



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

**VTE – Informe**

**Resolución CGR Nº 704/08**

**“Verificación Técnica Especifica a la Gestión del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) y la Secretaria del Ambiente (SEAM), respecto a la cesión de propiedades que afectarían al Refugio Biológico Binacional Mbaracayú perteneciente a la Entidad Binacional Itaipú, en el distrito de Salto del Guaira, Departamento de Canindeyú”.**



**Asunción, Paraguay  
2008**

## Resolución CGR Nº 704/08

**“Por la cual se dispone la realización de una Verificación Técnica Especifica a la Gestión del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) y la Secretaria del Ambiente (SEAM), respecto a la cesión de propiedades que afectarían al Refugio Biológico Binacional Mbaracayú perteneciente a la Entidad Binacional Itaipú, en el distrito de Salto del Guaira, Departamento de Canindeyú”.**

### VTE – Informe

Entidades verificadas Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT)  
Secretaria del Ambiente (SEAM)

Equipo  
de  
Auditores

Lic. David Espinola Osorio.  
Lic. Biol. Roberto Penayo

Supervisión

Ing. Agr. Federico Palacios, Director  
Dirección de control de Gestión de los Recursos Naturales

Coordinación

Lic. Biol. Ignacio Avila, Director General  
Dirección General de Control de Gestión Ambiental



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA

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

## **Res. CGR N° 704/08**

**“Por la cual se dispone la realización de una Verificación Técnica Específica a la Gestión del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) y la Secretaría del Ambiente (SEAM), respecto a la cesión de propiedades que afectarían al Refugio Biológico Binacional Mbaracayú perteneciente a la Entidad Binacional Itaipú, en el distrito de Salto del Guaira, Departamento de Canindeyú”.**

### **INFORME**

#### **1. INTRODUCCION**

##### **1.1. Origen y Justificación de la Verificación.**

- La denuncia expuesta en los medios de comunicación del día 25 de junio, respecto a cesión de propiedades que afectarían al Refugio Biológico Mbaracayú de la Itaipú Binacional.
- Por Expediente CGR N° 5627 el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra ha remitido a esta Contraloría General de la República, informes y documentos solicitados conforme a la nota CGR N° 2916 del 26 de junio del corriente, referente a la cesión de propiedades hechas por el INDERT.
- La Secretaría del Ambiente (SEAM), por Ley N° 1561/00 se constituye en la Autoridad de Aplicación de la Ley N° 352/94 de Áreas Silvestres Protegidas, con competencia en la protección y conservación de la biodiversidad, los recursos hídricos y el patrimonio cultural del país.
- Ambas instituciones son organismos sujetos al control de la Contraloría General de la República, y su accionar debe adecuarse a las disposiciones legales ambientales y administrativas vigentes.
- Analizados los documentos obrantes en el Expediente citado, se considera necesaria la realización de una verificación técnica específica por parte de la Dirección General de Control de la Gestión Ambiental.
- Es facultad de la Contraloría General de la República, la vigilancia de los procedimientos administrativos de los Organismos del Estado, en cumplimiento de las normativas que rigen y regulan las actividades en el territorio nacional, siendo las verificaciones técnicas, con presentación de informes, una forma de control.



## **1.2. Objetivo**

Verificar la gestión del INDERT - SEAM en la cesión de tierras que afectarían al Refugio Biológico Mbaracayú.

## **1.3. Alcance**

- Evaluar la legalidad de la cesión de tierras realizada por el INDERT., que afectan al Refugio Biológico del Mbaracayú, pertenecientes a la Entidad Binacional Itaipú.
- Verificar la gestión por parte de la SEAM en cuanto a la protección del Área Silvestre Protegida del Refugio Biológico Mbaracayú.

## **1.4. Metodología utilizada.**

- Procesos de control gubernamental.
  - Sub proceso VTE.

## **1.5. Marco Legal.**

- Constitución Nacional.
- Ley N° 352/94 de Áreas Silvestres Protegidas.
- Ley N° 2419/04 Que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra.
- Ley N° 1561/00 Que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente.
- Ley N° 389/73 que ratifica el Tratado de Itaipú.
- Ley N° 749/79 Que Aprueba el Acuerdo por Notas Reversales entre el Gobierno de la República del Paraguay y el Gobierno de la República Federativa del Brasil.
- Res del Directorio Ejecutivo de la Entidad Binacional Itaipú N° RDE-051/84 de 27 de junio de 1984 "Creación, Operación y vigilancia del Refugio biológico de MBARACAYU, en un área de la ITAIPU".

