tiempo y forma, de la ley de hidrocarburos, condujo a que las concesiones de áreas para la prospección, exploración y explotación de los mismos fueran poco claras.
3. El MOPC no exigió el cumplimiento de la ley en la presentación de informes trimestrales que expresen los trabajos realizados, inversiones efectuadas, resultados y avances técnicos del programa.
4. Los controles del MOPC son deficientes, no aseguran el cumplimiento de los contratos de concesión y resoluciones de permisos y, por ende, no son efectivos para precautelar los intereses del Estado.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

En tal sentido, el ente no realiza fiscalizaciones periódicas como lo estipulan las leyes de concesión, a fin de controlar y efectuar el seguimiento a los compromisos asumidos por las empresas. Además, aprueba los informes sobre las inversiones realizadas sin exigir los documentos de respaldo.

5. El MOPC no cumplió con lo establecido por el Art. 12 de la Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental", según el cual se requiere la Licencia Ambiental para obtener autorizaciones de otros entes públicos.

Además, no exige el cumplimiento del Artículo 76 de la Ley N° 779/95 "De Hidrocarburos", acorde con las leyes de concesión.

Todas las empresas fueron beneficiadas con las correspondientes autorizaciones (ya sea permisos de prospección o autorización para iniciar las etapas de exploración o explotación) sin que el MOPC tenga a la vista la Licencia Ambiental.

El Art. 76 de la Ley N° 779/95 establece: *"Las personas físicas o jurídicas, que desarrollen actividades relacionadas con hidrocarburos deberán cumplir con las disposiciones sobre protección del medio ambiente y de evaluación del impacto ambiental"*.

6. No se ha sancionado a las empresas por incumplimiento de contrato en ninguno de los casos ni por incumplimiento de la Ley N° 779/95. Esta ley señala:

Artículo 62: *"La caducidad de los permisos o concesiones se producirá: c) Por incumplimiento del contrato y las disposiciones de esta ley y su reglamentación"*.

Artículo 68: *"Cualquier infracción a las obligaciones legales y reglamentarias de los concesionarios que están especialmente previstas en esta Ley, se castigará con multas de 5.000 (cinco mil) a 10.000 (diez mil) dólares americanos, en virtud a su reglamentación respectiva, cuando la multa no estuviere explícitamente establecida en esta Ley y sin perjuicio de los casos de caducidad y otras sanciones que correspondan"*.

Artículo 76: *"Las personas físicas o jurídicas, que desarrollen actividades relacionadas con hidrocarburos deberán cumplir con las disposiciones sobre protección del medio ambiente y de evaluación del impacto ambiental. En caso de incumplimiento de las citadas disposiciones el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones aplicará las sanciones establecidas en esta Ley que correspondan, sin perjuicios de las establecidas en la legislación especial, pudiendo determinar la caducidad de la concesión"*.

7. Los contratos de concesión para hidrocarburos suscriptos por el MOPC, aprobados por ley y los que se encuentran para su aprobación en el Congreso Nacional, se contraponen a lo establecido en el Art. 18 de la Ley N° 779/95 "De Hidrocarburos".

En tal sentido, no se exige el pago del canon previo a la firma del contrato, como lo estipula el Art. 18 de la Ley N° 779/95 "De Hidrocarburos", sino que se establece un plazo de 30 días a partir de la autorización para la etapa de exploración.

RECOMENDACIONES

Siendo el MOPC el órgano gubernamental encargado de la aplicación de la política de hidrocarburos y minería de la nación, se recomienda a la institución auditada:

- Cumplir y hacer cumplir a cabalidad las leyes que rigen la prospección, exploración y explotación de hidrocarburos y otros minerales a cada empresa concesionaria, especialmente en cuanto a:



