



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

---

## Contraloría General de la República

*Dirección General de Control de los Recursos Naturales  
y Medio Ambiente*

### INFORME FINAL

Resolución CGR N° 241/07

***Examen Especial a la gestión de la Secretaría del Ambiente (SEAM) y la  
Municipalidad de Asunción, con relación a la situación ambiental de la  
Bahía de Asunción y el Banco San Miguel.***



Banco San Miguel



Bahía de Asunción

Asunción - Paraguay  
Agosto 2007



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

— ★ —  
Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

---

## Resolución CGR N° 241/07

**“Por la cual se dispone la realización de un Examen Especial a la gestión de la Secretaría del Ambiente (SEAM) y la Municipalidad de Asunción, con relación a la situación ambiental de la Bahía de Asunción y el Banco San Miguel”**

### Examen Especial – Informe Borrador

<b>Entidades Auditadas:</b>	<b>Municipalidad de Asunción Secretaría del Ambiente</b>
-----------------------------	--

Equipo Auditor:      Ing. Agr. Graciela Sánchez Duarte  
                                 Lic. Carlos Amarilla Paniagua  
                                 Lic. Ignacio Ávila Torres

Supervisión:            Ing. Quim. Gloria Herrero

Coordinación:         Lic. Emilio Buongermini



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

---

## TABLA DE CONTENIDO

<b>CAPÍTULO I .....</b>	<b>1</b>
<b>1. ANTECEDENTES Y MARCO GENERAL DEL TRABAJO .....</b>	<b>1</b>
1.1 ANTECEDENTES.....	1
1.2 OBJETIVOS.....	1
1.3 ALCANCE.....	2
1.4 MARCO LEGAL.....	2
1.5 COMUNICACIÓN DE OBSERVACIONES.....	2
<b>CAPITULO II.....</b>	<b>3</b>
<b>2. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE LA MUNICIPALIDAD DE ASUNCIÓN.....</b>	<b>3</b>
2.1 ANTECEDENTES.....	3
2.2 VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES REALIZADAS POR LA CGR EN EL MARCO DE LA RESOLUCIÓN CGR N° 823/01.....	3
2.2.1 BAHÍA DE ASUNCIÓN.....	3
2.2.2 ZONA RIBEREÑA.....	6
2.2.3 BANCO SAN MIGUEL.....	7
2.3 SITUACIÓN ACTUAL DE LA BAHÍA DE ASUNCIÓN Y EL BANCO SAN MIGUEL.....	9
2.3.1 ANTECEDENTES.....	9
2.3.2 PLAN DE MANEJO.....	9
2.3.3 VERIFICACIÓN IN SITU.....	11
2.3.4 PROYECTO FRANJA COSTERA.....	13
<b>CAPÍTULO III .....</b>	<b>15</b>
<b>3. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE LA SECRETARÍA DEL AMBIENTE - SEAM.....</b>	<b>15</b>
3.1 ANTECEDENTES.....	15
3.2 OSERVACIONES DE LA CGR A LA SEAM.....	15
3.2.1 PLAN DE MANEJO.....	15
3.2.2 PLAN OPERATIVO ANUAL.....	17
3.2.3 EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL.....	18
3.2.4 CALIDAD DE AGUA DE LA BAHÍA.....	21
3.2.5 FISCALIZACIONES.....	21
3.2.6 VERIFICACIÓN IN SITU.....	23
<b>CAPITULO IV.....</b>	<b>27</b>
<b>4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES.....</b>	<b>27</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>30</b>



## Resolución CGR N° 241/07

**“Por la cual se dispone la realización de un Examen Especial a la gestión de la Secretaría del Ambiente (SEAM) y la Municipalidad de Asunción, con relación a la situación ambiental de la Bahía de Asunción y el Banco San Miguel”**

### CAPÍTULO I

#### 1. ANTECEDENTES Y MARCO GENERAL DEL TRABAJO

##### 1.1 ANTECEDENTES

En octubre de 2002, la CGR emite el Informe del trabajo realizado por Resolución CGR N° 823/01 *“Examen Especial a la gestión de la Municipalidad de Asunción, con relación a la situación ambiental de la Bahía de Asunción y zonas aledañas”*.

En noviembre de 2006, la CGR emite el informe del trabajo realizado por Resolución CGR N° 512/06 *“Por la cual se dispone la realización de un Examen Especial a la Gestión de la Administración Nacional de Navegación y Puertos (ANNP) y a la Dirección General de Aduanas, con relación a la situación ambiental de la Bahía de Asunción.”*

En ambos informes se señalaron deficiencias en la gestión e irregularidades constatadas en cuanto al cumplimiento de las leyes ambientales y se realizaron recomendaciones en la búsqueda de mejorar la situación ambiental de la zona

El 10 de febrero de 2007, el diario ABC Color publica el artículo *“El Banco San Miguel se convierte en un peligroso vertedero de desechos, la SEAM interviene en el amenazado ecosistema”*.

El 27 de febrero de 2007, la Contraloría General de la República emite la Resolución CGR N° 241 ***“Por la cual se dispone la realización de un Examen Especial a la gestión de la Secretaría del Ambiente (SEAM) y a la Municipalidad de Asunción, con relación a la situación ambiental de la Bahía de Asunción y el Banco San Miguel”***, a fin de realizar el seguimiento a las recomendaciones realizadas y en el afán de contribuir a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y la sostenibilidad ambiental del área.

##### 1.2 OBJETIVOS

Verificar la gestión de la Secretaría del Ambiente y la Municipalidad de Asunción, con relación a la situación de la Bahía de Asunción y el Banco San Miguel.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

— ★ —  
Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

---

### **1.3 ALCANCE**

Evaluar el cumplimiento de las recomendaciones emitidas en el informe de la Resolución CGR N° 823/01 “*Examen Especial a la gestión de la Municipalidad de Asunción, con relación a la situación ambiental de la Bahía de Asunción y zonas aledañas*” y verificar la situación actual.

El período de la auditoría se extenderá de enero del 2003 a diciembre de 2006.

Se aplicaron las normas de auditoría de la OLACEFS y la INTOSAI, en lo aplicable.

### **1.4 MARCO LEGAL**

- Constitución Nacional
- Ley N° 276/94 “*Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República*”.
- Ley N° 1535/99 “*De Administración Financiera del Estado*”
- Ley N° 1561/00 “*De creación de la SEAM*”
- Ley N° 352/94 “*De Áreas Silvestres Protegidas*”
- Ley N° 294/93 “*De Evaluación de Impacto Ambiental*” y sus reglamentaciones.
- Ley N° 1294/87 “*Orgánica Municipal*”
- Resolución SEAM N° 200/01 “*Por la cual se asignan y reglamentan las categorías de manejo; la zonificación y los usos y actividades*”.
- Política Ambiental Nacional
- Otras disposiciones legales relacionadas al tema en cuestión.

### **1.5 COMUNICACIÓN DE OBSERVACIONES**

La Comunicación de Observaciones fue remitida a los entes auditados de la siguiente manera:  
Municipalidad de Asunción - Nota CGR N° 4195/07 del 18 de julio de 2007.  
Secretaría del Ambiente – Nota CGR N° 4194/07 del 18 de julio de 2007.

La SEAM remitió sus descargos por nota N° 298/07, ingresada a la CGR el 2 de agosto de 2007 por Expediente CGR N° 5021. La Municipalidad no presentó sus descargos a las observaciones remitidas.

Luego de la revisión y análisis de los documentos remitidos por la SEAM, esta auditoría se ratifica en sus observaciones y conclusiones.



## CAPITULO II

### 2. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE LA MUNICIPALIDAD DE ASUNCIÓN

#### 2.1 ANTECEDENTES

De acuerdo al Art. 18 de la Ley N° 1294/87 “*Orgánica Municipal*”, es función del municipio: inciso ñ) “*la preservación del medio ambiente y el equilibrio ecológico, la creación de parques y reservas forestales, promoción y cooperación para proteger los recursos naturales*”.

La Municipalidad de Asunción emitió la Ordenanza Municipal N° 112/99 “*Régimen Urbanístico y la Zonificación de la Franja Costera Norte de la ciudad de Asunción*”, en la cual se hace referencia al Banco San Miguel. Así, en el Art. 12 inciso b) se declara Zona Natural Protegida al área conformada por el Banco San Miguel, y en el Art. 14 se establece que el área estará sujeta a las limitaciones de impacto ambiental que cualquier intervención pueda producir en ella.

En octubre de 2002 se remitió a la Municipalidad de Asunción el informe de la Resolución CGR N° 823/01. “*Examen Especial a la gestión de la Municipalidad de Asunción, con relación a la situación ambiental de la Bahía de Asunción y zonas aledañas*”, en el cual se realizaron recomendaciones en la búsqueda de mejorar la situación ambiental de la zona.

Cabe destacar, que en noviembre de 2006, la CGR emitió el informe del trabajo realizado por Resolución CGR N° 512/06 “*Por la cual se dispone la realización de un Examen Especial a la Gestión de la Administración Nacional de Navegación y Puertos (ANNP) y a la Dirección General de Aduanas, con relación a la situación ambiental de la Bahía de Asunción.*”, teniendo en cuenta que las actividades propias de ambos entes son generadoras de importantes impactos sobre la Bahía de Asunción.

#### 2.2 VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES REALIZADAS POR LA CGR, EN EL MARCO DE LA RESOLUCIÓN CGR N° 823/01

A continuación se transcriben las recomendaciones realizadas por la CGR, en el marco de la Resolución CGR N° 823/01, y se realiza el análisis de las respuestas remitidas por el ente, para concluir al respecto.

##### 2.2.1 BAHÍA DE ASUNCIÓN

#### RECOMENDACIONES

- La Municipalidad debe establecer normas y mecanismos de protección ambiental, a fin de evitar el acceso de residuos de todo tipo al cuerpo de agua.
- Deberá establecer un plan de monitoreo para mantener y garantizar un nivel de calidad



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

ambiental que puede ser acordado entre las instituciones con competencia y responsabilidad: Municipalidad de Asunción, Secretaría del Ambiente, Prefectura General Naval, ANNP, ERSSAN, ESSAP, INTN, SENASA y organizaciones de la sociedad civil. Esta acción se considera clave en este momento, justamente por la fuerte intervención que se efectuará en toda el área (Proyecto Franja Costera) y por la necesidad de precautelar las condiciones ambientales de la misma que, de no tomarse medidas preventivas, la situación podría agravarse con las sequías periódicas que ocurren en el río Paraguay.

Con relación al requerimiento a la Municipalidad, sobre las acciones de protección ambiental, a fin de mitigar el acceso de residuos de todo tipo al cuerpo de agua de la Bahía, el ente responde que la protección del cuerpo de agua de la Bahía depende de la protección de los cursos de agua y desagües pluviales que desembocan en ella, que dichas actividades dependen de la ESSAP y que la Municipalidad realiza controles periódicos mediante recorridos en la zona, atendiendo las normativas vigentes que regulan el control ambiental del Banco San Miguel, que son las Ordenanzas Nros. 143/00, 194/01 y 73/03.



Astillero en la Bahía



Astillero en la Bahía



Muelle en la Bahía

Asimismo, a través de la nota D.M.A. N° 511, de la Dirección de Medio Ambiente, la Municipalidad de Asunción informa que realiza la limpieza de los canales y cursos de agua que desembocan en la Bahía y la ribera del río periódicamente, una vez por año, antes de la temporada veraniega, además de intervenciones puntuales sobre denuncias de vertido de aguas servidas, rellenos, criadero de chanchos, quema de huesos, vertederos clandestinos, curtiembres y frigoríficos.

