



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

Informe Final

Resolución CGR N° 107/14

"POR LA CUAL SE DISPONE LA REALIZACIÓN DE UN EXAMEN ESPECIAL A LA SECRETARÍA DEL AMBIENTE (SEAM) A FIN DE VERIFICAR LA GESTIÓN EN CUANTO AL MANEJO DE LAS ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS BAJO DOMINIO PÚBLICO, EN EL PERÍODO ENERO 2009 A DICIEMBRE DE 2013".



**Asunción, Paraguay
Julio, 2015**

Resolución CGR N° 107/14

"POR LA CUAL SE DISPONE LA REALIZACIÓN DE UN EXAMEN ESPECIAL A LA SECRETARÍA DEL AMBIENTE (SEAM) A FIN DE VERIFICAR LA GESTIÓN EN CUANTO AL MANEJO DE LAS ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS BAJO DOMINIO PÚBLICO, EN EL PERÍODO ENERO 2009 A DICIEMBRE DE 2013".

Informe Final

| | |
|-----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Entidad auditada | Secretaría del Ambiente (SEAM) |
| Equipo de Auditores | Lic. Biol. Roberto Penayo Ing. Agr. Analía Gómez Lic. Carlos Amarilla Ing. Amb. Iván Balmori Ing. Amb. Jorge Paredes |
| Supervisión Coordinación | Ing. Agr. Federico Palacios, Director Dirección de Control de Gestión de los Recursos Naturales Lic. Amaldo Andrés Acosta, Director General Dirección General de Control de Gestión Ambiental |

Tabla de contenido

| | | |
|----------|-----------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1 | INTRODUCCIÓN | 5 |
| 1.1 | Origen y justificación de la Auditoría | 5 |
| 1.2 | Objetivos | 5 |
| 1.3 | Alcance | 6 |
| 1.4 | Limitaciones | 6 |
| 1.5 | Procedimientos | 6 |
| 1.6 | Marco legal | 6 |
| | Criterios y fuente: | 6 |
| 1.7 | Directivos y funcionarios principales de la SEAM | 7 |
| 1.8 | Afectaciones y desafectaciones | 7 |
| 1.9 | Comunicación de Observaciones | 7 |
| 2 | SECRETARÍA DEL AMBIENTE – SEAM | 7 |
| 2.1 | Dirección General de Protección y Conservación de la Biodiversidad | 8 |
| 2.2 | Dirección de Áreas Protegidas (DAP) | 9 |
| 3 | DESARROLLO DE LAS OBSERVACIONES | 11 |
| 3.1 | Gestión de la Secretaría del Ambiente | 11 |
| 3.2 | Áreas Silvestres Protegidas bajo Sub Sistema de dominio público | 11 |
| 4 | DETERMINACIÓN DE LA MUESTRA DE AUDITORÍA | 13 |
| 4.1 | Reglamentación de la Ley N° 352/94 De Áreas Silvestres Protegidas | 14 |
| 4.2 | Consejo Nacional de Áreas Silvestres Protegidas | 14 |
| 4.3 | Declaración de Áreas Silvestres Protegidas bajo dominio público | 16 |
| 4.4 | Consolidación territorial de las Áreas Silvestres Protegidas | 17 |
| 4.5 | Señalización de las Áreas Silvestres Protegidas | 21 |
| 4.6 | Reclasificación y delimitación de las Áreas Silvestres Protegidas | 24 |
| 4.7 | Recursos financieros | 25 |
| 4.8 | Concesiones para las Áreas Silvestres Protegidas bajo dominio público | 30 |
| 4.9 | Fondo especial de las Áreas Silvestres Protegidas | 31 |
| 4.10 | Cumplimiento de los objetivos de conservación | 32 |
| 4.10.1 | En Áreas Silvestres Protegidas | 32 |
| 4.10.2 | En Reservas de Biósfera | 33 |
| 4.11 | Infracciones y sanciones | 34 |
| 4.12 | Coordinación con otros Entes | 35 |
| 5 | GESTIÓN OPERATIVA DE LA SECRETARÍA DEL AMBIENTE – SEAM | 37 |

| | | |
|-------|---------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 5.1 | Planes de manejo. | 37 |
| 5.2 | Grado de implementación de los planes de manejo..... | 39 |
| 5.3 | Cuerpo de guardaparques. | 39 |
| 5.4 | Ocupación de las Áreas Silvestres Protegidas bajo dominio público. | 41 |
| 5.5 | Equipamiento de las Áreas Silvestres Protegidas bajo dominio público..... | 42 |
| 5.6 | Infraestructura de las Áreas Silvestres Protegidas bajo Dominio público..... | 43 |
| 5.7 | Información disponible en las Áreas Silvestres Protegidas bajo dominio público. | 47 |
| 5.7.1 | Comité de gestión de las Áreas Silvestres Protegidas bajo dominio público. | 47 |
| 5.7.2 | Interacción con las poblaciones residentes o de la periferia | 49 |
| 5.8 | Monitoreo de la biodiversidad en las Áreas Silvestres Protegidas bajo dominio público. | 50 |
| 5.9 | Uso público. | 51 |
| 5.10 | Investigación científica. | 51 |
| 6 | ÍNDICE DE IMPLEMENTACIÓN Y DE GESTIÓN DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS – INDIMAPA..... | 52 |
| 6.1 | Indicadores de implementación..... | 53 |
| 6.1.1 | Índice de implementación. | 54 |
| 6.1.2 | Beneficios esperados del INDIMAPA..... | 55 |
| 6.2 | Resultados de la evaluación de los indicadores. | 55 |

Resolución CGR N° 107/14

"POR LA CUAL SE DISPONE LA REALIZACIÓN DE UN EXAMEN ESPECIAL A LA SECRETARÍA DEL AMBIENTE (SEAM) A FIN DE VERIFICAR LA GESTIÓN EN CUANTO AL MANEJO DE LAS ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS BAJO DOMINIO PÚBLICO, EN EL PERÍODO ENERO 2009 A DICIEMBRE DE 2013".

INFORME FINAL**1 INTRODUCCIÓN****1.1 Origen y justificación de la Auditoría**

Esta auditoría tiene su origen en la X Reunión Anual de la Comisión Técnica Especial de Medio Ambiente (COMTEMA), de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), realizada en México en mayo de 2012, en esta se incluyó en el Plan de Trabajo 2013 de la COMTEMA, la realización de una auditoría coordinada a fin evaluar la gestión de las oficinas públicas encargadas de la preservación de la diversidad biológica en las áreas silvestres protegidas bajo dominio público.

Atendiendo, que la Contraloría General de la República, se constituye en el órgano contralor del Estado Paraguayo, se verifica la necesidad de examinar y evaluar las actividades realizadas por la Secretaría del Ambiente (SEAM); en cuanto a la implementación de las medidas implementadas para la conservación de la biodiversidad en las áreas silvestres protegidas bajo dominio público, en correspondencia con las funciones y responsabilidades conferidas a la Contraloría General de la República por la Constitución Nacional en su artículo 283, en concordancia con la Ley N° 276/94 "Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República", la Resolución CGR N° 882/05 "Por la cual se aprueban y adoptan las Normas del Manual de Auditoría Gubernamental, Manual de Normas Básicas y Técnicas de Control Interno para el Sector Público", la Resolución CGR N° 981/10 "Por la cual se modifican los artículos 29, 31, 35, 39 y 41 de la Resolución CGR N° 524/08 "Por la cual se realiza la reestructuración de la organización vigente, conforme a las adaptaciones funcionales de las unidades organizacionales clasificadas según los procesos que deben ser impulsados como responsabilidad de gestión de la Contraloría General de la República y se asignan unidades administrativas del Estado a las Direcciones Generales de la Contraloría General de la República y que la Secretaría del Ambiente se constituye en entidad sujeta a control de la CGR".

