



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

Resolución CGR N° 393/05

“POR LA QUE SE DISPONE LA REALIZACIÓN DE UN EXAMEN ESPECIAL A LA GESTIÓN DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA (MAG), LA SECRETARÍA DEL AMBIENTE (SEAM), EL INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL Y DE LA TIERRA (INDERT), LA GOBERNACIÓN DE ALTO PARAGUAY Y A LAS MUNICIPALIDADES DE FUERTE OLIMPO Y PUERTO CASADO, A FIN DE VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS LEYES AMBIENTALES VIGENTES Y NORMATIVAS DE DESARROLLO RURAL, EN EL TERRITORIO DE ALTO PARAGUAY”

### RESUMEN EJECUTIVO



Asunción, Paraguay  
Febrero - 2008



## RESOLUCIÓN CGR N° 393/05

**"POR LA QUE SE DISPONE LA REALIZACIÓN DE UN EXAMEN ESPECIAL DE GESTIÓN AL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA (MAG), A LA SECRETARÍA DEL AMBIENTE (SEAM), AL INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL Y DE LA TIERRA (INDERT), A LA GOBERNACIÓN DE ALTO PARAGUAY Y A LAS MUNICIPALIDADES DE FUERTE OLIMPO Y PUERTO CASADO, A FIN DE VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS LEYES AMBIENTALES VIGENTES Y NORMATIVAS DE DESARROLLO RURAL, EN EL TERRITORIO DE ALTO PARAGUAY"**

## RESUMEN EJECUTIVO

### ANTECEDENTES

Por Expediente CGR N° 4077/05, la Secretaría del Ambiente – SEAM - solicita a la CGR una Auditoría de Gestión Ambiental en el Departamento del Alto Paraguay, debido a las irregularidades detectadas en las intervenciones conjuntas realizadas por la Secretaría del Ambiente, el Ministerio Público y la Dirección General de Aduanas, en el marco del "Operativo Soberanía".

### OBJETIVO Y ALCANCE

La Auditoría realizada tuvo por objetivo verificar la gestión del MAG, SEAM, INDERT, Gobernación de Alto Paraguay, Municipalidad de Fuerte Olimpo y Puerto Casado, en cuanto al cumplimiento de las leyes ambientales y normativas de desarrollo rural en el Departamento de Alto Paraguay. El periodo auditado comprendió desde el año 2001 a agosto de 2005.

### CONCLUSIONES DE LA AUDITORÍA

#### SECRETARÍA DEL AMBIENTE – SEAM

El Operativo Soberanía fue una acción de suma importancia, liderada por la SEAM; sin embargo, el mismo no cuenta con un informe formal y riguroso de lo actuado, que trae como consecuencia la falta de credibilidad y transparencia en los actos y procedimientos encarados por el ente.

El SFN y la SEAM han actuado en contravención a la Ley N° 422/73 al aprobar, normalizar y establecer los pasos administrativos para la obtención de Licencias Ambientales o Declaración de Impacto Ambiental para los Planes de Uso de la Tierra (PUT), dentro del marco de la Ley N° 294/93, ya que el Decreto N° 13418/01 art. 2°, prohíbe expresamente al SFN dar trámite a todo expediente de aprovechamiento de bosques que no cuente con la DIA, y modificar el plan correspondiente.

Queda claro que la SEAM es la Autoridad de Aplicación que debe autorizar cualquier actividad que conlleve la extracción forestal, sea ésta un PUT, un Plan de Manejo Forestal (PMF) o un Plan de Aprovechamiento Forestal (PAF), de acuerdo a las Resoluciones vigentes de la SEAM N° 2242/06 y N° 2243/06 y de acuerdo al art. 32° de la Ley N° 96/92 "De Vida Silvestre".

Al otorgar las licencias ambientales a los PUTs, la SEAM no considera que en el desmonte ocasionado se elimina no sólo el recurso forestal, sino toda la flora y gran parte de la fauna del área, muchas de ellas con gran valor comercial y/o científico, en contraposición a la Ley N° 96/92 "De Vida Silvestre", de la cual es Autoridad de Aplicación.