Es objeto de la ESSAP, según el Decreto N° 16636/02, “...la provisión de servicios de agua potable, incluyendo sin limitación, la captación y tratamiento de agua cruda, almacenaje, transporte, conducción, distribución y comercialización de agua potable y la disposición de los residuos de tratamiento; la provisión de servicios de alcantarillado sanitario, incluyendo sin limitación, la recolección, conducción, tratamiento, disposición final y comercialización de las aguas residuales y la disposición de residuos de tratamiento...”. El Decreto no menciona el manejo del desagüe pluvial entre las funciones de la ESSAP. Sin embargo, la Ley N° 1294/87 “Orgánica Municipal” inciso II) establece que es responsabilidad de la Junta Municipal “decidir o promover la construcción de sistemas de cloacas y drenajes de aguas de lluvias”.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

---

La Ordenanza 143/00 “*Que establece normas que regulan los servicios de limpieza y aseo público en la ciudad*” y sus modificaciones Ord. N°s 194/01 y 73/03, no son específicas para el cuidado del Banco San Miguel.

Con relación a las acciones de control en el área, de acuerdo a lo mencionado por la Municipalidad, son puntuales y de acuerdo a denuncias, y no forman parte de un plan de monitoreo de la zona. Además, las mismas no pudieron ser corroboradas debido a que la Municipalidad no proveyó los documentos respaldatorios. Durante la verificación in situ realizada por esta auditoría, se observaron actividades con fuerte impacto ambiental en la costa del río y las lagunas del área, tales como clubes, astilleros, vertederos y sitios de reciclaje en funcionamiento.

### CONCLUSIÓN N° 1

Las recomendaciones no fueron cumplidas, ya que no se establecieron normas de protección del cuerpo de agua de la Bahía y de los humedales circundantes ni planes de monitoreo, atendiendo las actividades desarrolladas en la zona, las cuales son fuentes importantes de contaminación por el tipo y la cantidad de residuos que generan. Tampoco se informó la coordinación de esfuerzos con las entidades involucradas.

La Municipalidad de Asunción no cuenta con programas específicos de gestión, tanto a nivel territorial como ambiental, entre ellas la de limpieza de la ribera y planes de monitoreo de calidad ambiental. Se puede inferir que las acciones se reducen a solucionar problemas puntuales, circunstanciales y no de fondo, con actividades aisladas o agregadas que no constituyen un aporte significativo a la contención o mitigación del deterioro ambiental.

**RECOMENDACIÓN N° 2:** La Municipalidad debe establecer los estándares y niveles de calidad del agua conjuntamente con la SEAM y otras instituciones relacionadas (por ejemplo la ERSSAN).

La Municipalidad de Asunción señala que se ha establecido la calidad del agua de la Bahía, mediante estudios realizados por la Dirección de Medio Ambiente y la SEAM en noviembre del 2006 y se determinó que las aguas de la Playa del Sol y Mbigua son aptas para uso recreacional. Cabe señalar que, de acuerdo a los documentos respaldatorios, el análisis del agua se realizó con DIGESA (Dirección General de Salud Ambiental del MSPyBS) y no con la SEAM.

Asimismo, la Municipalidad indica que a través de la Dirección de Franja Costera se ha realizado un estudio de calidad del agua de la Bahía de Asunción y tramos del río Paraguay en diciembre del 2004 y se establecieron valores comparativos con los análisis realizados en el año 1996.

Del estudio de calidad del agua de la Bahía de Asunción y tramos del río Paraguay en diciembre del 2004 por el Equipo de Abt Associates Inc, a través del Proyecto Franja Costera, resulta que actualmente las aguas del Río Paraguay y la Bahía de Asunción no satisfacen los criterios para



las aguas de Clase 2, en cuanto a los niveles de fósforo total y coniformes totales y fecales. Además, la Bahía no satisface el nivel mínimo de oxígeno disuelto.

La Resolución SEAM N° 222/02 “*Por la cual se establece el padrón de calidad de las aguas en el territorio nacional*”, señala las características que debe reunir las aguas de la Clase 2 como sigue:

- a) Para abastecimiento doméstico después de los tratamientos convencionales.
- b) Para protección de las comunidades acuáticas.
- c) **Para la recreación de contacto primario.** (el resalte es nuestro)
- d) Para la irrigación de hortalizas y plantas fructíferas.
- e) Para la cría natural y/o intensivo de especies destinadas para la alimentación humana.

En noviembre del 2006, una vez determinada la calidad de agua de la Bahía y atendiendo los resultados del análisis realizado conjuntamente con la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), se sugirió habilitar las playas del Sol y Mbigua como lugar natural de baño y recreación.

## CONCLUSIÓN N° 2

La Municipalidad realizó estudios de la calidad de agua de ciertas áreas de la Bahía, para determinar la situación en que se encontraban, especialmente con respecto a las condiciones necesarias para su utilización como sitios de recreo. Sin embargo, la recomendación de la CGR apuntaba a que los estudios contribuyan a que la Municipalidad impulse programas que aseguren que el agua cumpla con los parámetros de calidad necesarios para los usos que se le da actualmente, que serían los establecidos para aguas de clase 2.

### 2.2.2 ZONA RIBEREÑA

**RECOMENDACIÓN:** La Municipalidad debe involucrar a las instituciones del gobierno central relacionadas al área social, ambiental y de vivienda y a las organizaciones civiles, en la formulación de programas de reasentamiento, los cuales deben necesariamente ir acompañados de estudios serios sobre aspectos socio-culturales que, además de contemplar el problema de vivienda, posibiliten la elaboración y ejecución de planes de inserción de los individuos a los sectores productivos y a la sociedad.

La Municipalidad informa que en el año 2003 fueron reinsertadas unas 72 familias en el marco del proyecto Refugio, donde se creó un Centro Comunitario donde fabrican leche y pan de soja, a través de gestiones realizadas por la comuna y ejecutado por el Comité de Emergencias Nacional.

Esta acción se reduce a una solución paliativa de la problemática de la vivienda y no responde a programas que contemplen aspectos ambientales, socioeconómicos y culturales de la población.



### CONCLUSIÓN N° 3

La Municipalidad informó sobre un proyecto muy puntual, en el cual la relocalización se realizó en la misma área, pero se desconoce que se hayan realizado estudios previos que contemplen los aspectos recomendados por la auditoría.

**RECOMENDACIÓN:** La Municipalidad debe rever los programas previstos en el área, en especial los comprendidos en el Proyecto Franja Costera, de modo a contemplar el usufructo del área ribereña por toda la ciudadanía.

El proyecto no ha sido implementado.

### CONCLUSIÓN N° 4

La recomendación sigue vigente, para tener en cuenta al momento en que el Proyecto Franja Costera sea efectivamente implementado.

#### 2.2.3 BANCO SAN MIGUEL

##### RECOMENDACIONES:

- Debe realizar una actualización catastral y un levantamiento de las actividades desarrolladas en el área, revisar la compatibilidad y la debida autorización de las mismas, y proceder en consecuencia.
- La Municipalidad debe realizar una intervención urgente en el territorio, implementando un efectivo control: de las ocupaciones, usos, ubicación y operación de las industrias y clubes en el Banco; exigir el cumplimiento de las normas ambientales vigentes y proceder a la inhabilitación de operaciones no compatibles con las características definidas del área y/o la presentación de alternativas de solución, en su caso.

La Municipalidad de Asunción responde que existe un censo de población y viviendas realizadas por la Dirección de Franja Costera en el año 2002, que abarca la zona del Banco San Miguel; también que fueron censadas las actividades comerciales que se desarrollan en esa zona, en especial las actividades no compatibles, se notificó a los propietarios y los antecedentes fueron remitidos a la SEAM para su intervención.

Anexo a lo señalado, el ente remitió un “Precenso de Población y Vivienda” que no constituye una actualización catastral.

En cuanto al levantamiento de las actividades compatibles en el área, la Municipalidad de Asunción responde haber realizado censo de las actividades comerciales que se desarrollan en esa zona, notificado a los propietarios y solicitado la intervención de la SEAM. Sin embargo, no remitió los documentos que avalen dichas afirmaciones.

Según Memorando CIM/185/2007 del Ing. Mauricio Robiani, técnico, al Lic. Ernesto Almirón,



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

---

Director de Contraloría Interna Municipal, se anexan fiscalizaciones llevadas a cabo por la SEAM, que incluyen proyectos ubicados en la ribera del río Paraguay. Sin embargo, de las seis actividades, sólo la fábrica de procesamiento de subproductos cárnicos para la obtención de grasa y harina de hueso se encuentra en la zona de amortiguamiento del área de reserva.

En la verificación *in situ* al Banco San Miguel se constató la presencia de vertederos de basura, chancherías, sitios de reciclaje, caleras, astilleros y clubes. De acuerdo a la consulta realizada a la SEAM, estas actividades no realizaron el proceso de adecuación a la Ley N° 294/93 “*De Evaluación de Impacto Ambiental*”.

Cabe destacar que la SEAM, por nota N° 4785/06, recomienda a la Municipalidad de Asunción la cancelación de la patente comercial del club Mbigua por no adecuarse a las normas ambientales vigentes, a lo que la Municipalidad responde que la sugerencia es de cumplimiento imposible ya que la licencia municipal es obligatoria sólo a las actividades con fines de lucro y éste no es el caso.

La institución, según el Art. 18 de la Ley N° 1294/87 “*Orgánica Municipal*”, es responsable de “*la preservación del medio ambiente y el equilibrio ecológico, la creación de parques y reservas forestales, promoción y cooperación para proteger los recursos naturales*”. Además, el Art. 12 de la Ley N° 294/93 establece que: “*La Declaración de Impacto Ambiental será requisito ineludible en las siguientes tramitaciones relacionadas con el proyecto:...b) para obtención de autorizaciones de otros organismos públicos...*”.

## CONCLUSION N° 5

El precenso no constituye una actualización catastral en sí. No se ha podido comprobar el levantamiento censal de las actividades ni la implementación de un control efectivo de las actividades, ya que la Municipalidad no remitió los documentos respaldatorios. En todo caso, no se observan resultados de la realización de controles ni la inhabilitación de actividades incompatibles.

La Municipalidad no puede autorizar el funcionamiento de actividades que no cuenten con la licencia ambiental correspondiente.

**RECOMENDACIÓN:** La Municipalidad debe realizar los trámites necesarios a efectos del cumplimiento de los requisitos legales y la habilitación requerida para la ocupación dominial y catastral del predio que ocupa el Club Mbiguá en el Banco San Miguel.

El ente no informó acerca de los trámites realizados a efectos del cumplimiento de los requisitos legales y la habilitación para la ocupación dominial y catastral del predio que ocupa el Club Mbigua.



## CONCLUSIÓN N° 6

Respecto a la ocupación de hecho de una superficie mayor a la concedida al Club Mbigua, que incluso restringe el acceso al público no socio del club, no se observa ningún trámite de la Municipalidad a los efectos de regularizar la situación

### **2.3 SITUACIÓN ACTUAL DE LA BAHÍA DE ASUNCIÓN Y EL BANCO SAN MIGUEL**

#### **2.3.1 ANTECEDENTES**

El 4 de octubre de 2005 se promulga la Ley N° 2715/05 *“Que declara Área Silvestre Protegida con la categoría de Reserva Ecológica al Banco San Miguel y la Bahía de Asunción”*, como resultado de los esfuerzos provenientes de instituciones como el Parlamento Nacional, la Municipalidad de Asunción y la ONG Guyra Paraguay.