## **1.6. Documentación analizada.**

- Expediente CGR N° 8475/08 SEAM.
- Expediente CGR N° 5627/08 INDERT.
- Expediente CGR N° 8002/08 Entidad Binacional Itaipú.
- Expediente CGR N° 7796/08 Comisión Nacional Demarcadora de Límites - MRE.

## **1.7. Limitaciones de la Auditoría.**

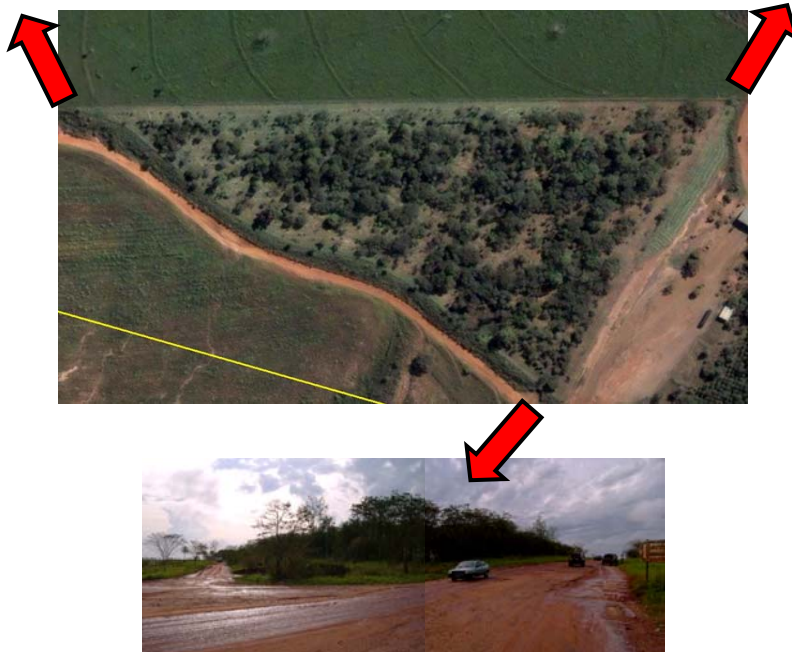
El equipo auditor ha encontrado dificultades para la provisión oportuna de los informes y documentaciones por parte de la SEAM.



## 2. DESARROLLO DEL INFORME DE AUDITORÍA

### 2.1. Inspección del Área.

El 7 de agosto de 2008, esta Auditoría realizó una verificación in situ de una extensión de terreno ubicado y alambrado en las cercanías del Hito IV 375, en el distrito de Salto del Guaira, Dpto. de Canindeyú. Del recorrido perimetral se obtuvo la siguiente toma fotográfica:



Del recorrido del área se menciona lo siguiente:

- Presencia del Hito IV 375, el cual se encuentra ubicado en la medietad del límite norte del área en estudio, constituyéndose como la última divisoria que delimita el territorio Paraguayo del Brasileño. Así mismo, se ha visualizado la presencia de los hitos IV 373 y IV 374 (caído).



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA  
☆

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



- Levantamiento de cercas que demarcan el área, mismas que a razón de los funcionarios de la Entidad Binacional, fueron levantadas por el beneficiario. De igual forma se ha podido visualizar aparentes trabajos de habilitación de tierras para cultivos. Cabe destacar la presencia de personal Policial sin identificación visible, que custodia el área.



## 2.2. Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra – INDERT.

Desde la promulgación de la Ley N° 2.419/04, el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), se constituyó como la Autoridad de Aplicación de la normativa.

Por nota A N° 127 del 9 de julio de 2008 (Exp. CGR N° 5627), el INDERT ha remitido los trámites administrativos realizados para la adjudicación y titulación de una fracción de terreno a nombre del Sr. Roberto Sinforiano Quevedo Wyder, del cual se menciona lo siguiente:

---

Nuestra Visión: "Institución de control que promueve el uso responsable del patrimonio público, reconocida en la sociedad por la calidad de sus servicios y productos".