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

- Exigir a las empresas concesionarias la presentación de informes cada tres meses, con los documentos respaldatorios como aval de las inversiones realizadas y de los resultados de los estudios correspondientes.
- Exigir el depósito en la cuenta minera de las garantías exigidas por las leyes marco y las leyes específicas de concesión (concordantes), en el tiempo y forma establecidos en las mismas.
- Designar fiscalizadores en los casos estipulados en la ley y realizar las fiscalizaciones en forma periódica, de manera a asegurar el cumplimiento fehaciente del contrato suscripto, presentando actas de verificación acompañadas de tomas fotográficas.
- Realizar verificaciones más exactas sobre las inversiones realizadas por la empresa, solicitando una copia autenticada de los comprobantes que demuestran las inversiones realizadas.
- Aplicar las sanciones que correspondan ante el incumplimiento de los contratos firmados y aprobados por leyes de la nación.
- El MOPC debe cumplir la Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental" y aceptar como requisito ineludible para otorgar autorizaciones, la Licencia Ambiental emitida por la SEAM. Asimismo, debe exigir a las empresas el cumplimiento de lo establecido en las leyes de minería y de hidrocarburos, con relación a la protección ambiental. Para todos los casos (prospección, exploración y explotación), el ente debe encontrar un mecanismo que asegure el cumplimiento del Art. 12 de la Ley N° 294/93, en forma coordinada con la SEAM.
- El MOPC deberá establecer en los contratos venideros, las inversiones mínimas a realizar por parte de las empresas en los rubros correspondientes, de modo a evitar que las mismas incluyan como inversiones gastos inherentes al funcionamiento de la empresa como ser sueldos, pagos de honorarios en general, y otros similares.
- El ente deberá tomar los recaudos que conduzcan, en lo sucesivo, a regularizar los atrasos en el cobro en concepto de canon territorial y concretarlo en los primeros meses del ejercicio vigente, en el marco de los contratos, como también realizar la correspondiente notificación, ya que es causal de caducidad del contrato, de modo a dar cumplimiento a las leyes vigentes.
- Adecuar los nuevos contratos suscritos con las empresas mineras a las nuevas disposiciones establecidas en la Ley N° 3180/07 "De Minería".
- Potenciar sus sistemas de Control Interno, a fin de detectar anomalías en todas las etapas de la ejecución de los proyectos emprendidos y en los trámites de otorgamiento de permisos y concesiones.
- Implementar un sistema de fiscalización y supervisión adecuados, que represente al VMME en la ejecución de los trabajos encomendados contractualmente, dotarlo de los recursos necesarios, a fin de resguardar los intereses del Estado, controlar el cumplimiento cabal de los contratos y deslindar responsabilidades, llegado el caso.
- Actualizar las carpetas de las empresas que fueron beneficiadas con las concesiones de prospección, exploración y explotación de hidrocarburos y minerías, y el sistema de archivo de los antecedentes que guarden relación al mismo, a efectos de hacer un seguimiento adecuado de todo el accionar de las empresas asegurar que todos los documentos queden registrados y transparentar la gestión del VMME.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

- Establecer carpetas por empresas y por áreas concesionadas, de forma a contar con información oportuna y fidedigna en la toma de decisiones y para el seguimiento de las autorizaciones y concesiones otorgadas.
- Se recomienda que los fondos de la cuenta minera sean utilizados a fin de mejorar la gestión del Viceministerio de Minas y Energía, en cuanto al cumplimiento de los fines de su creación y funciones tal como lo establece el Art. 72 de la Ley N° 3180/07 "De Minería".
- En cuanto a la ampliación presupuestaria solicitada por el MOPC, para tercerizar la actividad de fiscalización de las áreas concesionadas, se considera más beneficioso para el desarrollo y expansión de la minería e hidrocarburos en el país, que los mismos se inviertan en potenciar las dependencias encargadas de realizar ese tipo de trabajos, tanto en la Dirección de Minería como en la Dirección de Hidrocarburos.

Es nuestro informe.

Asunción, 1 de octubre de 2008.

Ing. Emilio Mantero da Costa
Auditor

Lic. Roberto Penayo Martí
Auditor

Lic. Carlos Amarilla Paniagua
Auditor

Lic. David C. Espínola Osorio
Jefe de Equipo

Ing. Quím. Gloria Herrero
Supervisora Res. CGR N° 571/07
Directora de Área

Lic. Emilio Buongermini
Coordinador Gral. Res. CGR N° 571/07
Director General

Dirección General de Control de la Gestión Ambiental