En ese contexto, la presente auditoría analiza la gestión encarada por la Municipalidad, en relación a la ley mencionada.

#### **2.3.2 PLAN DE MANEJO**

##### **OBSERVACIÓN N° 1:**

- No se cumplieron los plazos establecidos en el Art. 3° de la Ley N° 2715/05 *“Que declara Área Silvestre Protegida con la categoría de Reserva Ecológica al Banco San Miguel y la Bahía de Asunción”* ya que no se elaboró el Plan de Manejo en el plazo establecido en la Ley y no dio participación a los actores responsables del área para la elaboración del mismo.

El Art. 3° de la Ley N° 2715/05 establece que *“el Plan de Manejo será elaborado en un plazo no mayor a los trescientos sesenta días, a partir de la publicación de la Ley y será finalizado en un plazo no mayor a los ciento ochenta días desde el inicio”*.

El mismo artículo establece que *“La Secretaría del Ambiente y la Municipalidad de Asunción coordinarán de manera conjunta la realización del Plan de Manejo de la Reserva Ecológica Banco San Miguel y Bahía de Asunción.”* Además indica que *“Para la realización del Plan de Manejo se deberá atender la participación de todos los actores que tienen responsabilidad en la gestión del área”*.

La SEAM, por nota N° 447 del 28 de junio del 2006, solicita a la Municipalidad de Asunción iniciar la coordinación para la elaboración del Plan de manejo y propone a la Dirección de Áreas Protegidas, dependiente de la Dirección General de Protección y Conservación de la Biodiversidad, para llevar adelante dicha tarea.

La Municipalidad responde por nota S.P. N° 269 del 09 de agosto del 2006, proponiendo como representantes institucionales para la elaboración del Plan de manejo a las siguientes



dependencias: Dirección General de Franja Costera, Dirección de Medio Ambiente y Dirección de Servicios Urbanos.

Según la nota D.M.A. N° 511, por memo de fecha 24 de agosto de 2006, la Dirección de Evaluación Ambiental de la SEAM comunica a la Dirección de Medio Ambiente de la Municipalidad, la reunión realizada en el local de la SEAM con funcionarios de esa entidad y de la ONG Guyra Paraguay, con relación al Plan de Manejo para el Área Silvestre Protegida y que a esos efectos se seguirá la “Metodología para la elaboración de Planes de Manejo de Áreas Silvestres Protegidas del SINASIP”. También señala que en la ocasión se acordó que cada institución recave la información y que la misma sea remitida a las oficinas de Guyra Paraguay para su procesamiento, por razones de infraestructura.

A partir de este intercambio de notas se conformó un comité con representantes de la SEAM, la Municipalidad de Asunción y la ONG Guyra Paraguay, sin la participación de otros actores involucrados.

El documento denominado “Borrador de Discusión” remitido por la Municipalidad es de marzo del 2005, anterior a la promulgación de la ley. La SEAM remitió un documento con la misma denominación que data de octubre de 2006, un año posterior a la ley, el cual tiene el mismo contenido que el documento remitido por la Municipalidad, es decir que no se visualiza ningún avance en el trabajo realizado. El documento fue preparado sobre la base del Estudio de Impacto Ambiental (ABT Associates Inc.) Proyecto Franja Costera y Taller de Plan de Acción Conjunta para la Reserva de la Bahía de Asunción (Municipalidad de Asunción – Franja Paraguay – Asociación Guyra Paraguay).

Atendiendo a los plazos establecidos en Ley N° 2715/05, en el mes de abril de 2007 venció la fecha de presentación del Plan de Manejo en su versión final.

## CONCLUSIÓN N° 1

- No se ha culminado la elaboración del Plan de Manejo del “*Área Silvestre Protegida Banco San Miguel y la Bahía de Asunción*”. A la fecha no se tiene un Plan de Manejo del Área aprobado por la Dirección de Áreas Silvestres Protegidas de la Dirección General de Conservación y Protección de la Biodiversidad de la Secretaría del Ambiente, autoridad de aplicación de la Ley 352/94 *De Áreas Silvestres Protegidas*.
- La Municipalidad de Asunción ni la SEAM han tomado las provisiones necesarias de manera a cumplir con los plazos establecidos en la ley para la elaboración del Plan de Manejo.
- Tanto la Municipalidad de Asunción como la SEAM no crearon espacios de participación de los diferentes actores responsables de la gestión ambiental de la zona.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

### 2.3.3 VERIFICACIÓN *IN SITU*

#### OBSERVACIÓN N° 2:

De acuerdo a la verificación *in situ*, en el lugar se desarrollan actividades incompatibles con un área de reserva y no se observaron resultados de las actividades de protección ambiental realizadas por la Municipalidad en el área.



Vertedero clandestino



Aspecto de porqueriza



Canales a cielo abierto

La Ley N° 1294/87 "Orgánica Municipal" establece como funciones municipales: "...ñ) La preservación del medio ambiente y el equilibrio ecológico, la creación de parques y reservas forestales, promoción y cooperación para proteger los recursos naturales... o) El fomento de la salud pública, la construcción de viviendas de carácter social y programas de bienestar de la población".

El 17 de abril de 2007 se inicia las verificaciones físicas a fin de corroborar la situación actual de la zona bajo estudio.

En la oportunidad, el recorrido se realizó en la zona del Banco San Miguel, donde se evidenciaron varias situaciones altamente contaminantes al ambiente y a la salud humana:



Precarias viviendas inundadas



Riberas de lagunas cercanas a las viviendas



Cursos de agua con residuos



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

- Asentamientos humanos cuyas precarias viviendas eran alcanzadas por la crecida de las aguas de las lagunas de la zona; en general todos los residuos generados en dichas casas terminaban en las lagunas, que constituyen parte del complejo de humedales de la Bahía de Asunción.
- Gran parte de la población del Banco San Miguel se dedica a la cría de cerdos. Se visitaron algunas viviendas en las cuales se observó que la actividad se realiza sin ningún criterio técnico. Según manifestaciones del dueño de una de las chancherías, los residuos se disponen al fondo del patio. Todas las casas lindan con cursos de agua, lo que hace que la contaminación sea más significativa.
- Otra actividad de la zona es el reciclado de basuras, convirtiéndose las viviendas en verdaderos vertederos, ya que luego del reciclado, el resto queda en el lugar colmatando y contaminando las lagunas aledañas. Los pobladores coinciden en señalar que estas actividades son las únicas fuentes de ingresos con que cuentan.
- Se observó además canales de agua servida a cielo abierto, cursos de agua con basuras, las basuras se depositan en las calles. Al respecto los pobladores expresaron no contar con el servicio de recolección de basuras, ya que el camión recolector ingresa sólo hasta dos cuadras de la entrada sobre la Avenida Artigas.



Residuos en el patio de una vivienda



Residuos y lagunas



Residuos en la calle

- Se visualizó la presencia de basuras de todo tipo en los cursos de agua, en las viviendas y en las calles, así como el olor desagradable, que era una constante en la zona.

Esta situación descrita es altamente incompatible con el Área de Reserva Banco San Miguel, contamina el ambiente y constituye un alto riesgo a la salud humana.

Siguiendo con las inspecciones, el 30 de mayo de 2007 se realizó el recorrido por la Bahía durante el cual se constató la presencia de varias actividades no compatibles con la zona, como astilleros, industrias (caleras, fábrica de cueros), viviendas que depositan sus residuos al pie de la Bahía, instituciones como la Administración Nacional de Navegación y Puertos (ANNP), que ejercen una fuerte presión sobre la Bahía a través de las actividades propias del ente.



Si bien la Municipalidad informó que se realizaron actividades puntuales y aisladas, éstas son complementarias a las soluciones de fondo de la problemática, como la situación socio-económica y ambiental que aqueja al lugar.

## **CONCLUSIÓN N° 2**

No se observó una gestión efectiva por parte de la Municipalidad de Asunción, en relación al área de reserva. Con respecto a la auditoría realizada en el año 2001, la situación del área no ha mejorado. Las actividades desarrolladas siguen sin adecuarse a las leyes ambientales sin que la Municipalidad asuma las funciones conferidas por la Ley N° 1294/87 ni de cumplimiento a la Ley N° 294/93.

## **RECOMENDACIÓN N° 2**

La Municipalidad de Asunción debe diseñar programas que contemplen la problemática del área de forma integral, es decir, que abarquen los aspectos sociales, económicos, culturales y ambientales, en la búsqueda de mejorar la calidad de vida de la población y la recuperación, preservación y conservación del ambiente.

### **2.3.4 PROYECTO FRANJA COSTERA**

#### **OBSERVACIÓN N° 3:**

A 10 años de la aprobación del Plan Maestro de la Franja Costera de Asunción, la Municipalidad no ha resuelto los conflictos que se presentaron para la ejecución del mismo, lo que lleva a una situación de descuido de la zona por parte de la institución y el consecuente aumento del deterioro ambiental.

Con el objeto de plantear una solución integral y permanente a los problemas ambientales y socioeconómicos suscitados en la Franja Costera, la Municipalidad de Asunción desarrolló un Plan Maestro. El Plan Maestro de la Franja Costera de Asunción fue aprobado por la Junta Municipal de Asunción, por medio de la Ordenanza JM/N° 34/96 en fecha 04 de diciembre de 1996.

Algunos de los objetivos del plan son la consolidación física y cultural de los barrios, la reubicación de pobladores afectados por las inundaciones, el mejoramiento, regulación, protección y controles ambientales, entre otros.

El componente Plan de Manejo y Protección Ambiental resolvería una serie de problemas ambientales como el drenaje pluvial, recolección y disposición de aguas cloacales y la construcción de una planta de tratamiento primario y su conexión con un emisario al centro del río, recalificando las aguas de la Bahía a Clase 2, además del manejo del área protegida del Banco San Miguel incluyendo la eliminación de los pasivos ambientales, las medidas adecuadas para el manejo del área y la prevención de invasiones. Así mismo, el componente prevé un programa de monitoreo ambiental en la Bahía, el río, los arroyos tributarios y las salidas



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

— ★ —  
Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

---

principales de drenaje pluvial.

Sin embargo, la Municipalidad de Asunción, debido a la problemática surgida para la implementación, inhabilitó el Departamento Franja Costera, el cual, según manifestaciones del ente, fue reabierto para dar respuesta a las solicitudes emanadas de esta auditoría.

### **CONCLUSIÓN N° 3**

El área de estudio de esta auditoría forma parte del área de cobertura del proyecto, y la implementación correcta del mismo puede dar como resultado importantes medidas de recuperación, preservación y conservación ambiental del área, así como el aprovechamiento sostenible de la misma. Sin embargo, hasta hoy no se ha podido poner en marcha, lo que lleva a postergar la protección ambiental del área. Al hablar de implementación correcta, nos referimos al cumplimiento efectivo, y con la participación social, de los objetivos descriptos más arriba.

### **RECOMENDACIÓN N° 3**

La Municipalidad de Asunción debe empeñarse en reactivar la ejecución del Plan Maestro de la Franja Costera, con acciones de solución integral de la problemática del área.

Hasta tanto se lleve a cabo el Plan, la Municipalidad debe desarrollar e implementar un Programa Alternativo que contemple aspectos similares.