### **2.2.1. Procedimientos y trámites para la titulación de la propiedad.**

- El 10 de mayo de 2007 el recurrente, Sr. Roberto Sinforiano Quevedo Wyder, presenta una nota al INDERT, solicitando la comisión de un funcionario a fin de verificar la ocupación pacífica que viene realizando en una fracción de tierra presumiblemente fiscal. A esta nota adjunta copia del plano georeferenciado del lote.
- El 14 de mayo de 2007, el INDERT por Res. P. N° 1151/07 comisiona al Sr. Wenceslao Gonzalez a efectos de realizar una inspección ocular del sitio y recabar otros datos.
- El 25 de mayo de 2007, se realiza la inspección, y se libra acta del hecho.
- El 28 de mayo de 2007, se presenta el informe de la verificación, y recomienda la realización de una mensura judicial a fin de esclarecer el origen y la superficie de la fracción solicitada, haciendo participar especialmente a la Itaipú Binacional, pues colindante con esta fracción y separados por la ruta internacional se encuentra el Refugio Binacional Mbaracayú.
- El 10 de diciembre de 2007, se da por finiquitada la mensura judicial, emitiéndose la SD N° 794.
- El 03 de marzo de 2007, por Resolución P N° 0470/08 se adjudica en venta fracciones fiscales en varios departamentos del País, ítem 1.
- El 11 de marzo de 2008, el INDERT otorga el título definitivo a favor del Sr. Roberto Sinforiano Quevedo Wyder

### **Pagos realizados por el beneficiario conforme a datos y documentos proveídos**

Conforme a los documentos proveídos se pudo evidenciar los pagos realizados por el beneficiario Sr. Roberto S. Quevedo Wyder al INDERT por la adquisición de la fracción de tierra señalada por un valor total liquidado por la Institución de **Gs. 4.290.826. (Guaraníes Cuatro Millones Doscientos Noventa Mil Ochocientos Veintiséis)**



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA

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

### Pagos Realizados

Fecha	Factura INDERT N°	Monto Gs.
04 de febrero de 2008	47239	1.263.402.-
05 de marzo de 2008	47241	1.476.055.-
11 de marzo de 2008	47247	667.000.-
11 de marzo de 2008	Nota de Crédito	1.212.969.-
		4.619.426.-

No se ha podido determinar el motivo que generó la Nota de Crédito señalada por la Institución a favor del Sr. Roberto Quevedo, la misma señala la Resolución N° 376/03, la cual no fue proveída a este equipo de auditoría.

### CONCLUSIONES

- El plano referenciado y presentado al INDERT señala la existencia de una avenida internacional al norte de la propiedad.
- En el informe presentado por el funcionario comisionado para la inspección, se hace referencia a que: *el lote pertenecía a una franja de tierra que no estaba claramente delimitada, párrafo siguiente, se procedió a un relevamiento general de los hitos de la zona constatándose que esta franja correspondía a la República del Paraguay.*
- En sus conclusiones y sugerencias, el funcionario comisionado, sugiere se autorice la realización de una mensura judicial, haciendo participar especialmente a la Itaipú Binacional, pues colindante a esta fracción se encuentra el Refugio Biológico Mbaracayú.

Las dos primeras manifestaciones carecen de validez atendiendo en primer término, a la inexistencia de una avenida internacional claramente definida. Así mismo, queda de resalto que el área no estaba claramente definida, sin embargo, no se observa en la documentación arrojada, un dictamen de la comisión demarcadora de límites. Además, el último hito (IV 375) presente en la zona, se encuentra en la mediatura del límite norte de la propiedad, razón por la cual no se puede afirmar que las tierras subsiguientes corresponden taxativamente a la República del Paraguay.

- En el acta del juicio de mensura, en su resulta de manifestación del recurrente, se lee que el mismo **desconoce los datos de los colindantes, en virtud del art. 6565 del C.P.C.** (Código Procesal Civil).



Esta afirmación carece de validez dado que el recurrente en su presentación al INDERT realizada el 10 de mayo de 2007, presenta planos donde queda claro que una calle de la propiedad pretendida, colinda con una Reserva Ecológica, en otro mapa anexo, denota la denominación Reserva Biológica Mbaracayú. Así mismo, la resulta de la verificación ocular realizada por el INDERT hace mención a la existencia de un colindante, sin embargo este, no tuvo participación en el juicio de mensura a pesar de conocerse su existencia.

- En el acta del juicio de mensura, en su resulta de trabajos de mensura presenta como limite de la propiedad, en sus puntos 3 – 4, una calle.

Esta afirmación inserta dentro del acta de juicio de mensura, obvia la presencia del Área Protegida, "Reserva Biológica Mbaracayú".

Por tanto, los trámites administrativos realizados por el INDERT presentan irregularidades en su contenido, mismas que conllevarían a la nulidad de los actos realizados.

## RECOMENDACIÓN

El INDERT deberá iniciar el sumario administrativo correspondiente a fin de deslindar responsabilidades, en el otorgamiento irregular de la propiedad.