A su vez, por medio del Memorando de Encargo de Auditoría N° 003/14, con aprobación del Señor Contralor de la República, contenido en el Expediente Interno CGR/SG N° 141/14, se encomienda al Equipo Auditor la realización de un Examen Especial a la Secretaría del Ambiente (SEAM).

1.2 Objetivos*Objetivo general*

Realizar una auditoría coordinada para evaluar las acciones gubernamentales responsables de la implementación de las políticas de conservación de la Biodiversidad a nivel nacional, más específicamente relacionadas con la gestión de las áreas protegidas.



Objetivos Específicos

1. *Examinar la gobernanza del tema Biodiversidad, en especial en relación con la protección in situ a través de la creación de sistemas nacionales de áreas protegidas, evaluando la gestión de esas áreas considerando la existencia de una política nacional y las características del marco regulatorio y del marco institucional.*
2. *Identificar buenas prácticas en la gestión de áreas protegidas que posiblemente puedan ser utilizadas como benchmark para mejoras.*
3. *Obtener un reporte regional, consolidando los datos obtenidos por las distintas EFS, que aportará una evaluación sistémica de la gestión de las áreas protegidas bajo la mirada de las EFS de Latinoamérica, siendo el primer diagnóstico conjunto de las Instituciones de Control sobre las áreas protegidas.*

1.3 Alcance

Periodo a ser Auditado: El alcance de la auditoria es desde enero de 2009 a diciembre de 2013.

1.4 Limitaciones

Las principales limitaciones encontradas durante la realización de la auditoría fueron la falta de provisión oportuna de informes y documentos, por parte de la entidad auditada, condiciones climáticas adversas y caminos intransitables por inundaciones.

1.5 Procedimientos

Aplicación del Macroproceso Control Gubernamental, Proceso Auditoría Gubernamental, Procedimiento Operativo PO-CG 7.5-01 versión 2 del Sistema de Gestión de la Calidad de la CGR y Manual de Auditoría "TESAREKÓ", aprobados por Resolución CGR N° 698/08 y 1196/08, respectivamente, y sus actualizaciones.

1.6 Marco legal

Crterios y fuente:

- Constitución Nacional.
- Ley N° 276/94 "Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República".
- Ley N° 352/94 "De Áreas Silvestres Protegidas".
- Ley N° 1561/00 "Que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente".
- Decreto N° 10579/00 "Por el cual se reglamenta la Ley N° 1561/00 Que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente".
- Ley N° 1626/00 "De la Función Pública".
- Decretos de creación de ASP.
- Resoluciones reglamentarias emanadas por la SEAM y la Contraloría General de la República.
- Otras de orden internacional y nacional relacionadas.



1.7 Directivos y funcionarios principales de la SEAM.

| Nombre | Institución | Cargo |
|------------------------------------------|-------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| Abog. José Luis Casaccia | Secretaría del Ambiente | Secretario Ejecutivo, Ministro |
| Arq. Oscar Rivas | | |
| Ing. Agr. Heriberto Osnhagi | | |
| Lic. María Cristina Morales Palarea | | |
| Ing. For. Rolando de Barros Barreto | | |
| Lic. Luis Beltrán Duarte | Secretaría del Ambiente | Auditoría Interna |
| Abog. Beatriz Silvero de Céspedes | | |
| Mario Isabelino Delvalle | | |
| Ing. Gilda María Torres | | |
| Lic. Gloria Granado | | |
| Abog. Beatriz Silvero | | |
| José María Lorenzo | | |
| C.P. María Cristina González de Amarilla | | |
| Lic. Estela Gómez | | |
| Lic. Sandra Leiva | | |
| Dra. Isabel Basualdo | Secretaría del Ambiente | Director General de Protección y Conservación de la Biodiversidad |
| Lic. Ignacio Ávila | | |
| Lic. Reinilda Duré | | |

1.8 Afectaciones y desafectaciones.

Durante el desarrollo de los trabajos de auditoría no se realizaron afectaciones ni desafectaciones.

1.9 Comunicación de Observaciones

Por Nota CGR N° 9228 del 11 de diciembre de 2014, se ha remitido la Comunicación de Observaciones a la Secretaría del Ambiente (SEAM) a fin de que la misma realice el descargo correspondiente en un plazo no mayor a (10) diez días hábiles.

A la fecha de este informe la Secretaría del Ambiente (SEAM), no remitió descargos a las observaciones realizadas por el equipo auditor.

2 SECRETARÍA DEL AMBIENTE – SEAM.

La Secretaría del Ambiente (SEAM) es una Institución autónoma, autárquica con personería jurídica de derecho público, patrimonio propio y duración indefinida. Tiene por objetivo la formulación, coordinación, ejecución y fiscalización de la política ambiental nacional.

La **misión** de la Secretaría del Ambiente (SEAM) es: organizar, liderar y consolidar un sistema nacional de gestión ambiental y de manejo sostenible de los recursos naturales, así como la conservación de la biodiversidad, mediante la formulación e instrumentación de las Políticas Nacionales en la materia, integrados con otros organismos, descentralizando competencias y con activa participación de la sociedad civil.

En tanto que su **visión** es: lograr el reconocimiento del Paraguay entre los mejores países en calidad ambiental de la región, siendo una institución eficiente, participativa y de liderazgo en la gestión ambiental del país, con especial énfasis en los recursos naturales y la conservación de la biodiversidad, con el fin de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus ciudadanos.



La Secretaría del Ambiente (SEAM) tiene como **propósito**: promover y consolidar la **gestión ambiental** con especial atención en los recursos naturales y la biodiversidad en forma eficiente y eficaz en el marco del desarrollo sostenible del país.

Algunas de las funciones, atribuciones y responsabilidades de La Secretaría del Ambiente (SEAM) son las siguientes:

- Elaborar la política ambiental nacional, en base a una amplia participación ciudadana, y elevar las propuestas correspondientes al CONAM;
- 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;
- Determinar los criterios y/o principios ambientales a ser incorporados en la formulación de políticas nacionales;
- Proponer planes nacionales y regionales de ordenamiento ambiental del territorio, con participación de los sectores sociales interesados;
- Definir las técnicas de valuación del patrimonio ambiental y de los recursos naturales, a los efectos, de determinar los costos socioeconómicos y ambientales;
- 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;
- Promover el control y fiscalización de las actividades tendientes a la explotación de bosques, flora, fauna silvestre y recursos hídricos, autorizando el uso sustentable de los mismos y la mejoría de la calidad ambiental;
- Participar en planes y organismos de prevención, control y asistencia en desastres naturales y contingencias ambientales; y
- Imponer sanciones y multas conforme a las leyes vigentes a quienes cometan infracciones a los reglamentos respectivos. Respecto a la aplicación de penas e infracciones no económicas, se estará sujeto a la legislación penal, debiendo requerirse la comunicación y denuncia, a la justicia ordinaria del supuesto hecho punible.

2.1 Dirección General de Protección y Conservación de la Biodiversidad.

La **Dirección General de Protección y Conservación de la Biodiversidad**, deberá crear, administrar, manejar, fiscalizar y controlar las Áreas Protegidas, boscosas o no, pertenecientes al dominio público; establecer estrategias de uso y conservación de la biodiversidad; incluyendo la caza, cría, tráfico y comercialización de fauna y flora silvestre, e implementar el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas que incluya los poderes públicos y los sectores privados.