## CAPÍTULO III

### **3. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE LA SECRETARÍA DEL AMBIENTE - SEAM**

#### **3.1 ANTECEDENTES**

En el artículo 12 inciso k) de la Ley N° 1561/00 *“Que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente”*, es función de la SEAM *“proponer y difundir sistemas más aptos para la protección ambiental y para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el mantenimiento de la biodiversidad”*.

El 4 de octubre de 2005 se promulga la Ley N° 2715/05 *“Que declara Área Silvestre Protegida con la categoría de Reserva Ecológica a Banco San Miguel y la Bahía de Asunción”*, quedando sujeta el área a las disposiciones de la Ley N° 352/94 *“De Áreas Silvestres Protegidas”*.

Todas las Áreas Silvestres Protegidas deben contar con un Plan de Manejo, como documento técnico normativo para la implementación y desarrollo del área y su zona de amortiguamiento.

Cabe destacar que, en noviembre de 2006, la CGR emitió el informe del trabajo realizado por Resolución CGR N° 512/06 *“Por la cual se dispone la realización de un Examen Especial a la Gestión de la Administración Nacional de Navegación y Puertos (ANNP) y a la Dirección General de Aduanas, con relación a la situación ambiental de la Bahía de Asunción.”*, teniendo en cuenta que las actividades propias de ambos entes son generadoras de importantes impactos sobre la Bahía de Asunción.

La presente auditoría realiza un análisis de la gestión de la Secretaría del Ambiente, como autoridad de aplicación de la Ley N° 2715/05.

#### **3.2 SITUACIÓN ACTUAL DEL ÁREA DE RESERVA BAHÍA DE ASUNCIÓN Y BANCO SAN MIGUEL**

##### **3.2.1 PLAN DE MANEJO**

##### **OBSERVACIÓN N° 1:**

- La SEAM incumplió el mandato de la Ley N° 2715/05 *“Que declara Área Silvestre Protegida con la categoría de Reserva Ecológica a Banco San Miguel y la Bahía de Asunción”*, ya que no se cumplieron los plazos establecidos en la Ley para la elaboración del Plan de Manejo y no se dio participación a los actores responsables del área para la elaboración del mismo.
- La SEAM se encuentra en falta en cuanto al mandato de la Ley N° 352/94 *“De Áreas Silvestres Protegidas”*, ya que no cuenta aún con un Plan de Manejo.

El Art. 14° de la Ley N° 352/94, inc. h) señala que la SEAM deberá *“administrar y manejar las*



*Áreas Silvestres Protegidas bajo dominio público, para lo cual se elaborará un Plan de Manejo...*

El Art. 3° de la Ley N° 2715 “*Que declara como área silvestre protegida con la categoría de Reserva ecológica a Banco San Miguel y la Bahía de Asunción*”, del 04 de octubre del 2005, establece:

*“...El Plan de Manejo de la reserva ecológica del Banco San Miguel y la Bahía de Asunción será elaborado en un plazo no mayor a los trescientos sesenta días, a partir de la publicación de la presente Ley y será finalizado en un plazo no mayor a los ciento ochenta días desde el inicio.*

*La Secretaría del Ambiente y la Municipalidad de Asunción coordinarán de manera conjunta la realización del Plan de Manejo, que incluirán entre otras acciones, las actividades contempladas en el Plan Operativo de la Reserva Ecológica del programa de desarrollo de la Franja Costera de Asunción.*

*El Plan de Manejo del Área Silvestre Protegida creada deberá incluir la delimitación de una zona de amortiguamiento. Las restricciones de uso que correspondan a la categoría de manejo asignada al área serán puestas a conocimiento de los organismos o entes del Poder Ejecutivo que resulten competentes, a fin de que se dicten las normas legales que hagan operativa dichas restricciones.*

*Para la realización del Plan de Manejo se deberá atender la participación de todos los actores que tienen responsabilidad en la gestión del área. En el Plan de Manejo se deberá consignar el ente que realizará la administración del área.*

*Para la gestión del Área Silvestre Protegida creada, la Secretaría del Ambiente y la Municipalidad de Asunción solicitarán la inclusión dentro de su presupuesto anual de los rubros pertinente y/o gestionarán el total o parte de los recursos necesarios ante las agencias nacionales o internacionales de cooperación...”*

Por lo tanto, el Plan de Manejo debió estar concluido a más tardar para comienzos de abril de 2007.

En atención al artículo mencionado precedentemente, donde se establece que la Secretaría del Ambiente y la Municipalidad de Asunción coordinarán de manera conjunta la realización del Plan de Manejo de la Reserva Ecológica Banco San Miguel y Bahía de Asunción, mediante nota SEAM N° 447 del 28 de junio de 2006, la institución manifiesta el deseo de iniciar los trabajos de elaboración del Plan de Manejo de la Reserva Ecológica Bahía de Asunción conjuntamente con la Municipalidad de Asunción.

La Municipalidad de Asunción, por nota S.P. N° 269 del 09 de agosto de 2006, contesta a la SEAM la nota citada precedentemente y en dicho contexto propone a diversas Direcciones de la institución como representantes de la Municipalidad para la elaboración coordinada del Plan de Manejo.

Consultada la SEAM sobre la coordinación de los trabajos para la elaboración de dicho Plan de Manejo, en el contexto del art. 3° de la Ley N° 2715/05, señala que se ha conformado un comité con representantes de la SEAM, la Municipalidad de Asunción y la ONG Guyra Paraguay, que actualmente llevan adelante la elaboración de dicho documento.



Sin embargo, en el Memorando DPM N° 60 del 02 de mayo de 2007, el Jefe del Departamento de Planificación y Manejo de la Dirección de Áreas Protegidas de la SEAM manifiesta que el ente no cuenta con un cronograma de elaboración del Plan de Manejo, que la Municipalidad está abocada en revalidar el convenio con la ONG Guyra Paraguay, que la misma trabajará en la elaboración del Plan y que una vez firmado el convenio se realizará una presentación oficial de inicio de los trabajos para la elaboración del Plan de Manejo.

En cuanto a la participación de los actores involucrados en la elaboración del Plan de Manejo, la Ley N° 352/94 señala en el Art. 9° *“El Plan de Manejo será elaborado por un equipo multidisciplinario en el cual podrán participar las diferentes organizaciones interesadas y con la amplia participación del personal del área y de los representantes de las comunidades de la zona de amortiguamiento”*.

El documento denominado “Borrador de Discusión” remitido por la SEAM es de octubre de 2006. La Municipalidad remitió un documento con la misma denominación que data de marzo del 2005, anterior a la promulgación de la ley. Ambos presentan igual contenido, es decir que no se visualiza ningún avance en el trabajo realizado. El documento fue preparado sobre la base del Estudio de Impacto Ambiental (ABT Associates Inc.) Proyecto Franja Costera y Taller de Plan de Acción Conjunta para la Reserva de la Bahía de Asunción (Municipalidad de Asunción – Franja Paraguay – Asociación Guyra Paraguay).

La documentación analizada no menciona la participación de la SEAM en la elaboración de la misma.

### **CONCLUSIÓN N° 1**

La Secretaría del Ambiente no ha tomado las provisiones necesarias de manera a cumplir con los plazos y la elaboración de un Plan de Manejo establecidos en la ley, aunque se observa un primer intento de coordinación con la Municipalidad de Asunción.

La SEAM, en su carácter de institución rectora de la gestión ambiental, debió asumir la responsabilidad de lograr una coordinación efectiva y mayor participación de actores involucrados, además de asegurar que se cumplan los plazos establecidos en la Ley.

### **RECOMENDACIÓN N° 1**

La SEAM deberá involucrarse en la coordinación de la Elaboración del Plan de Manejo de la Reserva Ecológica del Banco San Miguel y la Bahía de Asunción y gestionar la culminación del mismo en el menor tiempo posible.

## **3.2.2 PLAN DE CONSOLIDACIÓN DEL ÁREA**

### **OBSERVACIÓN N° 2:**

La SEAM no cuenta con un Plan y cronograma de ejecución para la consolidación del Área Silvestre Protegida desde su creación en el año 2005.



El art. 14° de la Ley N° 352/94 “*De Áreas Silvestres Protegidas*” establece: “...b) *Administrar y manejar las Áreas Silvestres Protegidas bajo dominio público, para lo cual se elaborará un Plan de Manejo para cada Área Silvestre Protegida y su correspondiente Plan Operativo Anual. Dichos planes incluirán en forma especial las acciones y actividades a desarrollarse en las zonas de amortiguamiento y las instituciones y organismos privados, gubernamentales, municipales y comunales que participarán en la ejecución de las mismas*”, es decir, la SEAM como Autoridad de Aplicación de dicha Ley y responsable de la coordinación para la elaboración del Plan de Manejo y su Plan Operativo Anual, no contempló las acciones y actividades para cumplir con este mandato.

## CONCLUSIÓN N° 2

La SEAM no elaboró un Plan que establezca claramente los lineamientos, criterios, programas, actividades, entre otros, que se deben desarrollar durante el año para el éxito de la consolidación real del Área Protegida.

Esta situación evidencia aún más la falta de gestión en la coordinación de acciones un Plan de Manejo del Área Silvestre Protegida y la eficaz constitución y organización de la Reserva Ecológica.

## RECOMENDACIÓN N° 2

Se recomienda a la SEAM que elabore un Plan de consolidación del Área, que establezca un cronograma de ejecución e incorpore en su presupuesto los fondos necesarios para su desarrollo, a fin de cumplir lo establecido en la Ley N° 352/94 “*De Áreas Silvestres Protegidas*”.

### 3.2.3 EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

#### OBSERVACIÓN N° 3:

La SEAM no exige la adecuación a la Ley N° 294/93 “*De Evaluación de Impacto Ambiental*” por parte de las instituciones o empresas privadas asentadas en el área. Con relación a la ANNP, otorgó una licencia ambiental sin el dictamen correspondiente de las áreas temáticas.

Ley N° 294/93 “*De Evaluación de Impacto Ambiental*”, en su Art. 1 establece: “*Declárase obligatoria la Evaluación de Impacto Ambiental. Se entenderá por Impacto Ambiental, a los efectos legales, toda modificación del medio ambiente provocada por obras o actividades humanas que tengan, como consecuencia positiva o negativa, directa o indirecta, afectar la vida en general, la biodiversidad, la calidad o una cantidad significativa de los recursos naturales o ambientales y su aprovechamiento, el bienestar, la salud, la seguridad personal, los hábitos y costumbres, el patrimonio cultural o los medios de vida legítimos*”.

Preguntada la SEAM si las actividades productivas y recreativas del área se adecuan a los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental, el ente responde que otorgó Licencia Ambiental a la Municipalidad (Declaración N° 094 del 02 de noviembre de 2005) para el “Programa de Desarrollo de la Franja Costera de Asunción, Bañado Norte, Primera Etapa, contenida dentro del Plan Regulador General de la Franje Costera” y a la ANNP -



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

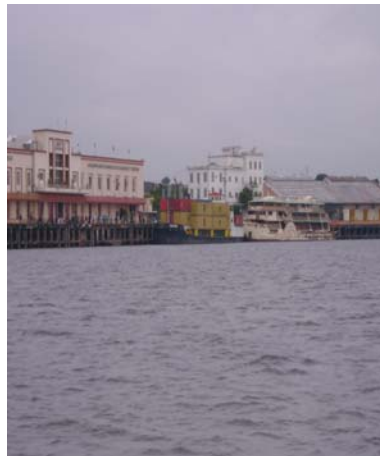
Administración Nacional de Navegación y Puertos (Declaración N° 031/06 del 4 de abril del 2006).