### **2.3. Secretaría del Ambiente – SEAM.**

Las responsabilidades que la SEAM tiene que cumplir y hacer cumplir, como Autoridad de Aplicación de la Ley N° 352/94 de Áreas Silvestres Protegidas, respecto a las áreas silvestres protegidas de la Entidad Binacional Itaipú son las siguientes:

En el Art. 35° de la Ley N° 352/94 de Áreas Silvestres Protegidas establece que: "*Las disposiciones técnicas a que hace referencia el inciso b) del Artículo 15 serán, sin perjuicio de otras:*

- a) Las Justificaciones Técnicas para la creación de un Área Silvestre Protegida, bajo dominio público o privado;*
- b) Los Planes de Manejo y Operativos de las Áreas Silvestres Protegidas, bajo dominio público o privado"*

En su Art. 37° menciona que: "*Todas las Áreas Silvestres Protegidas bajo dominio público y privado integrantes del Sistema deberán contar con un Plan de Manejo aprobado por Resolución de la Autoridad de Aplicación, como documento técnico normativo para la implementación y desarrollo del área y su zona de amortiguamiento.*"



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA

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

El Art. 38° establece: "Todas aquellas personas físicas o jurídicas públicas o privadas, nacionales o extranjeras, vinculadas a las Áreas Silvestres Protegidas, deberán estar inscriptas en el Registro Nacional de Áreas Silvestres Protegidas, a fin de coordinar sus actividades con la Autoridad de Aplicación."

El Art. 39° establece: "Todas las Áreas Silvestres Protegidas bajo dominio público o privado deberán encontrarse inscriptas en el Registro Nacional de Áreas Silvestres Protegidas a fin de coordinar sus actividades con la Autoridad de Aplicación."

### **2.3.1. Tramitación de la definición del área protegida**

El Refugio Biológico Mbaracayú fue creado por una Resolución del Directorio Ejecutivo de la Entidad Binacional Itaipú N° 051 del 27 de junio de 1984.

La SEAM, por nota N° 64/08 informa a esta Auditoría, que en el Departamento de Planificación y Manejo de la Dirección de Áreas Protegidas, dependiente de la Dirección General de Protección y Conservación de la Biodiversidad, **no obran antecedentes** sobre la creación, ni sobre la delimitación del Refugio Biológico Mbaracayú. Sin embargo reconoce que forma parte del SINASIP y su Plan Estratégico, bajo el Subsistema "Dominio de Entidad Binacional".

Así mismo, informa que desde la fecha de creación del Refugio Biológico Mbaracayú y después de la creación del SINASIP, la Entidad Binacional Itaipú no ha presentado a la SEAM para su estudio y aprobación ningún plan de manejo ni otro tipo de planeamiento del área, y que tampoco obran antecedentes sobre la delimitación del área.

## **CONCLUSIÓN**

La SEAM, a pesar de estar en conocimiento de la existencia del ASP, su propietario, y su sistema de manejo, no ha requerido, en su carácter de Autoridad de Aplicación de la Ley N° 352/94, la documentación exigida a fin de cumplir y hacer cumplir la mencionada normativa.

## **RECOMENDACIÓN**

La SEAM, como autoridad de aplicación de la Ley N° 352/94 de Áreas Silvestres Protegidas, debe proceder, según corresponda a dar cumplimiento a la cita normativa, a fin de que la Itaipú Binacional, en su carácter de propietario, cumpla con lo especificado respecto al ASP - Refugio Biológico Mbaracayú. Igual recomendación, es válida para todas las ASP ubicadas y a ser ubicadas bajo el mismo sub sistema.



## **2.4. Entidad Itaipú Binacional.**

Por nota E/GP/ 0098/2008 del 2 de setiembre de 2008 (Exp. CGR N° 8002), la ITAIPU ha remitido los trámites administrativos realizados para la creación Refugio Biológico Mbaracayú arrimando planos y copia de la demanda promovida por la misma.

Sin embargo, desde el año 1994, año de promulgación de la Ley N° 352 de Áreas Silvestres Protegidas, la Entidad Binacional Itaipú no ha presentado ninguna documentación relacionada al Refugio Biológico Mbaracayú, de manera a que pueda ser insertada en el Registro de Áreas Protegidas, creada por la SEAM, teniendo en cuenta que todas las áreas de protección de la Entidad Binacional Itaipú forman parte del SINASIP y de su Plan Estratégico, por tanto debería ser de conocimiento de la autoridad de aplicación de la Ley N° 352 de Áreas Silvestres Protegidas.

Asimismo, la Entidad Binacional Itaipú no ha presentado ningún Plan de Manejo u Operativo del Refugio Biológico Mbaracayú a la SEAM, por tanto, esta última entidad desconoce mayor información acerca del área protegida en cuestión.