La **Dirección General de Protección y Conservación de la Biodiversidad** estará conformada por las siguientes direcciones: Dirección de Áreas Protegidas, Dirección de Vida Silvestre, Dirección de Pesca y Acuicultura y la Dirección de Investigación Biológica y Museo Nacional de Historia Natural del Paraguay; y tendrá las siguientes atribuciones:

1. Promover, revisar, aprobar y presentar a la Secretaría Ejecutiva anteproyectos de creación, reglamentación, modificación y/o actualización de leyes relacionadas a la Biodiversidad (Leyes N°s: 96/92; 352/94; 583/94; 112/91; 253/93; 3556/08 2714/05; 2715/05; 2703/05; 350/94 y otras).
2. Promover, en forma coordinadora con otras instituciones, la reglamentación de prohibición de actividades de transformación o conversión de superficies con cobertura

- de bosques, a superficies destinadas al aprovechamiento agropecuario en cualquiera de sus modalidades; o a superficies destinadas a asentamientos humanos, en la Región Oriental.
3. Controlar el cumplimiento de las reglamentaciones y disposiciones de la Leyes N°s 96/92; 352/94 y 3556/08.
 4. Implementar mecanismos adecuados para impedir que se introduzcan especies exóticas que amenacen a ecosistemas, hábitats o especies.
 5. Supervisar la ejecución de las actividades relacionadas a la fiscalización y el control en la gestión de Áreas Silvestres Protegidas de dominio público y privado, Pesca y Acuicultura y de Vida Silvestre.
 6. Elaborar el Plan estratégico y operativo (orientados al uso y conservación de la biodiversidad) de la DGPCB y controlar que los planes de las direcciones a su cargo estén acordes a los planes de la DGPCB.
 7. Fomentar la investigación científica conducente a la utilización racional de la Vida Silvestre y establecer los centros de investigación que fueren necesarios.
 8. Aprobar los Planes de Manejo de las Áreas Silvestres Protegidas de dominio público y privado.
 9. Promover la creación y aprobar las propuestas y recomendaciones de creación de Áreas Silvestres Protegidas de dominio público y privado, así como las propuestas técnicas de reclasificación y delimitación de las mismas según los criterios establecidos en la Ley N° 352/94, y elevarlas a la Secretaría Ejecutiva.
 10. Examinar y aprobar la justificación técnica para la declaración de Áreas Silvestres protegidas, departamentales, municipales y privadas.
 11. Promover y gestionar acciones, en forma conjunta con otras organizaciones nacionales e internacionales, para ampliar las superficies de las Reservas Naturales de dominio público y privado a ser conservadas y/o recuperadas.
 12. Comunicar la declaración de las Áreas Silvestres Protegidas a la Secretaría de la Convención de Washington para la protección de la flora, de la fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América (Ley N° 758/79 "QUE APRUEBA Y RATIFICA LA CONVENCION DE WASHINGTON PARA LA PROTECCION DE LA FLORA, DE LA FAUNA Y DE LAS BELLEZAS ESCENICAS NATURALES DE LOS PAISES DE AMERICA").
 13. Iniciar, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, los trámites ante organismos internacionales para los reconocimientos de las Reservas Naturales del país como patrimonios mundiales naturales y/o culturales.
 14. Solicitar la inclusión dentro de su presupuesto anual de los rubros pertinentes y/o gestionar el total o parte de los recursos necesarios para la gestión de las Reservas Naturales, ante las agencias nacionales o internacionales de cooperación.
 15. Refrendar autorizaciones para la colección, explotación, comercialización y tránsito de la fauna y flora silvestre y de los recursos ícticos.
 16. Ejercer las funciones de Autoridad Administrativa del Convenio CITES, Ley N° 583/76.

2.2 Dirección de Áreas Protegidas (DAP).

La Dirección de Áreas Protegidas es una dependencia de la Dirección General de Protección y Conservación de la Biodiversidad, instancia que tiene dependencia jerárquica directamente con el Gabinete de la Ministra – Secretaría Ejecutiva.





Entre las funciones de esta Dirección se citan:

- Elaborar anteproyectos de creación, reglamentación, modificación y/o actualización de leyes, resoluciones, reglamentaciones de procedimientos, sanciones administrativas, valores de tasas, cánones y toda otra tarifa de prestación de servicios relacionados a la gestión de ASP.
- Supervisar la realización de las actividades de fiscalización y control de la gestión de las Áreas Silvestres Protegidas, de acuerdo a lo dispuesto en las leyes relacionadas a ASP y a los planes de manejo respectivos (Leyes N°s. 112/91; 2714/05; 2715/05; y 2703/05).
- Revisar, aprobar y elevar a consideración de la DGPCB los dictámenes sobre Planes de Manejo de ASP de dominio privado y los Planes de Manejo de las ASP de dominio público.
- Revisar, aprobar y elevar a consideración de la DGPCB las propuestas técnicas de reclasificación y delimitación de las Áreas Silvestres Protegidas, según los criterios establecidos en la Ley N° 352/94.
- Promover, incentivar y participar, en la medida de sus capacidades técnicas y financieras, en el desarrollo sustentable de las zonas de ASP y de las zonas de amortiguamiento, por medio de la educación socio ambiental, creación de grupos y asociaciones locales de apoyo a las ASP.
- Ejecutar los fondos creados conforme a la Ley N° 352/94.
- Solicitar a las Autoridades Militares, Policiales y al Ministerio Público su colaboración cuando se necesite, para el fiel cumplimiento de la presente Ley y sus reglamentos.
- Otorgar permisos a personas físicas o jurídicas en las Áreas Silvestres Protegidas de dominio público, para el desarrollo de actividades de carácter educativo, científico, recreativo, turístico o de prestación de servicios, u otras compatibles con los Planes de Manejo y el reglamento de la Ley N° 352/94.
- Proponer el establecimiento y la rescisión de contratos y/o concesiones con personas físicas ó jurídicas en las Áreas Silvestres Protegidas de dominio público.
- Solicitar órdenes de allanamiento en casos de allanamiento de todo terreno declarado como ASP de dominio público o privado.



3 DESARROLLO DE LAS OBSERVACIONES

3.1 Gestión de la Secretaría del Ambiente

La Contraloría General de la República ha emitido los siguientes documentos:

- Nota CGR N° 1377 de fecha 27 de febrero de 2014, por la cual se solicita la designación del nexo oficial.
- Memorando N° 001/14, de fecha 04 de marzo de 2014.
- Memorando N° 002/14, de fecha 04 de marzo de 2014.
- Memorando N° 003/14, de fecha 04 de marzo de 2014.
- Memorando N° 004/14, de fecha 06 de marzo de 2014.
- Memorando N° 005/14, de fecha 20 de marzo de 2014.
- Memorando N° 006/14, de fecha 25 de marzo de 2014.
- Memorando N° 007/14, de fecha 25 de marzo de 2014.
- Memorando N° 008/14, de fecha 25 de marzo de 2014.
- Memorando N° 009/14, de fecha 02 de abril de 2014.
- Memorando N° 010/14, de fecha 02 de abril de 2014.
- Memorando N° 011/14, de fecha 03 de abril de 2014.
- Memorando N° 012/14, de fecha 03 de abril de 2014.
- Memorando N° 013/14, de fecha 19 de mayo de 2014.
- Memorando N° 014/14, de fecha 26 de mayo de 2014.
- Memorando N° 015/14, de fecha 22 de octubre de 2014.
- Nota CGR N° 4901/14, de fecha 26 de mayo de 2014.
- Nota CGR N° 9228 de fecha 11 de diciembre de 2014, por la cual se remite la comunicación de observaciones.