En cuanto a la DIA otorgada a la ANNP, en los documentos remitidos por la SEAM se observa que las áreas temáticas (Dirección General de Protección y Conservación de los Recursos Hídricos y Dirección General de Protección y Conservación de la Biodiversidad) no participaron del proceso de adecuación a la Ley de EvIA (evaluación del CAB, dictamen sobre el tipo de estudio requerido, elaboración de los TOR), sino recién de la etapa final (revisión del EIA y PGA). Igualmente, no fue tenido en cuenta el dictamen de la DGPCRH, mientras que la DGPCB no realizó un dictamen sobre el EIA sino emitió una recomendación en forma general.

Según el dictamen de la DGPCRH, en el EIA la descripción del medio físico es bastante limitada y no relaciona claramente la interacción suelo, agua, biodiversidad, relaciones con la Bahía, entre otros, y solicita datos acerca del pozo utilizado para las actividades de la ANNP.



Grandes embarcaciones en la Bahía



ANNP – Bahía



Circulación de vehículos entorno de la Bahía

Al realizarse la auditoría en el marco de la Resolución N° 512/06, la ANNP se encontraba elaborando un Manual de Gestión Ambiental para la ejecución del Plan de Gestión Ambiental, pero indicó que como las actividades no estaban incluidas en el presupuesto, las mismas no podrían ser implementadas. A la solicitud de las fiscalizaciones realizadas al respecto, la SEAM no presentó ningún acta que compruebe una actividad del control. Se debe tener en cuenta que las actividades propias de la ANNP son altamente contaminantes con el agravante de que la misma se encuentra en un área de reserva.

La ANNP se encuentra situada en el casco histórico de la ciudad de Asunción, con una superficie de 21,9 has en el lado este de la Bahía. Cuenta con más de 1000 funcionarios y desarrolla actividades de carga y descarga de mercaderías, con la consecuente la presencia de grandes embarcaciones, grúas, guinches, porta contenedores, contenedores, circulación de vehículos pesados. Además genera actividades conexas en sus alrededores.

Cabe destacar que en el área, además, se desarrollan otras actividades generadoras de



alteraciones al ambiente, en una zona altamente vulnerable. Así, existen otras instituciones públicas, como varias empresas privadas, clubes, astilleros, caleras, areneras.

### CONCLUSIÓN N° 3

La SEAM presenta dos licencias ambientales otorgadas en la zona, que por su naturaleza, situación (área de reserva) y de acuerdo al Art. 12° de la Ley N° 352/94 *“Todo proyecto de obra pública o privada que afecte a un Área Silvestre Protegida o a su zona de amortiguamiento, deberá contar obligatoriamente con un estudio de impacto ambiental, previo a la ejecución del proyecto”*.

La SEAM, al momento de otorgar la Licencia Ambiental a la ANNP no previó la alta susceptibilidad ambiental del área y su ubicación dentro del casco histórico. La DGCCARN no cumplió con los procedimientos para emitir la Licencia, ya que no solicitó el dictamen de las áreas temáticas al inicio del proceso. Al respecto, en un artículo del diario Última Hora, de fecha 25 de mayo de 2007, un alto funcionario de la Secretaría Nacional de Cultura señala que *“...Vibraciones del tránsito acortan la vida de edificios históricos. Los cimientos no están preparados para resistir las consecuencias del permanente pasote vehículos...”*

La Evaluación de Impacto Ambiental es una herramienta muy importante de protección ambiental, que no es realizada adecuadamente por la institución, ya que, generalmente, no garantiza la sostenibilidad ambiental de los proyectos y/o actividades. De igual manera, las actividades de seguimiento deben estar destinadas a garantizar que las medidas de mitigación propuestas en el PGA se pongan en práctica efectivamente y no constituyan una mera formalidad para el cumplimiento de la Ley N° 294/93.

### RECOMENDACIONES N° 3

La SEAM debe involucrar a sus áreas temáticas desde el inicio del proceso de adecuación de los proyectos y/o actividades a la Ley N° 294/93, revisión del CAB, participación en la elaboración de los TOR y revisión del EIA/PCA/otros, según el caso. Con relación a la ANNP, se recomienda realizar el seguimiento del PGA del EIA aprobado por la Licencia Ambiental.

Las áreas temáticas deben dictaminar sobre el proyecto analizado, con recomendaciones específicas y no de carácter general como sucedió con la Dirección de Conservación y Protección de la Biodiversidad con relación a la ANNP.

Debe coordinar acciones con la Municipalidad de Asunción sobre regulaciones y programas en materia de circulación de vehículos y actividades compatibles con el Área de Reserva, de manera a velar por el patrimonio ambiental y cultural de la nación.

Realizar acciones de control tendientes al cumplimiento de la Ley N° 294/93 *“De Evaluación de Impacto Ambiental”* y las licencias ambientales emitidas y acciones preventivas a fin de evitar el deterioro del medio ambiente.

Se recomienda a la SEAM que realice un estudio en forma conjunta con la Municipalidad de



Asunción, con el objeto de determinar las actividades compatibles con el Área de Reserva, a fin de buscar y gestionar mecanismos y programas que posibiliten el eventual traslado/inhabilitación, en forma adecuada, de aquellos/as que por las actividades que despliegan ocasionen impactos negativos al área de Reserva y al casco histórico.

### 3.2.4 CALIDAD DE AGUA DE LA BAHÍA

#### **OBSERVACIÓN N° 4:**

La SEAM no cuenta con programas de estudio de la calidad de agua de la Bahía.

Preguntada la SEAM si ha establecido la clase de agua a la que corresponde la Bahía, en cuanto a calidad de agua, el ente remite la Resolución SEAM N° 255, del 17 de febrero de 2006, “*Por la cual se establece la clasificación de las aguas superficiales de la República del Paraguay*”, que declara clase 2 a todas las aguas superficiales de la República del Paraguay.

La Resolución SEAM N° 222/02 “*Por la cual se establece el padrón de calidad de las aguas en el territorio nacional*”, señala las características que debe reunir las aguas de la Clase 2 como sigue:

- f) Para abastecimiento doméstico después de los tratamientos convencionales.
- g) Para protección de las comunidades acuáticas.
- h) Para la recreación de contacto primario.
- i) Para la irrigación de hortalizas y plantas fructíferas.
- j) Para la cría natural y/o intensivo de especies destinadas para la alimentación humana.

Teniendo en cuenta que la Bahía forma parte de un Área de Reserva, existe la necesidad de realizar estudios específicos del agua de la Bahía, a fin de determinar su aptitud.

#### **CONCLUSIÓN N° 4**

La SEAM no cuenta con estudios específicos de calidad de agua de la Bahía. Actividad sumamente importante debida a la situación ecológica de la zona, además del uso del agua por la población ribereña.

#### **RECOMENDACIÓN N° 4**

La SEAM debe realizar estudios de calidad de agua de la Bahía, para determinar la situación en que se encuentran, especialmente con respecto a las condiciones necesarias para reunir las características exigidas en la Resolución SEAM N° 222 “*Por la cual se establece el padrón de calidad de las aguas en el territorio nacional*”. Estudios que contribuyan a que la SEAM impulse programas que aseguren que el agua cumpla con los parámetros de calidad necesarios según normativa.

### 3.2.5 FISCALIZACIONES

#### **OBSERVACIÓN N° 5:**

La SEAM realiza escasas actividades de fiscalización, sobre todo teniendo en cuenta el área de reserva. Además, existe mucha laxitud en la aplicación de sanciones por incumplimiento.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.



Vertederos de desechos – Banco San Miguel



La empresa calera Zucal



Zonas ribereñas

La Ley N° 1561/00, inc) c, establece como función de la SEAM: “...formular, ejecutar, coordinar y fiscalizar la gestión y el cumplimiento de los planes, programas y proyectos, referentes a la preservación, la conservación, la recuperación...”.

Según el Manual de Funciones de la SEAM, se crea una Dirección de Fiscalización Ambiental Integrada (DFAI), cuyas funciones entre otras son: fiscalizar el cumplimiento de todas las leyes ambientales y disposiciones administrativas emanadas de autoridades competentes, solicitar la aplicación de sanciones y multas, solicitar la aplicación de sanciones administrativas como apercibimiento, inhabilitación, suspensión o revocación de licencias, clausura de locales, entre otras.

Se solicitó un informe sobre las fiscalizaciones realizadas en la zona en el periodo de la auditoría. El ente remite el listado de cuatro actividades de fiscalización y sus respectivas actas realizadas entre el 2003 al 2006. De esto se infiere que son escasas las actividades de fiscalización como que las mismas se reducen sólo a fiscalizaciones, no se observa ninguna sanción ni apercibimiento a los fiscalizados.

La situación actual de la Bahía y el Banco San Miguel amerita la urgente atención de la SEAM.

## CONCLUSIÓN N° 5

La SEAM realiza fiscalizaciones de manera aislada. Además, las mismas se reducen a simples observaciones, sin solicitar ninguna aplicación de sanción, en caso necesario.

## RECOMENDACIÓN N° 5

Se recomienda a la SEAM planificar y calendarizar fiscalizaciones, atendiendo prioridades y coordinando las actividades con otras dependencias, en este caso Dirección General de Protección y Conservación de la Biodiversidad y la de Recursos Hídricos.



### 3.2.6 VERIFICACIÓN IN SITU

#### OBSERVACIÓN N° 6:

De acuerdo a la verificación *in situ*, en el lugar se desarrollan actividades incompatibles con un área de reserva y no se observaron resultados de las actividades de protección ambiental realizadas por la Secretaría del Ambiente en el área.



Precarias viviendas inundadas



Riberas de lagunas



Cursos de agua con residuos

El 17 de abril de 2007 se inician las verificaciones físicas, a fin de corroborar la situación actual de la zona bajo estudio.

En la oportunidad, el recorrido se realizó en la zona del Banco San Miguel, donde se evidenciaron actividades altamente incompatibles con el Área de Reserva Banco San Miguel, contaminan el ambiente y constituyen un alto riesgo a la salud humana.

- Asentamientos humanos cuyas precarias viviendas eran alcanzadas por la crecida de las aguas de las lagunas de la zona. En general, todos los residuos generados en dichas casas terminaban en las lagunas, que constituyen parte del complejo de humedales de la Bahía de Asunción
- Gran parte de la población del Banco San Miguel se dedica a la cría de cerdos. Se visitaron algunas viviendas en las cuales se observó que la actividad se realiza sin ningún criterio técnico. Según manifestaciones del dueño de una de las chancherías, los residuos se disponen al fondo del patio. Todas las casas lindan con cursos de agua, lo que hace que la contaminación sea más significativa.
- Otra actividad de la zona es el reciclado de basuras, convirtiéndose las viviendas en verdaderos vertederos, ya que luego del reciclado, el resto queda en el lugar colmatando y contaminando las lagunas aledañas. Los pobladores coinciden en señalar que estas actividades son las únicas fuentes de ingresos con que cuentan.
- Se observó además canales de agua servida a cielo abierto, cursos de agua con basuras, depósitos de basuras en las calles. Al respecto los pobladores expresaron no contar con el



**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**

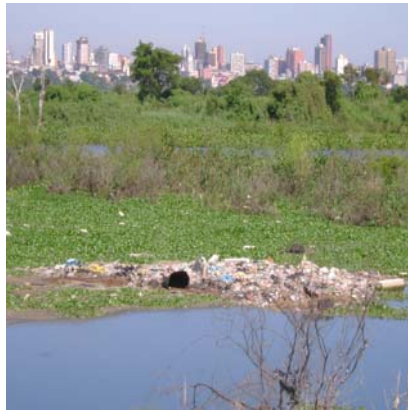
Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

servicio de recolección de basuras, ya que el camión recolector ingresa sólo hasta dos cuadras de la entrada sobre la Avenida Artigas.