En cuanto a las Áreas Silvestres Protegidas ubicadas en Alto Paraguay:

- El Decreto N° 14.218/01, que disminuye el área del Parque Nacional Río Negro a 30.341 hectáreas y 6.472 metros cuadrados, contradice el art. 24, inc. d) de la Ley N° 352/94 "De Áreas Silvestres Protegidas".
- Parte del Monumento Natural Cerro Chovoreca posee la cesión de la finca de la Res. IBR N° 277/98, de 100.953 has. y 5.713 m<sup>2</sup>; sin embargo, la SEAM no cuenta con infraestructura ni presencia institucional en el área.
- La Reserva Natural Cerro Cabrera - Timane fue cedida por el Consejo del IBR a través de la RES. IBR N° 273/98, con una superficie de 125.823 Ha. y 8.653 m<sup>2</sup>., la SEAM no cuenta con la transferencia de la propiedad ni con presencia institucional en el ASP.



## CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Misión: “Ejercer El Control Gubernamental Propiciando La Mejora Continua De Las Instituciones En Beneficio De La Ciudadanía”.

- La Reserva de la Biósfera del Chaco no posee personal asignado específicamente a la administración del ASP, lo cual constituye una amenaza real para el cumplimiento de las metas y objetivos que orientaron la creación de la Reserva.
- La SEAM no cumplió con lo establecido en el art. 37° de la Ley N° 352/94 “De Áreas Silvestres Protegidas”, según el cual cada Área Silvestre Protegida (ASP) debe poseer un Plan de Manejo (PM) aprobado por Resolución.

La institución incumplió con su responsabilidad de control y fiscalización de la actividad pesquera, sobre todo en el periodo anterior a la firma del convenio con la Gobernación del Alto Paraguay. Consecuencia de ello es que no existe registro de la explotación íctica del área en el periodo auditado.

La SEAM, al emitir las licencias ambientales sin el dictamen de la Dirección General de Protección y Control de los Recursos Hídricos (DGPCRH), para los expedientes de las fincas de todo el territorio del Alto Paraguay que ingresaron dentro del proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (Ley N° 294/93), no incluyó todos los parámetros necesarios para el correcto análisis de dichos proyectos productivos, sobre todo por tratarse de una región incluida dentro del Programa de Acción Nacional (PAN) de la Ley N° 970/96 “Que Aprueba la Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación, en los Países Afectados por la Sequía Grave o Desertificación, en particular en África”.

### MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA – MAG

La falta de una Política Forestal y la ausencia de gestión del SFN, ha conducido a que el sector forestal se vea afectado por problemáticas de orden social, económico y ambiental, con sus correspondientes impactos negativos sobre el sector y sobre el medio ambiente.

Al autorizar el desmonte a través de los Planes de Uso de la Tierra (PUT), transgrede el art. 23° de la Ley 422/73, que prohíbe la devastación de los bosques, ya que los PUT no constituyen planes para el aprovechamiento sostenible de los mismos, sino que legitiman el desmonte y habilitación de tierras para uso agropecuario.

De acuerdo a las Leyes N° 96/92 y 1561/00, el SFN perdió competencias para otorgar la autorización de uso/aprovechamiento de los bosques, y es facultad de la SEAM otorgar las autorizaciones correspondientes.

Desde año 1996 se han aprobado 243 PUTs en el Departamento de Alto Paraguay, con controles escasos o casi nulos hasta la realización de la auditoría en el año 2005.

El ente carece de las herramientas técnicas establecidas en los art. 8° y 12° de la Ley N° 422/73 (clasificación y calificación de bosques, inventario, catastro, etc.), de modo a sustentar la toma de decisiones, la elaboración de proyectos y otras actividades en el ámbito forestal, situación que conduce a la institución a otorgar autorizaciones en forma irresponsable y temeraria.

La falta de presencia institucional se tradujo en el incumplimiento de los objetivos de la Ley Forestal.

Las observaciones N° 3, 4 y 5 del Informe han sido comunicadas a la Unidad de Apoyo (actual Dirección de Auditoría Forense) dependiente de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, conforme a la Resolución CGR N° 1287/06, a fin de que la misma analice los indicios de Hechos Punibles detectados en el marco de las labores de control desplegadas por la DGCRNMA. Dichas tareas de profundización se encuentran en pleno desarrollo a la fecha de emisión del Informe Final.

### INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL Y DE LA TIERRA – INDERT

El INDERT no cuenta con documentos legales que respalden la habilitación de las colonias de Fuerte Bordón, Bahía Negra Poty y San Gabriel Arcángel, San Alberto y Comandante Carmelo Peralta, Colonia Ganadera San Alfredo y Santa Catalina. Tampoco cuenta con procedimientos y registros de archivo adecuados ni con un sistema informático que le permita realizar sus actividades con eficiencia y llevar el control apropiado de las mismas. El ente sufrió un retroceso en el manejo y generación de información en relación con los datos que obran en el archivo de este Organismo Superior de Control, y que datan del año 1997, viéndose reflejada en las informaciones remitidas, que dan cuenta del desconocimiento de la



**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**

Misión: “Ejercer El Control Gubernamental Propiciando La Mejora Continua De Las Instituciones En Beneficio De La Ciudadanía”.

situación legal y de dominio de las propiedades ubicadas en el territorio del Alto Paraguay, y de la falta de manejo y control adecuado de su patrimonio inmobiliario, situación legal y de pago de los lotes vendidos a particulares.

## **GOBERNACIÓN DE ALTO PARAGUAY**

La Gobernación elaboró el documento “Alto Paraguay, Agenda 2010, Desarrollo Territorial Participativo” que contiene el enunciado de políticas y acciones que incluyen el manejo de los recursos naturales y medio ambiente, pero éste no cuenta con la aprobación de la Junta Departamental y aún no ha sido implementado por la Gobernación. Además, no cuenta con planes, programas ni regulaciones de protección del ambiente, lo cual ocasiona un descontrol en el manejo de los recursos naturales y la conservación de los mismos, produciendo un riesgo potencial de deterioro ambiental.

Todos los proyectos que cuentan con licencia ambiental de la SEAM fueron declarados de interés por la Gobernación, en el marco de la Ley N° 294/93; por lo tanto, la Gobernación es partícipe de la contravención a la Ley N° 422/73, al declarar de interés departamental los PUT que proponen el desmonte/habilitación de tierras forestales para uso agropecuario.

La Gobernación tiene una gestión deficiente en el control de las actividades económicas que se desarrollan en el Departamento, al desconocer las explotaciones ganaderas y/o forestales en su territorio, datos catastrales e impuestos aplicados a los mismos, cuando parte de sus ingresos provienen de estos rubros.

## **MUNICIPALIDAD DE FUERTE OLIMPO**

La Municipalidad no realiza la regulación y control del manejo de los recursos naturales, de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 1294/87 “Orgánica Municipal”. La falta de acción en este ámbito constituye un riesgo para la conservación, protección y uso sostenible de los recursos naturales y resta participación al ente, en cuanto al proceso de evaluación de impacto ambiental y otorgamiento de licencias ambientales.

La institución no ha elaborado planeamiento físico y urbanístico de su territorio ni ha dictado normas de uso de suelo, incumpliendo la Ley N° 1294/87. Esto le impide, además, contar con herramientas para otorgar o no la autorización para el desarrollo de una actividad en su territorio, en cuanto al art. 12° del Decreto N° 14281/96 “Que reglamenta la Ley N° 294/93 “De Evaluación de Impacto Ambiental”.

El ente no cuenta con catastro rural y el urbano está incompleto, desconociendo la cantidad de propietarios y propiedades, y qué tipo de actividad realizan, a efectos de los ingresos municipales en concepto de impuesto inmobiliario y elaboración de planes.

## **MUNICIPALIDAD DE PUERTO CASADO**

No fue posible realizar el examen a la gestión de la Municipalidad de Puerto Casado por encontrarse intervenida.

Es nuestro informe.

Lic. Jorge L. Chamorro A.  
Jefe de Equipo

Ing. Quím. Gloria Herrero  
Supervisora

Lic. Biól. Emilio Buongermini  
Coordinador General Res. 393/05  
Director General  
Dirección General de Control de la Gestión Ambiental

Asunción, febrero de 2008.