La Secretaría del Ambiente remitió los siguientes documentos:

- Por la nota SEAM N° 1150/14, de fecha 04 de marzo de 2014, se designó al nexo oficial.
- Memorando DAI N° 131/14, de fecha 07 de marzo de 2014.
- Memorando DAI N° 205/14, de fecha 24 de marzo de 2014.
- Memorando DAI N° 234/14, de fecha 31 de marzo de 2014.
- Memorando DAI N° 242/14, de fecha 02 de abril de 2014.
- Memorando DAI N° 288/14, de fecha 08 de abril de 2014.
- Memorando DAI N° 345/14, de fecha 21 de abril de 2014.
- Memorando DAI N° 466/14, de fecha 26 de mayo de 2014.
- Memorando DAI N° 542/14, de fecha 06 de junio de 2014.
- Memorando DAI N° 755/14, de fecha 03 de setiembre de 2014.
- Memorando DAI N° 757/14, de fecha 05 de setiembre de 2014.
- Memorando DAI N° 761/14, de fecha 05 de setiembre de 2014.
- Memorando DAI N° 781/14, de fecha 22 de setiembre de 2014.
- Memorando DAI N° 835/14, de fecha 30 de octubre de 2014.
- Memorando DAI N° 838/14, de fecha 03 de noviembre de 2014.
- Nota SEAM N° 862/2014, de fecha 13 de enero de 2014.
- Nota SEAM N° 1707/14, de fecha 29 de mayo de 2014.

3.2 Áreas Silvestres Protegidas bajo Sub Sistema de dominio público.

Conforme al Registro Nacional de Áreas Silvestres Protegidas, a diciembre de 2013, se encuentran incluidas de pleno derecho las siguientes:

323. 

Misión: "Promoveremos el manejo transparente del patrimonio público mediante actividades de control comprometidos con el bienestar de nuestra ciudadanía".

| ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS DEL SUBSISTEMA PÚBLICO | | | | | | |
|----------------------------------------------------|----------------------|------------------------------|-----------------------------|-----------------|---------------------|--------------|
| Nº | NOMBRE DEL ÁREA | CATEGORÍA DE MANEJO | SUPERFICIE DE CREACIÓN (ha) | PLAN DE MANEJO | TÍTULO DE PROPIEDAD | MENSURA |
| 1 | Cerro Lambare | Zona Nacional de Reserva | 45 | No | No se indica | No |
| 2 | Moisés Bertoni | Monumento Científico | 199,85 | 2011 - 2015 | Cuenta | Si |
| 3 | Tinfunque | Parque Nacional | 280.000,00 | No | No se indica | No |
| 4 | Caazapa | Parque Nacional | 16.000,00 | No | SEAM | Si |
| 5 | Kuri'y | Reserva Nacional | 2.000,00 | No | No se indica | No |
| 6 | Salto del Guaira | Parque Nacional | 900,00 | No | No se indica | No se indica |
| 7 | Ñacunday | Reserva para Parque Nacional | 2.000,00 | No | No se indica | No |
| 8 | Ybycui | Parque Nacional | 5.000,00 | No está vigente | No se indica | Si |
| 9 | Defensores del Chaco | Parque Nacional | 720.000,00 | No está vigente | Cuenta | Si |
| 10 | Cerro Cora | Parque Nacional | 5.538,93 | No está vigente | No se indica | Si |
| 11 | Tte. Agripino Enciso | Parque Nacional | 40.000,00 | No | No se indica | No |
| 12 | Lago Ypacarai | Reserva para Parque Nacional | 16.000,00 | No | No se indica | No |
| 13 | Serranía San Luis | Parque Nacional | 10.282,55 | No | Cuenta | Si |
| 14 | Macizo Acahay | Monumento Natural | 2.500,00 | No | No se indica | No |
| 15 | Lago Ypoa | Reserva para Parque Nacional | 100.000,00 | No | No se indica | No |
| 16 | San Rafael | Reserva para Parque Nacional | 72.490,65 | No está vigente | No se indica | No |
| 17 | Yabebyry | Reserva Natural | 30.000,00 | No | No se indica | No |
| 18 | Cerro Koi | Monumento Natural | 12,00 | No | No se indica | Si |
| 19 | Cerro Chorori | Monumento Natural | 5,00 | No | No se indica | Si |
| 20 | Paso Bravo | Reserva para Parque Nacional | 103.018,00 | 2009 - 2013 | No se indica | Si |
| 21 | Bella Vista | Reserva para Parque Nacional | 7.311,00 | No | No se indica | No |
| 22 | Chovoreca | Monumento Natural | 100.953,57 | No | No se indica | No |
| 23 | Río Negro | Parque Nacional | 123.786,00 | No | No se indica | Si |

Visión: "Institución que lidera la cultura del control y brinda respuesta oportuna sobre el uso de los recursos públicos"

Dirección: Bruselas N° 1880 | Teléfono: (595)21 6200 000 - Fax: (595)21 601 152 | Web: www.contraloria.gov.py | Email: cgn@contraloria.gov.py



| ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS DEL SUBSISTEMA PÚBLICO | | | | | | |
|----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|-----------------|---------------------|--------------|
| N° | NOMBRE DEL ÁREA | CATEGORÍA DE MANEJO | SUPERFICIE DE CREACIÓN (ha) | PLAN DE MANEJO | TÍTULO DE PROPIEDAD | MENSURA |
| 24 | Cerro Cabrera Timnane | Reserva Natural | 125.823,00 | No | No se indica | Si |
| 25 | Ybyturuzu | Reserva de Recursos Manejados | 24.000,00 | No | No se indica | No |
| 26 | Capiibary | Reserva Ecológica | 3.082,00 | No | No se indica | Si |
| 27 | Médanos del Chaco | Parque Nacional | 514.233,00 | No está vigente | No se indica | Si |
| 28 | Banco San Miguel y Bahía de Asunción | Reserva Ecológica | 300,00 | No | No se indica | Si |
| 29 | Cerro Dos de Oro | Paisaje Protegido | 45,00 | No | No se indica | No |
| 30 | Huasipungo | Reserva Natural Municipal | 78,03 | No | No se indica | Si |
| 31 | Isla Carrizal | Sin categoría | 4.371,00 | No | No se indica | No se indica |
| 32 | Carrizales del Paraná | Sin categoría | 9.049,00 | No | No se indica | Si |
| 33 | Laguna Blanca | Monumento Natural | 157,00 | No | No se indica | No se indica |
| 34 | Isla Susu | Monumento Natural | 4.000,00 | No | No se indica | No se indica |
| 35 | Ycua Bolaños | Paisaje Protegido | 10,00 | No | No se indica | No se indica |
| 36 | Jukyty Guasu | Sin categoría | 4,00 | No | No se indica | No se indica |
| 37 | Caverna Kamba Hopo | Monumento Natural Cavernas | 17,50 | No | No se indica | No se indica |
| 38 | Cerro Tres Cerros - Cavernas 14 de Julio y Santa Caverna | Monumento Natural Cavernas | 139,80 | No | No se indica | No se indica |
| 39 | Cerro Morado, Caverna Ycua Pa'i | Monumento Natural Cavernas | 77,10 | No | No se indica | No se indica |
| 40 | Ñu Guasu | Reserva de Recursos Manejados | 280,27 | No | No se indica | No se indica |

Fuente: Registro Nacional de Áreas Silvestres Protegidas

Es importante dejar constancia que en el Registro de Áreas Silvestres Protegidas bajo dominio público no se encuentra contenida la Reserva de Recursos Manejados Ñu Guasu, sin embargo, la misma fue incluida en la muestra definida por el Equipo Auditor.