- Se visualizó la presencia de basuras de todo tipo en los cursos de agua, en las viviendas y en las calles, así como el olor desagradable, que era una constante en la zona.



Residuos en el patio de una vivienda



Residuos y lagunas



Residuos en la calle

Siguiendo con las inspecciones, el 30 de mayo de 2007 se realizó el recorrido por la Bahía durante el cual también se constató la presencia de varias actividades no compatibles con la zona, como astilleros, industrias (caleras, fábrica de cueros), viviendas que depositan sus residuos al pie de la Bahía, instituciones como la Administración Nacional de Navegación y Puertos (ANNP), que ejercen una fuerte presión sobre la Bahía a través de las actividades propias del ente.

Las actividades de control son escasas y aisladas, complementarias a las soluciones de fondo de la problemática, que deberían tomar en cuenta la situación socio-económica y ambiental que aqueja al lugar.



Vivienda en el vertedero



Porqueriza – Banco San Miguel



Canales a cielo abierto



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

---

## CONCLUSIÓN N° 6

No se observó una gestión efectiva por parte de la Secretaría del Ambiente en relación al área de reserva. Gran parte de las actividades desarrolladas no se adecuan a las leyes ambientales y la SEAM no asume cabalmente las funciones conferidas por la Ley N° 1561/01 ni de cumplimiento a la Ley N° 294/93.

La verificación *in situ*, evidencia el escaso cumplimiento de la SEAM de la Ley N° 1561/00, en su artículo 12 inciso k) que establece que la institución debe, *“proponer y difundir sistemas más aptos para la protección ambiental y para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el mantenimiento de la biodiversidad”*. El mismo artículo en el inc. c) señala la SEAM debe *formular, ejecutar, coordinar y fiscalizar la gestión y el cumplimiento de los planes, programas y proyectos, referentes a la preservación, la conservación, la recuperación, recomposición y el mejoramiento ambiental considerando los aspectos de equidad social y sostenibilidad de los mismos”*.



Astilleros



Clubes



ANNP – Foto de Archivo



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

— ★ —  
Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

---

### **RECOMENDACIÓN N° 6:**

La Secretaría del Ambiente junto con la Municipalidad debe diseñar programas que contemplen la problemática del área de forma integral, es decir, que abarquen los aspectos sociales, económicos, culturales y ambientales y la cooperación de terceros en la búsqueda de mejorar la calidad de vida de la población y la recuperación, preservación y conservación del ambiental del área.



## CAPITULO IV

### 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

La Bahía de Asunción y el Banco San Miguel se encuentran en franco deterioro ambiental. La presencia de varias instituciones públicas, empresas privadas y asentamientos humanos es generadora de importantes impactos negativos sobre el área. Al respecto, la SEAM y la Municipalidad de Asunción han actuado en forma deficiente en cuanto a la aplicación y cumplimiento de la Ley N° 294/93 “De Evaluación de Impacto Ambiental”, respectivamente.

La Municipalidad de Asunción no ha seguido las recomendaciones emanadas del Informe de la Resolución CGR N° 823/01, con relación a la Bahía de Asunción y su entorno, lo que demuestra una gestión prácticamente nula de protección ambiental de la zona, denotando la desidia de la institución.

Las fiscalizaciones realizadas por ambos entes fueron escasas y no produjeron resultados significativos en la protección ambiental. Durante las verificaciones *in situ* realizadas por la auditoría, se constataron actividades incompatibles con el área de reserva y el manejo inadecuado de residuos sólidos y líquidos, que contaminan el ambiente y constituyen un alto riesgo a la salud humana. Entre los componentes principales de la basura depositada en grandes cantidades en el lugar, están las bolsas de plástico, las cuales constituyen un problema creciente a nivel mundial, que está siendo motivo de regulación en varios países.

En el año 2005 se declara al Banco San Miguel y a la Bahía de Asunción como Área de Reserva Ecológica por Ley 2715/05, por su importancia para la preservación y conservación de la biodiversidad en general y en particular las aves migratorias que concurren periódicamente al área.

Sin embargo, a la fecha no se cuenta con un Plan de Manejo del Área de Reserva Ecológica Banco San Miguel y Bahía de Asunción. Tanto la SEAM como la Municipalidad de Asunción incumplen el mandato de la Ley N° 2715/05, sumándose esta situación a otras acciones sin resultado efectivo en la protección, recuperación y conservación del área.

Todas las estrategias formuladas para mejorar la gestión ambiental de la zona están supeditadas al Proyecto Franja Costera. La Municipalidad no ha podido resolver los conflictos que se presentaron para la ejecución del Proyecto Franja Costera, lo que conlleva a una situación de abandono de la zona por parte de la institución y el consecuente aumento del deterioro ambiental.

Se concluye que existe una falta de coordinación de acciones y compromiso de los entes auditados, así como el incumplimiento de sus funciones establecidas en las leyes N° 294/93, 1561/00, 352/94, 1294/87 y 2715/05.

La Municipalidad de Asunción y la SEAM deberán coordinar y acelerar el proceso de elaboración del Plan de Manejo de la Reserva Ecológica del Banco San Miguel y la Bahía de



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

---

Asunción y gestionar la culminación del mismo en el menor tiempo posible. Igualmente, una vez concluido el Plan de Manejo, se deberá elaborar un Plan Operativo Anual para la implementación del mismo.

La Municipalidad de Asunción y la SEAM deben establecer las responsabilidades concretas de cada ente, de tal manera a realizar las acciones de manejo compartido en forma coordinada. Ambos entes deberán involucrar a todos los actores del área (instituciones públicas, privadas, población) en las actividades realizadas, de manera a lograr un Plan consensuado.

Se recomienda a la SEAM y la Municipalidad de Asunción que, en forma conjunta, determinen las actividades incompatibles con el Área de Reserva, a fin de buscar y gestionar mecanismos y programas adecuados que posibiliten la reinserción económica y social de la población afectada y el eventual traslado, en caso necesario.

La Municipalidad de Asunción y la SEAM deben diseñar programas que contemplen la problemática del área de forma integral, es decir, que abarquen los aspectos sociales, económicos, culturales y ambientales, en la búsqueda de mejorar la calidad de vida de la población y la recuperación, preservación y conservación del ambiente.

La SEAM debe realizar estudios de calidad de agua de la Bahía, para determinar la situación en que se encuentran, especialmente con respecto a las condiciones necesarias para reunir las características exigidas en la Resolución SEAM N° 222 “*Por la cual se establece el padrón de calidad de las aguas en el territorio nacional*”. Estudios que contribuyan a que la SEAM impulse programas que aseguren que el agua cumpla con los parámetros de calidad necesarios según normativa.

La SEAM debe planificar y calendarizar fiscalizaciones periódicas a través de la Dirección General de Control de la Calidad Ambiental y el Medio Ambiente, atendiendo prioridades y coordinando las actividades con otras dependencias, en este caso la Dirección General de Protección y Conservación de la Biodiversidad y la de Recursos Hídricos.

Con relación a lo observado durante la verificación *in situ*, acerca de la gran cantidad de bolsas de plástico depositadas en los cursos hídricos y en toda el área, se recomienda a la SEAM que, en forma conjunta con otras instituciones competentes, inicie las acciones con vistas a establecer una estrategia de manejo y disminución del uso de las mismas, considerando su alta persistencia en el ambiente (no son biodegradables) y los impactos negativos que ocasionan.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Madrid ha iniciado una campaña contra el uso de las bolsas de plástico. Londres anunció la posibilidad de imponer una tasa de 15 céntimos sobre cada bolsa o prohibirlas directamente. Desde el 2002, Irlanda aplica una tasa de 30 céntimos por cada bolsa, lo que ha supuesto una reducción de su uso en un 90%. Una legislación similar fue adoptada por Escocia en el 2004. En Francia una ley de 2005 establece que en 2010 todas las bolsas deben ser biodegradables. En Hong Kong el impuesto sube hasta los 50 céntimos. En Suecia y Alemania el cobro de las bolsas está generalizado. Otros países que prohibieron o desalentaron el uso de bolsas de plástico convencional son Bangladesh, Australia, Sudáfrica, Bélgica, Dinamarca y EE UU. En América Latina, la Cámara de Diputados del estado de Sao Paulo dispuso la sustitución de las bolsas de baja densidad por biodegradables, y varios estados estudian la posibilidad de reducir el impacto generado por las bolsas. En Chile, Colombia, Costa Rica y Perú la preocupación por los problemas acarreados por las bolsas son tenidos en cuenta. En la Argentina las autoridades presentaron un proyecto similar al del estado de Sao Paulo y la cadena internacional de supermercados Wal-Mart utiliza bolsas de compra oxibiodegradables, las cuales contienen un aditivo especial permite su degradación.



**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**

— ★ —  
Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

---

Ambas instituciones deben realizar gestiones de cooperación con otras instituciones: nacionales, internacionales, organismos no gubernamentales, privadas para el logro eficiente de la proyectos encarados en el marco del Manejo del Área de Reserva Banco San Miguel y la Bahía de Asunción.

Es nuestro informe, en base a las documentaciones obtenidas en el proceso de auditoría.

Ing. Agr. Graciela Sánchez  
Jefe de Equipo

Lic. Ignacio Ávila  
Auditor

Lic. Carlos Amarilla  
Auditor

Ing. Quím. Gloria Herrero  
Supervisora

Lic. Emilio Buongermini  
Coordinador Resolución N° 241/07  
Director General

Dirección General de Control de los Recursos Naturales y Medio Ambiente

Asunción, 28 de agosto de 2007.



**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**

— ★ —  
Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

---

# ANEXO

Nuestra Visión: Ser un Organismo Superior de Control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública.

---



## Resolución CGR N° 241/07

**“Por la cual se dispone la realización de un Examen Especial a la gestión de la Secretaría del Ambiente (SEAM) y la Municipalidad de Asunción, con relación a la situación ambiental de la Bahía de Asunción y el Banco San Miguel”**

### ANÁLISIS DE DESCARGO

#### SECRETARÍA DEL AMBIENTE

##### 1. PLAN DE MANEJO

##### OBSERVACIÓN N° 1:

- La SEAM incumplió el mandato de la Ley N° 2715/05 *“Que declara Área Silvestre Protegida con la categoría de Reserva Ecológica a Banco San Miguel y la Bahía de Asunción”*, ya que no elaboró el Plan de Manejo en el plazo establecido en la Ley y no dio participación a los actores responsables del área en la elaboración del mismo.

##### Respuesta del ente:

La SEAM no incumplió el mandato de la Ley N° 2715/05 *“Que declara Área Silvestre Protegida con la categoría de Reserva Ecológica a Banco San Miguel y la Bahía de Asunción”*. El Artículo 3°, párrafo segundo de la Ley de referencia establece, *“La Secretaría del Ambiente y la Municipalidad de Asunción coordinarán de manera conjunta la realización del Plan de Manejo, que incluirá entre otras acciones, las actividades contempladas en el Plan Operativo de la Reserva Ecológica del programa de desarrollo de la Franja Costera”*

La Secretaría del Ambiente dando cumplimiento al Artículo 3° de la Ley N° 2715/05, ha cursado la nota SEAM N° 447/06 a la Municipalidad de Asunción, de fecha 28 de junio de 2006, solicitando iniciar la coordinación de manera conjunta del Plan de manejo de la unidad de conservación recientemente creada, designando a la Dirección de Áreas protegidas/DGPCB como representante institucional para llevar adelante los trabajos previstos, iniciando el proceso de elaboración del Plan de Manejo.