## **3. CONCLUSIÓN FINAL**

### **3.1. Parecer de la Comisión Demarcadora de Límites.**

Por nota CNDL N° 046 del 2 de setiembre de 2008 (Exp. CGR N° 7796), Comisión Demarcadora de Límites, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, eleva su parecer respecto a cuestiones limítrofes de frontera Paraguay – Brasil, en las cercanías del Refugio Biológico Mbaracayú de la Entidad Binacional Itaipú, zona de Salto de Guaira, de ésta se extrae lo siguiente:

- **Situación de la demarcación de límites entre Paraguay y Brasil**  
La demarcación en el IV Sector que comprende desde el Hito Principal Ybycui, ubicado en la cercanía de la localidad paraguaya de Ype Jhu, hasta el ex salto del Guaira o Salto de las siete caídas ha sido suspendida en el hito IV 375, en espera de una definición entre los dos países sobre cual es el punto del límite en el mencionado salto.
- **Definición de la soberanía Paraguaya a partir del Hito IV 375**  
En el tramo comprendido entre el hito IV 375 y el ex Salto de las siete caídas no esta definida, como forma de paliar la situación, la Itaipú Binacional convirtió dicha área en el Refugio Biológico Mbaracayú por RDE N° 051/84 del 27 de junio de 1984.



### **3.2. Inscripción del Reserva Biológica Mbaracayú en la SEAM**

El artículo 34° de la Ley N° 352/94 de Áreas Silvestres Protegidas, establece lo siguiente: *"las exigencias administrativas a que hace referencia el inciso b) del Artículo 15 serán, sin perjuicio de otras, las siguientes:*

- a) Las normas que rijan el registro nacional de Áreas Silvestres Protegidas destinado a la inscripción de todas las Áreas Silvestres Protegidas, estén éstas bajo dominio público o privado, como así también de todas las personas físicas o jurídicas que desarrollen actividades vinculadas a las Áreas".*

Sin embargo, el Refugio Biológico Mbaracayú de propiedad de la Entidad Binacional Itaipú no se halla inscripto en el Registro Nacional de Áreas Silvestres Protegidas, pero a razón de la SEAM, forma parte del SINASIP insertado en el Subsistema bajo Dominio de la Entidad Binacional, así como todas las áreas silvestres protegidas de propiedad de la Entidad Binacional Itaipú.

### **3.3. Regularidad de los tramites realizados por el INDERT**

Ante, la tesitura de una indefinición de la demarcación de límites entre las Repúblicas de Paraguay y Brasil, a partir del Hito IV 375, la unilateralidad de acciones tomadas por una Entidad del Estado al titular fracciones, en forma inconsulta con otras entidades del mismo Estado encargadas del tema limítrofe, hacen que las bases que sustentan los actos administrativos del INDERT carezcan de validez, por presentar irregularidades en su forma y fondo.

Asimismo, en el desarrollo de la mensura judicial encargada por el INDERT, no se ha observado que la institución haya dado participación a la Entidad Binacional Itaipú, a pesar de las recomendaciones específicas insertas en el informe presentado por el funcionario comisionado por el mismo INDERT.

Cabe resaltar que las propiedades adquiridas o expropiadas a favor de Entidad Binacional Itaipú, constituyen propiedad privada esta, y de acuerdo al Tratado donde se especifica claramente: *que las áreas delimitadas y expropiadas para el aprovechamiento hidroeléctrico de Itaipú y sus obras auxiliares, de conformidad al Artículo XVII del Tratado, estarán sometidos al derecho de propiedad de la Entidad Binacional Itaipú, mientras esté en vigencia el Tratado de Itaipú.*



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA

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

#### **4. RECOMENDACIÓN FINAL**

El INDERT, atendiendo la indefinición de la demarcación precisa de límites a partir del Hito IV 375, deberá por los canales correspondientes iniciar el sumario administrativo correspondiente a fin de determinar si los actos administrativos realizados, con el fin de titular la fracción enunciada, se soportan en dictámenes que aseveren la titularidad de la tierra para el Estado Paraguayo.

La SEAM y la Itaipú Binacional, deberán por los canales que correspondan proceder a gestionar todas las medidas administrativas y legales pertinentes establecidas en la Ley N° 352/94 de Áreas Silvestres Protegidas para la regularización del Refugio Biológico Mbaracayú.

Es nuestro informe.

Asunción, octubre del 2008.

Lic. **David Espínola Osorio**  
Auditor

Lic. Biol. **Roberto Penayo.**  
Auditor

Ing. Agr. **Federico Palacios**  
Supervisor

Lic. Biol. **Ignacio Avila.**  
Coordinador Res. CGR N° 704/08  
Director General

Dirección General de control de la Gestión Ambiental.