4 DETERMINACIÓN DE LA MUESTRA DE AUDITORÍA.

La muestra determinada por la auditoría es la totalidad de las áreas silvestres protegidas bajo dominio público, que fueron creadas hasta el 31 de diciembre de 2013. Esto corresponde a 40 áreas silvestres protegidas bajo dominio público. Para la realización de este trabajo, se realizaron encuestas en el total de las áreas silvestres protegidas mediante una serie de requerimientos elaborados al efecto. Las mismas se realizaron por medio de entrevistas con

los administradores de las áreas protegidas y autoridades del órgano ambiental. Asimismo, se realizaron inspecciones in situ de 19 áreas silvestres protegidas, de manera a confirmar la información recibida en las encuestas.

Gestión administrativa de la Secretaría del Ambiente – SEAM

4.1 Reglamentación de la Ley N° 352/94 De Áreas Silvestres Protegidas.

El artículo 14 de la Ley N° 352/94, establece que son atribuciones de la Autoridad de Aplicación, para el caso, la SEAM, elaborar el reglamento de la presente ley.

Artículo 14: Serán atribuciones y competencia de la Autoridad de Aplicación:
... b) Elaborar el reglamento de la presente Ley ...

OBSERVACIÓN N° 1

La Ley N° 352/94 DE AREAS SILVESTRES PROTEGIDAS, promulgada en el año 1994, aún no se encuentra debidamente reglamentada, a excepción de la emisión de algunas resoluciones específicas sobre ciertos artículos, con lo cual la inacción de la SEAM, a pesar de poseer la atribución y competencia, permite la existencia de vacíos legales importantes para la creación, fortalecimiento y consolidación de las áreas silvestres protegidas del Paraguay.

Las reglamentaciones de las leyes determinan los procedimientos que no fueron debidamente establecidos en el cuerpo de la Ley. En el caso de la Ley N° 352/94 DE ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS, varios procedimientos no están debidamente señalados, como la desafectación de áreas protegidas privadas, el funcionamiento del Consejo Nacional de Áreas Silvestres Protegidas, Fondo Especial de las Áreas Silvestres Protegidas, entre otros.

Es importante mencionar que en administraciones anteriores al período que abarca este examen especial, se elaboraron borradores de reglamentación, pero los mismos no llegaron a ser concretados.

DESCARGO DE LA SEAM

La SEAM no presentó descargo alguno, por tanto, el Equipo Auditor se ratifica en la observación realizada.

CONCLUSIÓN

Las autoridades del ente en el período auditado, no reglamentaron la Ley N° 352/94 DE ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS, con lo cual quedan vacíos legales de gestión y de procedimientos.

RECOMENDACIÓN

La Secretaría del Ambiente deberá realizar las gestiones necesarias ante las autoridades correspondientes, de manera a reglamentar la Ley N° 352/94 De Áreas Silvestres Protegidas, de manera a establecer los procedimientos que se no se encuentren reglamentados.

4.2 Consejo Nacional de Áreas Silvestres Protegidas.

El Capítulo III, y los artículos 18, 19 y 21 de la Ley N° 352/94 DE ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS creó el Consejo Nacional de Áreas Silvestres Protegidas, se estableció sus integrantes y las funciones correspondientes.



Artículo 18: Créase el Consejo Nacional de Áreas Silvestres Protegidas, en el ámbito administrativo de la Subsecretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería, como organismo consultivo de la Autoridad de Aplicación de esta Ley.

Artículo 19: El Consejo Nacional de Áreas Silvestres Protegidas estará integrado por:

- El Director que es la Autoridad de Aplicación de la presente Ley, quien se desempeñará como Secretario Ejecutivo del Consejo;
- El Director del Servicio Forestal Nacional;
- El Director de la Dirección de Ordenamiento Ambiental;
- Un representante de la Secretaría Técnica de Planificación;
- Un representante del Ministerio de Defensa Nacional;
- Un representante de la Dirección General de Turismo; y,
- Dos representantes electos por los propietarios de inmuebles que hayan sido declarados Áreas Silvestres Protegidas, bajo dominio privado.

Artículo 21: Serán atribuciones del Consejo de Áreas Silvestres Protegidas:

- Promover la elaboración del Plan Estratégico del SINASIP, proponiendo cada 5 (cinco) años a la o las instituciones u organizaciones que lo elaborarán;
- Proponer políticas y lineamientos generales sobre el manejo del SINASIP;
- Facilitar la coordinación interinstitucional que permita cumplir con los objetivos del SINASIP;
- Formular propuestas y observaciones respecto a Áreas Silvestres Protegidas existentes o proyectadas;
- Verificar el correcto empleo de los fondos especiales establecidos en estas y; y,
- Realizar evaluaciones periódicas del Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas.

OBSERVACIÓN N° 2

En el año 1994, con la promulgación de la Ley N° 352 DE ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS, se creó el Consejo Nacional de Áreas Silvestres Protegidas, sin embargo, hasta la fecha, la SEAM, no llegó a conformarlo dejando sin efecto un órgano consultivo de relevancia que permitirá la participación interinstitucional de otras entidades públicas que se hallan relacionadas con el funcionamiento del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Paraguay (SINASIP).

Si bien las acciones que puede desarrollar el Consejo Nacional de Áreas Silvestres Protegidas no conllevan una aplicación estricta, permitiría facilitar la coordinación de acciones entre distintos entes públicos y privados, de manera a lograr la consecución de los objetivos establecidos en el SINASIP.

Asimismo, es una instancia de transparencia en el uso de fondos especiales para las Áreas Protegidas, ya que entre sus atribuciones se encuentra la verificación del correcto uso de los fondos especiales.

DESCARGO DE LA SEAM

La SEAM no presentó descargo alguno, por tanto, el Equipo Auditor se ratifica en la observación realizada.

CONCLUSIÓN

Las autoridades de la Secretaría del Ambiente (SEAM), no implementó el Consejo de Áreas Protegidas a la fecha, lo cual impide contar con una instancia adecuada de asesoramiento interinstitucional.



RECOMENDACIÓN

La Secretaría del Ambiente (SEAM), deberá gestionar los instrumentos formales que son necesarios para implementar el Consejo de Áreas Protegidas de manera legal, a la brevedad posible.

4.3 Declaración de Áreas Silvestres Protegidas bajo dominio público.

La Ley N° 352/94 DE ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS, establece los mecanismos o procedimientos que la autoridad de aplicación, para el caso la Secretaría del Ambiente (SEAM), debe realizar para la declaración de las mismas bajo dominio público, de acuerdo a los siguientes artículos:

Artículo 24: *Para la declaración de un Área Silvestre Protegida bajo dominio público se adoptará el siguiente procedimiento:*

- a) Si el área escogida contiene inmuebles de propiedad del Estado, los mismos pasan a ser patrimonio inalienable a perpetuidad del Estado, bajo la responsabilidad y administración de la Autoridad de Aplicación, sin cargo alguno por el traspaso;
 - b) Si el área escogida contiene, total o parcialmente, inmuebles de propiedad privada, éstos serán considerados Área de Reserva por la Autoridad de Aplicación hasta tanto se finiquite el trámite administrativo y legal que la convierta en Área Silvestre Protegida bajo dominio público. La Autoridad de Aplicación notificará a los afectados dicha medida dentro de los primeros 30 (treinta) días de vigencia del Decreto o Ley. Asimismo, los propietarios a partir de la notificación, deberán cesar todas las actividades susceptibles de producir alteración de los recursos naturales, culturales o de otro tipo. No se le reconocerá al propietario ningún derecho sobre mejoras incorporadas a partir de la notificación;
 - c) Dentro del término de 60 (sesenta) días de la notificación, si el o los propietarios no manifestasen su consentimiento para la venta del Área de Reserva, el inmueble será objeto de expropiación, previa solicitud fundada de la Autoridad de Aplicación que garantizará la justa indemnización según los términos establecidos en la Ley de Expropiación por causa de utilidad social. Los inmuebles, titulados o no, con asentamientos de comunidades indígenas no serán afectados por el presente inciso; y
- ...