Por su parte, la Dirección de Áreas Protegidas designado para el efecto por la institución, viene trabajando en forma conjunta y coordinada con los representantes de la Municipalidad de Asunción, iniciando el proceso de elaboración del Plan de Manejo del Área Silvestre Protegida en el plazo establecido en la Ley 2715/05. Como todo proceso, existen etapas previas que se realizan en gabinete por los representantes de la SEAM y la Municipalidad de Asunción en el marco de la Ley N° 2715/05, previo a la participación de otros actores en el proceso. Además se cuenta con una planificación y cronograma de las actividades que forman parte del proceso de elaboración del Plan de manejo siguiendo las normativas legales vigentes. Se adjunta copias



de Acta de reunión n° 4, 5, y 6.

La Secretaría del Ambiente conjuntamente con la Municipalidad de Asunción ha iniciado el proceso de elaboración del Plan de manejo de la Reserva Ecológica Banco San Miguel y la Bahía de Asunción.

## Evaluación de Descargo

*“...El Plan de Manejo de la reserva ecológica del Banco San Miguel y la Bahía de Asunción será elaborado en un plazo no mayor a los trescientos sesenta días, a partir de la publicación de la presente Ley y será finalizado en un plazo no mayor a los ciento ochenta días desde el inicio.*

La observación refiere que no se cumplieron los plazos, así como no se dio participación a los demás actores involucrados en la elaboración del Plan de Manejo. De acuerdo a las actas de reunión, en julio del presente año se realizaría la revisión y presentación del documento borrador, lo cual indica que el proceso de elaboración del mismo se inició antes. Además, según los plazos establecidos en la ley, el plazo tope para el inicio del proceso se cumplía en octubre de 2006, lo que da un plazo máximo, para su culminación, de ciento ochenta días, es decir, finales de abril. La auditoría se ratifica en la observación.

- La SEAM se encuentra en falta en cuanto al mandato de la Ley N° 352/94 “De Áreas Silvestres Protegidas”, ya que no cuenta aún con un Plan de Manejo.

### Respuesta del ente:

La Secretaría del Ambiente no se encuentra en falta en cuanto al mandato de la Ley 352/94 “De Áreas Silvestres Protegidas”, teniendo en cuenta los siguientes artículos de la ley de referencia.

El Artículo 9° de la Ley N° 352/94 “De Área Silvestre Protegidas”, menciona que *Se entiende por Plan de manejo el documento que en diferentes aproximaciones refleja un proceso continuo de planificación donde se identifican los objetivos, se asignan la categoría de manejo y los límites de un Área Silvestre Protegida, como resultado del análisis y evaluación de los recursos naturales y culturales existentes en el área y en concordancia con la presente Ley y otras disposiciones legales vigentes y pertinentes. En el mismo se establecen los programas y acciones requeridos de administración y manejo de los recursos, así como los medios y herramientas necesarios para la implementación del mismo. También establece los límites de la zona de amortiguamiento y las acciones para el desarrollo sustentable de la misma. La implementación de los Planes de Manejo se lleva a cabo por medio de los Planes Operativos Anuales. El Plan de manejo será elaborado por un equipo multidisciplinario en el cual podrán participar las diferentes organizaciones interesadas y con la amplia participación del personal del área y de los representantes de las comunidades de la zona de amortiguamiento. Estos deberán ser revisados y aprobados por la Autoridad de Aplicación.*

El artículo 28° de la Ley N° 352/94, menciona que *En el Derecho o Ley declaratorio de un Área Silvestre Protegida bajo dominio privado deberá determinarse con la mayor exactitud posible los límites del área declarada. Las personas físicas o jurídicas responsables de su administración deberán demarcarla en el terreno bajo supervisión de la Autoridad de Aplicación. También se ordenará la elaboración del Plan de Manejo*



*respectivo, en el cual se establecerán los lineamientos, directrices y políticas para la administración del área, así como las orientaciones para la asignación de usos y actividades permitidas.*

El Artículo 37° de la Ley N° 352/94, menciona *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.*

En la Ley N° 352/94 “De Áreas Silvestres Protegidas”, en los artículos mencionados precedentemente se ha determinado qué se entiende por un Plan de Manejo, cuáles son los mecanismos para la implementación del mismo, por quiénes será elaborado, y quién será el encargado de su revisión y aprobación; siendo, por lo tanto, en el marco de la Ley de referencia y de acuerdo a los artículos mencionados, la función de la Autoridad de Aplicación la aprobación por Resolución del Plan de Manejo de las Áreas Silvestres protegidas”

## **Evaluación de descargo**

Todo lo mencionado precedentemente no hace más que ratificar la observación de la auditoría. Hasta la fecha la SEAM se encuentra en falta con la Ley 352/94 “De Áreas Silvestres Protegidas”, en concordancia con la Ley N° 2715/05, referente al Plan de Manejo y los plazos para su elaboración.

## **2. PLAN DE CONSOLIDACIÓN DEL ÁREA**

### **OBSERVACIÓN N° 2:**

La SEAM no cuenta con un Plan y cronograma de ejecución para la consolidación del Área Silvestre Protegida desde su creación en el año 2005.

### **Respuesta del ente:**

La SEAM en el marco de la Ley N° 2715/05 “Que declara Área Silvestre Protegida con la categoría de Reserva Ecológica a Banco San Miguel y la Bahía de Asunción”. El Artículo 3°, párrafo segundo de la Ley de referencia establece, “*La Secretaría del Ambiente y la Municipalidad de Asunción coordinarán de manera conjunta la realización del Plan de Manejo, que incluirá entre otras acciones, las actividades contempladas en el Plan Operativo de la Reserva Ecológica del programa de desarrollo de la Franja Costera*”, ha iniciado el proceso de elaboración del Plan de Manejo del Área Silvestre Protegida y se adjuntan en anexo el cronograma.

## **Evaluación de descargo**

Si bien se han desarrollado algunas actividades en el marco de la elaboración del Plan de Manejo, por Memorando DPM N° 60 del 02 de mayo de 2007, la SEAM ha manifestado no contar con un cronograma de elaboración del mismo. Esta auditoría destaca la lentitud de los procesos, sobre todo teniendo en cuenta la vulnerabilidad de la zona en cuestión. No se levanta la observación.



### 3. EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

#### OBSERVACIÓN N° 3:

La SEAM no exige la adecuación a la Ley N° 294/93 “*De Evaluación de Impacto Ambiental*” por parte de las instituciones o empresas privadas asentadas en el área. Con relación a la ANNP, otorgó una licencia ambiental sin el dictamen correspondiente de las áreas temáticas.

#### Respuesta del ente:

- La SEAM en el marco de la Política Ambiental Nacional se encuentra realizando las gestiones pertinentes para fortalecer la institucionalidad ambiental en todos los niveles, de manera especial el departamental y el municipal, en un proceso integrado y descentralizado, para lograr su plena integración al Sistema Nacional Ambiental (SISNAM). En este sentido, es importante resaltar que la Ley N° 1561/00 “QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DEL AMBIENTE, EL CONSEJO NACIONAL DEL AMBIENTE Y LA SECRETARIA DEL AMBIENTE” en su artículo 13° establece que “La SEAM promoverá la descentralización de las atribuciones y funciones que se le confiere por esta ley, a fin de mejorar el control ambiental y la conservación de los recursos naturales, a los órganos y entidades públicas de los gobiernos departamentales y municipales que actúan en materia ambiental. Así mismo, podrá facilitar el fortalecimiento institucional de esos órganos y de las entidades públicas o privadas, prestando asistencia técnica y transferencia de tecnología, las que deberán establecerse en cada caso a través de convenios”.
- Con relación a la Licencia Ambiental otorgada a la ANNP se informa lo siguiente:
  - Las áreas temáticas (Dirección de Protección y Conservación de los Recursos Hídricos y Dirección General de protección y Conservación de la Biodiversidad), **SI HAN PARTICIPADO** dentro del proceso de evaluación de impacto ambiental. Se adjunta fotocopias autenticadas de los siguientes documentos: a) MEMO DPM N° 22/06 de fecha 23 de enero de 2006 emitido por el Departamento de Planificación y Manejo de la Dirección de Áreas Protegidas, dependencia de la Dirección General de Protección y Conservación de la Biodiversidad (DGPCB) de esta Secretaría; b) MEMO/DAP/N°044/06, de fecha 26 de febrero de 2006, emitido por la Dirección de Áreas Protegidas, dependencia de la Dirección General de Protección y Conservación de la Biodiversidad (DGPCB) de esta Secretaría, que hace referencia al MEMO DPM N° 22/06 de fecha 23 de enero de 2006, mencionado en el punto a) del presente informe; c) MEMORANDUM DGPCB n° 0170/06 de fecha 02 de febrero del 2006, emitido por la Dirección General de Protección y Conservación de la Biodiversidad (DGPCB) de esta Secretaría, que hace referencia al MEMO/DAP/N°044/06, de fecha 26 de febrero de 2006, mencionado en el punto b) del presente informe; d) MEMORANDO DHH N° 113/05 de fecha 01 de diciembre del 2005, emitido por la Dirección de Hidrología e Hidrogeología, dependencia de la Dirección General de Protección y Conservación de los Recursos Hídricos (DGPCRH) de esta Secretaría; e)



MEMORANDO DHH N° 018/05 de fecha 24 de marzo del 2006, emitido por la Dirección de Hidrología e Hidrogeología, dependencia de la Dirección General de Protección y Conservación de los Recursos Hídricos (DGPCRH) de esta Secretaría; f) DECLARACIÓN N° 031/06 de fecha 04 de abril del 2006, emitida por la Dirección General de Control de la Calidad Ambiental y de los Recursos Naturales (DGCCARN) de esta Secretaría, en el marco de la Ley N° 294/93 “De Evaluación de Impacto Ambiental” y su Decreto Reglamentario N° 14281/96, “POR LA CUAL SE APRUEBA EL ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL DEL PROYECTO PUERTO DE LA CIUDAD DE ASUNCION, EN EL INMUEBLE SITUADO AL ESTE DE LA BAHIA DE ASUNCIÓN, IDENTIFICADO CON LAS CUENTAS CORRIENTES CATASTRALES N° 10-378-01/02/03/04/09/10, 10.379-03 Y COMO FINCAS N° 10.617, 4.745, 2.474, 2.473, 3.472 Y 7.296, EN EL DISTRITO DE LA ENCARNACIÓN, CIUDAD DE ASUNCIÓN”.

Con relación, a la Licencia Ambiental emitida según DECLARACIÓN N° 031/06, “POR LA CUAL SE APRUEBA EL ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL DEL PROYECTO PUERTO DE LA CIUDAD DE ASUNCION, EN EL INMUEBLE SITUADO AL ESTE DE LA BAHIA DE ASUNCIÓN, IDENTIFICADO CON LAS CUENTAS CORRIENTES CATASTRALES N° 10-378-01/02/03/04/09/10, 10.379-03 Y COMO FINCAS N° 10.617, 4.745, 2.474, 2.473, 3.472 Y 7.296, EN EL DISTRITO DE LA ENCARNACIÓN, CIUDAD DE ASUNCIÓN”, se aclara lo siguiente:

- ✓ En el artículo 3° se ordena al proponente al mantenimiento de las condiciones de protección y conservación de las márgenes del río.
- ✓ En el artículo 4° se comunica al proponente que para el proceso de renovación de la Licencia Ambiental, deberá informar sobre el cumplimiento del PGA y las medidas de mitigación, así como de las normas ambientales de carácter general establecidas por las resoluciones Técnicas de la SEAM, ya que éstas **SON INDEPENDIENTES DE CUALQUIER LICENCIA AMBIENTAL.**
- ✓ En el artículo 5° menciona claramente que “LA PRESENTE LICENCIA AMBIENTAL **NO AUTORIZA** al proponente a ejecutar el proyecto de referencia, sino representa el cumplimiento del Art. 12°, inciso “b” de la Ley N° 294/93, como requisito ineludible para obtención de autorizaciones de otros organismos públicos.
- ✓ El artículo 6°, menciona que la prosecución del presente proyecto estará sujeto al cumplimiento a las disposiciones previstas por la Municipalidad, Ordenanzas y Resoluciones Municipales, a la Ley N° 1294/87 “Orgánica Municipal”, al decreto 18831/86 que establece normas para la protección del medio ambiente, al MIC, a la Ley N° 836/80 “Código Sanitario”, Código del Trabajo y demás leyes que rigen en la materia.
- ✓ El artículo 7° expresa claramente que: “El cumplimiento de las medidas de protección ambiental estará sujeto a posterior supervisión por esta Secretaria, conforme al Art.13° de la Ley N° 294/93 y el art. 23° del Decreto N° 14281/96. **LA SEAM NO SE RESPONSABILIZA CIVIL NI PENALMENTE ANTE DEFICIENCIAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN**”.



## AMBIENTAL ANTERIORMENTE CITADAS Y QUE AFECTEN A TERCEROS.

En consecuencia, cumpla en informar que las Licencias Ambientales emitidas por esta Secretaría, en el marco de la mencionada ley y Decreto, **NO REPRESENTA UNA AUTORIZACIÓN** para realizar la actividad, sino representa el cumplimiento del artículo 12° de la Ley N° 294/93 “De Evaluación de Impacto Ambiental”, que expresa lo siguiente: “La Declaración de Impacto Ambiental será requisito ineludible en las siguientes tramitaciones relacionadas con el proyecto: a) para la obtención de créditos o garantías; b) para obtención de autorizaciones de otros organismos públicos; y c) para obtención de subsidios de exenciones tributarias.

Por lo tanto, es el Municipio el que debe otorgar la autorización correspondiente para que la actividad pueda proseguir con sus actividades o no, de conformidad a sus deberes, atribuciones y obligaciones conferidas por la Ley N° 1294/87 “Orgánica Municipal”. Asimismo, la mencionada actividad debe dar cumplimiento a las demás disposiciones legales que rigen la materia y de las cuales la **SEAM NO ES AUTORIDAD DE APLICACIÓN**.

En cuanto a las otras actividades generadoras de alteraciones al ambiente, mencionados por el mencionado ente contralor que se encuentran en funcionamiento actualmente, se recomienda al ente contralor solicitar informes a la Municipalidad de Asunción, bajo que documentaciones ha otorgado autorización para el desarrollo de las mismas, dentro del marco de los deberes, atribuciones y obligaciones conferidas por la Ley N° 1294/87 “Orgánica Municipal”, considerando que el Municipio antes de otorgar autorización alguna debe de solicitar al ejecutor de la actividad su Licencia Ambiental es el primer paso para posteriormente solicitar autorizaciones a las autoridades pertinentes, de conformidad a lo establecido por el artículo 12° de la Ley N° 294/93 “De Evaluación de Impacto Ambiental”, que expresa lo siguiente: “La Declaración de Impacto Ambiental será requisito ineludible en las siguientes tramitaciones relacionadas con el proyecto: a) para la obtención de créditos o garantías; b) **para obtención de autorizaciones de otros organismos públicos**; y c) para obtención de subsidios de exenciones tributarias.

### Evaluación de descargo

De acuerdo al Art. 23 de la Ley N° 1561/00, la SEAM debe realizar en coordinación con los municipios actividades de evaluación de estudios sobre los impactos ambientales y consecuentes autorizaciones, control, fiscalización, monitoreo y gestión de la calidad ambiental. Asimismo, por el Art. 30, deberá aplicar sanciones administrativas en los casos no previstos explícitamente en las leyes correspondientes, como es el caso de la Ley N° 294/93. Entre las sanciones previstas se encuentran apercibimiento, multa, inhabilitación, suspensión de actividades, clausura de locales, entre otros.

Por lo tanto, el hecho que existan actividades que se están realizando sin licencia ambiental es responsabilidad de la SEAM tanto como de la Municipalidad de Asunción.

En relación a la recomendación realizada por la SEAM a la CGR, acerca de solicitar informes a la Municipalidad de Asunción en cuanto a las otras actividades generadoras de alteraciones al



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

ambiente, cabe señalar que la Municipalidad es también un ente auditado en el presente trabajo, justamente porque la responsabilidad de la comuna no se discute. Sin embargo, la presente observación se realiza a la SEAM porque es su competencia la vigilancia, el control y las sanciones referentes a la Ley N° 294/93. Con esto no se exime de responsabilidad a otros entes con relación a las leyes de su competencia.

Con respecto a la Licencia Ambiental otorgada a la ANNP sin el dictamen correspondiente de las áreas temáticas, esta auditoría ha contado en el proceso de ejecución del trabajo, con los documentos remitidos en los descargos, los cuales ya fueron analizados para emitir la observación. A modo de muestra, toma como ejemplo el MEMORANDO DHH N° 113 de fecha 01 de diciembre del 2005, emitido por la Dirección de Hidrología e Hidrogeología, donde se menciona *“esta Dirección es la primera vez que revisa este expediente, ya en fase final de evaluación, hubiese sido metodológicamente más adecuado haber analizado ya desde la etapa de CAB”*. En el mismo MEMO se concluye y recomienda cuanto sigue: Se transcribe el punto 2

*“La descripción del medio físico es bastante limitada y no relaciona claramente la interacción suelo, agua, vegetación, fauna silvestre, corresponde que la Dirección General de Protección y Conservación de la Biodiversidad (DGPCB) dictamine sobre este aspecto”*.

Por otro lado, la Dirección General de Protección y Conservación de la Biodiversidad recomienda a la Dirección General de Control de la Calidad Ambiental y de los Recursos Naturales, “no realizar actividades no compatibles con el medio ambiente hasta tanto no se cuente con un Plan de Manejo”.

Nos ratificamos en la observación.

#### 4. CALIDAD DE AGUA DE LA BAHÍA

##### **OBSERVACIÓN N° 4:**

La SEAM no cuenta con programas de estudio de la calidad de agua de la Bahía.

##### **Respuesta del ente:**

La Resolución N° 255 dice en su Art. 2 que no será aplicada en perjuicio a los recursos hídricos o sus tramos de mejor clasificación. Se tendrá como agua de **Clase I** a las nacientes, surgentes o manantiales de los cursos de agua que no presenten grave deterioro en el ecosistema al cual pertenece o bien se encuentre conservada ya sea por el SINASIP o por Reservas Naturales Privadas, declaradas por la SEAM. El número de cuencas de esta clase aumentara gradualmente en la medida que se disponga de más estudios técnicos definitivos.

Teniendo en cuenta la Ley N° 2715/05 “Que declara Área Silvestre protegida con la categoría de Reserva Ecológica a Banco San Miguel y la Bahía de Asunción”, es necesario realizar un monitoreo de calidad de agua periódico en la zona de la Bahía a fin de determinar la clasificación de la misma en cumplimiento a la Resolución 255 en su artículo 2, que deberá ser realizada por las instituciones competentes en el tema.

#### **Evaluación de descargo**



El ente asume la observación realizada. Por tanto, se ratifica la observación.

## 5. FISCALIZACIONES

### **OBSERVACIÓN N° 5:**

La SEAM realiza escasas actividades de fiscalización, sobre todo teniendo en cuenta el área de reserva. Además, existe mucha laxitud en la aplicación de sanciones por incumplimiento.

### **Respuesta del ente:**

Si en las fiscalizaciones no se encuentra ninguna irregularidad o mal desempeño, no es posible sancionar ni apereibir al ejecutor de la actividad.

### **Evaluación de descargo**

El ente remitió a la auditoría el listado de cuatro actividades de fiscalización y sus respectivas actas, realizadas entre el 2003 y el 2006. De esto se infiere que son escasas las actividades de fiscalización, y que las mismas se reducen sólo a fiscalizaciones, no se observa ninguna sanción ni apereibimiento a los fiscalizados.

Además, esta auditoría solicitó en dos oportunidades las licencias ambientales otorgadas a las actividades de la zona, de las cuales remitió solamente dos, por lo cual se infiere que las demás no cuentan con la misma. A modo de ejemplo: en el Acta de Intervención N° 1631/05 al Club Mbigua se concluye: al momento de la intervención no contaba con la Licencia Ambiental, lo que constituye una irregularidad. Sin embargo, no se visualizaron gestiones administrativas a fin de adecuar la actividad a la Ley N° 294/93 ni sanciones al respecto.

Por lo expresado, es imposible que no se hayan detectado irregularidades si se hubieran realizado las fiscalizaciones correspondientes, y más considerando que se trata de un área protegida.

La auditoría se ratifica en su observación.

## 6. VERIFICACIÓN *IN SITU*

### **OBSERVACIÓN N° 6:**

De acuerdo a la verificación *in situ*, en el lugar se desarrollan actividades incompatibles con un área de reserva y no se observaron resultados de las actividades de protección ambiental realizadas por la Secretaría del Ambiente en el área.

### **Respuesta del ente:**

Se reitera lo expuesto precedentemente, se recomienda al ente contralor solicitar informes a la Municipalidad de Asunción, bajo que documentaciones ha otorgado autorización para el desarrollo de las mismas, dentro del marco de los deberes, atribuciones y obligaciones conferidas por la Ley N° 1294/87 “Orgánica Municipal”, considerando que el Municipio antes



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

— ★ —  
Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

---

de otorgar autorización alguna debe de solicitar al ejecutor de la actividad su Licencia Ambiental es el primer paso para posteriormente solicitar autorizaciones a las autoridades pertinentes, de conformidad a lo establecido por el artículo 12° de la Ley N° 294/93 “*De Evaluación de Impacto Ambiental*”, que expresa lo siguiente: “*La Declaración de Impacto Ambiental será requisito ineludible en las siguientes tramitaciones relacionadas con el proyecto: a) para la obtención de créditos o garantías; b) **para obtención de autorizaciones de otros organismos públicos**; y c) para obtención de subsidios de exenciones tributarias.*”

## Evaluación de descargo

Ídem evaluación del descargo realizado a la Observación N° 5.

La auditoría se ratifica en la observación.

Lic. Carlos Amarilla  
Auditor

Lic. Ignacio Ávila  
Auditor

Ing. Agr. Graciela Sánchez  
Auditor

Ing. Quim. Gloria Herrero  
Supervisora

Lic. Emilio Buongermini  
Coordinador General Resolución N° 241/07  
Director General

Dirección General de Control de los Recursos Naturales y Medio Ambiente