OBSERVACIÓN N° 3

La Secretaría del Ambiente (SEAM) no siguió los procedimientos establecidos en la Ley N° 352/94 DE ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS, para la declaración de las mismas, en caso de que el área escogida contenga inmuebles de propiedad privada, como es el caso de las áreas silvestres protegidas: San Rafael, Lago Ypacará, Yabebyry, Tinfunke, Kuri'y, Lago Ypoa, Ybycui, entre otras.

La Secretaría del Ambiente (SEAM), permitió que áreas protegidas bajo dominio público no se puedan implementar ya que las mismas se encuentran en propiedades privadas, perdiéndose en muchos casos la oportunidad de cumplir con los objetivos de conservación para lo cual fueron creadas, como es el caso de Kuri'y, en el departamento de Alto Paraná, en la cual a la fecha no se detectó ningún ejemplar del pino paraná (*Araucaria angustifolia*) que debían de ser protegidos.

DESCARGO DE LA SEAM

La SEAM no presentó descargo alguno, por tanto, el Equipo Auditor se ratifica en la observación realizada.

383. 

CONCLUSIÓN

A la fecha, las autoridades de la SEAM, incumplieron lo establecido en el artículo N° 24 de la Ley N° 352/94 DE ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS, lo cual impide que las áreas silvestres protegidas señaladas, puedan consolidar su territorio.

RECOMENDACIÓN

La Secretaría del Ambiente deberá dar cumplimiento a lo establecido en el artículo N° 24 de la Ley N° 352/94, en referencia a la consolidación de las áreas silvestres protegidas que contengan áreas privadas dentro de los límites establecidos en el área protegida declarada.

Así mismo, al tratarse del incumplimiento de una normativa legal, deberá articular los recaudos pertinentes, de manera a investigar las causales de su incumplimiento, y en su caso, recurrir a las instancias que corresponden y proceder en consecuencia.

4.4 Consolidación territorial de las Áreas Silvestres Protegidas.

Uno de los aspectos más importantes relacionados a la consolidación de las áreas protegidas constituye el saneamiento fundiario, por medio de una mensura judicial, su posterior inscripción en los registros públicos, además de la demarcación, señalización y titulación de las áreas protegidas. Al respecto, la Ley N° 352/94 DE ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS, contempla en el Artículo 54 cuanto sigue: "Integrarán el Patrimonio de la Autoridad de Aplicación todos aquellos bienes muebles e inmuebles de propiedad del Estado que de acuerdo a la Ley se incorporen a las Áreas Silvestres Protegidas bajo dominio público, aquellos que se adquieran por compra o expropiación y aquellos que se reciban por cesiones, transferencias, adjudicaciones, donaciones, legados u otros".

| Nombre del Área Protegida | Mensura | Título a nombre de SEAM | Título a nombre de otra entidad del Estado | Observaciones |
|------------------------------------------|---------|-------------------------|------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| Zona de Reserva Nacional Cerro Lambaré | No | No | Municipalidad de Asunción | Dominio Municipal |
| Monumento Científico Moisés Bertoni | Si | No | MAG | Falta transferencia a nombre de la SEAM. |
| Parque Nacional Tinfunque | No | No | No | Asentado sobre propiedades privadas |
| Parque Nacional Caazapá | Si | Si | -- | A nombre de SEAM. |
| Reserva Nacional Kuri'y | No | No | No | Asentado sobre propiedades privadas |
| Parque Nacional Saltos del Guairá | No | No | No | -- |
| Parque Nacional Nacunday | No | No | No | -- |
| Parque Nacional Ybycui | Si | No | MAG (parcialmente) | Partes del área aún son de propiedad privada. |
| Parque Nacional Defensores del Chaco | Si | No | No | Con mensura judicial. |
| Parque Nacional Cerro Cora | Si | No | No | -- |
| Parque Nacional Teniente Agripino Enciso | No | No | No | -- |
| Parque Nacional Lago Ypacarai | No | No | El espejo de aguas es de propiedad del Estado. | Parte del área se encuentra en propiedades privadas. |

Misión: "Promovemos el manejo transparente del patrimonio público mediante actividades de control comprometidos con el bienestar de nuestra ciudadanía".

| Nombre del Área Protegida | Mensura | Título a nombre de SEAM | Título a nombre de otra entidad del Estado | Observaciones |
|--------------------------------------------------------|---------------|-------------------------|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|
| Parque Nacional Serranía de San Luis | Si | No | MAG | Falta transferencia a nombre de la SEAM. |
| Monumento Natural Macizo Acahay | No | No | No | Hay ocupaciones privadas pero se desconoce si es propiedad privada o fiscal. |
| Parque Nacional Lago Ypoa | No | No | No | Parte del área se encuentra en propiedad privada. |
| Parque Nacional San Rafael | No | No | No | Toda el área se encuentra en propiedades privadas. |
| Reserva Natural Yabebyry | No | No | No | Toda el área se encuentra en propiedades privadas. |
| Monumento Natural Cerro Koi | Si | No | No | La propiedad es privada |
| Monumento Natural Cerro Chorori | Si | No | No | La propiedad es privada |
| Parque Nacional Paso Bravo | Si | No | A nombre del Estado por Expropiación. | Se solicitó protocolización de la escritura a la Escribanía Mayor de Gobierno. |
| Parque Nacional Bella Vista | No | No | A nombre del Estado por Expropiación | Propiedad fiscal pero actualmente es una colonia campesina. |
| Monumento Natural Cerro Chovoreca | No | No | INDERT | -- |
| Parque Nacional Río Negro | Si | No | INDERT | -- |
| Reserva Natural Cerro Cabrera Timane | Si | No | INDERT | -- |
| Reserva de Recursos Manejados Yvytyruzu | No | No | No | El área se encuentra sobre propiedades privadas. |
| Reserva Ecológica Capiibary | Si | No | MAG | -- |
| Parque Nacional Médanos del Chaco | Si | No | INDERT | -- |
| Reserva Ecológica Banco San Miguel y Bahía de Asunción | Si | No | Municipalidad de Asunción. | - |
| Paisaje Protegido Cerro Dos de Oro | No | No | -- | -- |
| Reserva Natural Municipal Huasipungo | Si | No | Propiedad Municipal | -- |
| Isla Carrizal | No se informa | No | Propiedad del Estado. | Sin categoría |
| Carrizales del Paraná | Si | No | Propiedad del Estado. | Sin categoría |
| Monumento Natural Laguna Blanca | No se informa | No | El espejo de agua es de propiedad del Estado. | -- |
| Monumento Natural Isla Susu | No se informa | No | Propiedad del Estado. | -- |
| Paisaje Protegido Ycua Bolaños | No se informa | No | Propiedad municipal | -- |

Visión: "Institución que lidera la cultura del control y brinda respuesta oportuna sobre el uso de los recursos públicos".

Dirección: Bruselas N° 1880 | Teléfono: (595)(21) 6200 000 - Fax: (595)(21) 601 152 | Web: www.contraloria.gov.py | Email: ocr@contraloria.gov.py



Misión: "Promovemos el manejo transparente del patrimonio público mediante actividades de control comprometidos con el bienestar de nuestra ciudadanía".

| Nombre del Área Protegida | Mensura | Título a nombre de SEAM | Título a nombre de otra entidad del Estado | Observaciones |
|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------|-------------------------|--------------------------------------------|---------------|
| Jukyty Guasu | No se informa | No | -- | Sin categoría |
| Monumento Natural Cavernas Caverna Kamba Hopó | No se informa | No | -- | -- |
| Monumento Natural Cavernas Cerro Tres Cerros – Cavernas – 14 de Julio y Santa Caverna | No se informa | No | -- | -- |
| Monumento Natural Cavernas Cerro Morado – Caverna Ykuapa'i | No se informa | No | -- | -- |

Fuente: Registro Nacional de Áreas Silvestres Protegidas

OBSERVACIÓN N° 4

La Secretaría del Ambiente (SEAM), realizó la mensura judicial en 16 áreas protegidas públicas de las 40 existentes, lo cual evidencia una gestión insuficiente por parte de la Autoridad de Aplicación para consolidar las áreas silvestres protegidas que ella administra.

Existen mensuras judiciales que se iniciaron hace varios años que no culminaron, como es el caso del Parque Nacional Defensores del Chaco, iniciado a comienzos del año 2000, también el caso del Parque Nacional Ybycui, entre otros.

DESCARGO DE LA SEAM

La SEAM no presentó descargo alguno, por tanto, el Equipo Auditor se ratifica en la observación realizada.

CONCLUSIÓN

La gestión de la Secretaría del Ambiente fue insuficiente para lograr la realización y/o la finalización en su caso, de los trabajos de mensura judicial en las áreas protegidas públicas, lo cual impide la consolidación territorial de las mismas.

RECOMENDACIÓN

La Secretaría del Ambiente (SEAM), gestionará los recursos necesarios que permitan, a la brevedad posible, la realización y la finalización de los trabajos de mensura judicial en todas las áreas protegidas públicas.

OBSERVACIÓN N° 5

Solo el Parque Nacional Caazapá cuenta con la titulación correspondiente a nombre de la SEAM, lo cual evidencia una gestión insuficiente por parte de la Autoridad de Aplicación para finiquitar los procesos iniciados para las demás áreas silvestres protegidas.

La tenencia de la tierra dentro de las Áreas Silvestres Protegidas, es uno de los mayores problemas a enfrentar para la consolidación de las mismas. De las 40 Áreas Protegidas Públicas con que cuenta el país a diciembre de 2013, solo una cuenta con titulación, las demás no poseen título de propiedad.


El proceso de consolidación territorial ha avanzado en 10 áreas, pero, en algunos casos no fue concluido pues existen dificultades como ocupación ilegal del área, obstáculo en la expropiación del territorio, superposición de títulos, entre otros. Del total de ASP bajo dominio

Visión: "Institución que lidera la cultura del control y brinda respuesta oportuna sobre el uso de los recursos públicos".

Dirección: Bruselas N° 1880 | Teléfono: (595) (21) 6200 000 - Fax: (595) (21) 601 152 | Web: www.contraloria.gov.py | Email: cgr@contraloria.gov.py



Misión: "Promovermos el manejo transparente del patrimonio público mediante actividades de control comprometidos con el bienestar de nuestra ciudadanía".

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <p>Título del Parque Nacional Serranía San Luis a nombre del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), falta el protocolo de traspaso a la Secretaría del Ambiente (SEAM).</p> |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

DESCARGO DE LA SEAM

La SEAM no presentó descargo alguno, por tanto, el Equipo Auditor se ratifica en la observación realizada.

CONCLUSIÓN

La SEAM no realizó las gestiones administrativas necesarias para lograr titular a su nombre dos áreas silvestres protegidas públicas, que se encontraban a nombre de otros entes públicos, cuya transferencia, según la Ley N° 352/94 son de carácter gratuito.

RECOMENDACIÓN

La SEAM deberá realizar las gestiones administrativas pertinentes de manera a titular a su nombre el Monumento Científico Moisés Bertoni y el Parque Nacional Serranía de San Luis, que se encuentran a nombre del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).

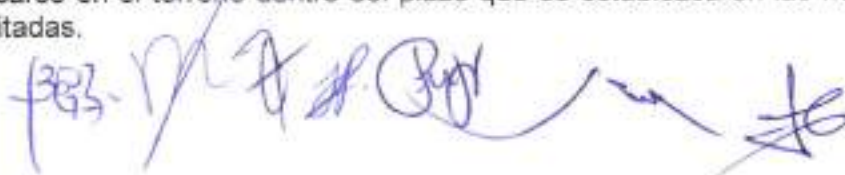
4.5 Señalización de las Áreas Silvestres Protegidas.

El Manual de Señalización del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Paraguay, elaborado y publicado en el marco del Proyecto PAR/98/G33 "Iniciativa para la Protección de Áreas Silvestres del Paraguay" PNUD / GEF, tiene como objetivo identificar, regular y facilitar el acceso de los servicios requeridos por los usuarios en un espacio dado (interior o exterior), siendo cada caso determinado por las necesidades particulares del sitio.

OBSERVACIÓN N° 7

Existen Áreas Protegidas Bajo Dominio público que no se encuentran demarcadas en el terreno, incumpliendo lo establecido en el artículo N° 25 de la Ley N° 352/94 "DE ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS".

El artículo N° 25 de la Ley N° 352/94 "DE ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS", menciona que el Decreto del Poder Ejecutivo o Ley que declara un Área Silvestre Protegida bajo dominio público deberá determinar con la mayor exactitud posible los límites del área y éstos deberán demarcarse en el terreno dentro del plazo que se establezca en las normas legales anteriormente citadas.



Un área protegida necesita una demarcación física en el terreno (marcos físicos de sus límites), así como de su respectiva señalización (comunicación visual de esos límites) a través de carteles acordes a la necesidad de cada área protegida en particular.

En el cuestionario realizado a las diferentes Áreas Silvestres Protegidas se pudo constatar que existen 35 áreas en donde no existen demarcación ni señalización, se aclara que algunas apenas están demarcadas o señalizadas, y en su caso, señalizadas y no demarcadas y viceversa.

Asimismo, la delimitación de algunas áreas protegidas debe ser revisada y saneada, debida a casos de superposición de títulos o derechos, mientras que en otras la actual delimitación impide el alcance de los objetivos para los cuales fueron creadas.



Fuente: CGR, Mojón en el Parque Nacional Ybycuí.



Foto: Mojón en el Parque Nacional Médanos del Chaco

DESCARGO DE LA SEAM

La SEAM no presentó descargo alguno, por tanto, el Equipo Auditor se ratifica en la observación realizada.

CONCLUSIÓN

La SEAM indebidamente pone en riesgo la integridad de varias áreas silvestres protegidas, ya que varias de ellas no están señalizadas ni demarcadas en el terreno, lo cual no permite que los ciudadanos en general, y los vecinos de las áreas silvestres protegidas en particular, conozcan fehacientemente los límites de las áreas silvestres protegidas.

Se menciona, también que la SEAM posee normativa suficiente (manuales) que especifican claramente las dimensiones, diseño y colores que deben de tener estas advertencias.

RECOMENDACIÓN

La SEAM, deberá dotar de las señales correspondientes a las áreas silvestres protegidas, instalándolas en los sitios pertinentes, de manera a informar a la ciudadanía en general, y a los vecinos en particular, de la ubicación de las áreas silvestres protegidas.

OBSERVACIÓN N° 8

Varias áreas silvestres protegidas bajo dominio público no cuenta con las señales identificativas como lo estipula el Manual de Señalización del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Paraguay.

Misión: "Promover el manejo transparente del patrimonio público mediante actividades de control comprometidos con el bienestar de nuestra ciudadanía".

La SEAM elaboró un Manual de Señalización del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas, sin embargo y a pesar de ello, continúan utilizándose señalética que no corresponde con el documento técnico preparado por los funcionarios de la entidad.



Fuente inspección in situ CGR.

DESCARGO DE LA SEAM

La SEAM no presentó descargo alguno, por tanto, el Equipo Auditor se ratifica en la observación realizada.

CONCLUSIÓN

La SEAM utiliza carteles que no se están conformes al Manual de Señalización del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas, con lo cual se pierde la uniformidad establecida en el documento mencionado de referencia y por ende su debida comunicación a la ciudadanía en general.

RECOMENDACIÓN

La SEAM deberá armonizar los carteles que utiliza en las áreas silvestres protegidas, siguiendo el Manual de Señalización aprobado para cada caso.

4.6 Reclasificación y delimitación de las Áreas Silvestres Protegidas.

Varias áreas protegidas bajo dominio público fueron creadas por Ley o Decreto, pero en las mencionadas normativas no se especifican los límites de las mismas, quedando a cargo de la autoridad de aplicación la delimitación y demarcación en el terreno. Esta situación de indefinición temporal permite que se puedan cometer acciones que perjudican la integridad del área y los recursos naturales que la misma protege. En el artículo N° 25 de la Ley N° 352/94 DE ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS, se manifiesta lo siguiente: "El Decreto del Poder Ejecutivo o Ley que declara un Área Silvestre Protegida bajo dominio público deberá determinar con la mayor exactitud posible los límites del área y éstos deberán demarcarse en el terreno dentro del plazo que se establezca en las normas legales anteriormente citadas".

OBSERVACIÓN N° 9

Varias normativas legales de creación de áreas protegidas bajo dominio público no cumplen lo establecido en el artículo N° 25 de la Ley N° 352/94 DE ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS, ya que no incluyen información acerca de los límites del área de varias áreas silvestres protegidas.

Varias normativas jurídicas que crean áreas silvestres protegidas públicas, incumplen lo establecido en la Ley N° 352/94, debido a que no determinan los límites con la mayor exactitud posible, lo cual constituye un inconveniente para implementar el área silvestre protegida.

| Nombre del Área Protegida | Normativa / Fecha | Fecha inicio trabajos deslinde y amojonamiento | Estado |
|-----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|------------------------------------------------|-----------|
| Parque Nacional Cerro Corá | Ley N° 2714 del 04/10/2005 | 04/12/2005 | PENDIENTE |
| Parque Nacional Serranía San Luis | Ley N° 4228 del 17/12/2010 | 17/02/2011 | PENDIENTE |
| Paisaje Protegido Cerro Dos de Oro | Ley N° 2971 del 26/07/2006 | 26/09/2006 | PENDIENTE |
| Reserva Natural Municipal Huasipungo | Ley N° 3106 del 27/11/2006 | 27/01/2007 | PENDIENTE |
| Isla Carrizal | Ley N° 3473 del 08/11/2008 | 08/01/2009 | PENDIENTE |
| Carrizales del Paraná | Ley N° 3601 del 19/09/2008 | 19/11/2008 | PENDIENTE |
| Monumento Natural Laguna Blanca | Ley N° 3998 del 14/05/2010 | 14/07/2010 | PENDIENTE |
| Monumento Natural Isla Susu | Ley N° 4002 del 04/06/2010 | 04/08/2010 | PENDIENTE |
| Paisaje Protegido Ykua Bolaños | Ley N° 4348 del 13/06/2010 | 13/08/2010 | PENDIENTE |
| Jukyty Guasu | Ley N° 4387 del 11/08/2011 | 11/10/2011 | PENDIENTE |
| Monumento Natural Cavernas Caverna Kamba Hopo | Ley N° 4577 del 17/01/2012 | 17/03/2012 | PENDIENTE |
| Monumento Natural Cavernas Cerro Tres Cerros-Cavernas 14 de julio y Santa Caverna | Ley N° 4577 del 17/01/2012 | 17/03/2012 | PENDIENTE |
| Monumento Natural Cavernas Cerro Morado, Caverna Ycua Pa'i | Ley N° 4577 del 17/01/2012 | 17/03/2012 | PENDIENTE |
| Parque Nacional Bella Vista | Decreto N° 20713 del 20/04/1998 | 20/06/1998 | PENDIENTE |

1353 

| Nombre del Área Protegida | Normativa / Fecha | Fecha inicio trabajos deslinde y amojonamiento | Estado |
|-----------------------------------------|---------------------------------|------------------------------------------------|-----------|
| Monumento Natural Cerro Chovoreca | Decreto N° 21566 del 24/06/1998 | 24/08/1998 | PENDIENTE |
| Reserva de Recursos Manejados Ybyturuзу | Decreto N° 14945 del 09/10/2001 | 09/01/2002 | PENDIENTE |
| Reserva Ecológica Capiibary | Decreto N° 18219 del 12/08/2002 | 12/10/2002 | PENDIENTE |

DESCARGO DE LA SEAM

La SEAM no presentó descargo alguno, por tanto, el Equipo Auditor se ratifica en la observación realizada.

CONCLUSIÓN

Varias normativas legales de creación de áreas silvestres protegidas públicas aún no cuentan con límites claramente definidos, ya que no figuran en las leyes y/o decretos de creación, y tampoco se ha cumplido el plazo previsto para que la SEAM realice los trabajos de delimitación.

RECOMENDACIÓN

La SEAM, deberá tener en cuenta que en las normativas de creación de nuevas áreas protegidas públicas, de manera a que se establezcan lo más claramente posible los límites de las áreas silvestres protegidas. Asimismo, deberá realizar un cronograma respecto de las tareas de delimitación que fueron establecidas en las normas legales.

4.7 Recursos financieros

A efectos de tener conocimiento del presupuesto asignado, hasta el 2009 conformaba parte del Presupuesto 1 Presidencia de la República, Tipo 2 Programas de Acción Programa 2 Protección y Conservación del Medio Ambiente, a partir del año 2010 paso a poseer autonomía presupuestal, pasando a ser parte de la entidades descentralizadas como Secretaria del Ambiente, asignándose presupuestos al Programa 4 Protección y Conservación de la Diversidad Biológica, y de los cuales se han realizado el análisis de los montos según la Ejecución Presupuestaria de Gastos, cuyos porcentajes se exponen a continuación:

Ejecución Presupuestaria 2009 al 2013 - Protección y Conservación de la Biodiversidad por periodo fiscal:

| 2009 | | | | |
|----------------|--------------------|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| DESCRIPCION | | MONTO ASIGNADO | MONTO ASIGNADO AL SUB PROGRAMA 7 PROTECCION Y CONSERVACION DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA | % |
| PRESUPUESTO 21 | SEAM | 13.870.957.909 | 2.728.924.528 | 19,67 |
| TIPO 2 | PROGRAMA DE ACCION | 13.870.957.909 | | 19,67 |

| 2010 | | | | |
|----------------|--------------------|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-------|
| DESCRIPCION | | MONTO ASIGNADO | MONTO ASIGNADO AL PROGRAMA 4 PROTECCION Y CONSERVACION DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA | % |
| PRESUPUESTO 21 | SEAM | 16.867.448.639 | 3.379.213.536 | 20,03 |
| TIPO 2 | PROGRAMA DE ACCION | 12.066.423.705 | | 28,01 |

Misión: "Promovemos el manejo transparente del patrimonio público mediante actividades de control comprometidos con el bienestar de nuestra ciudadanía".

| 2011 | | | | |
|----------------|--------------------|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-------|
| DESCRIPCION | | MONTO ASIGNADO | MONTO ASIGNADO AL PROGRAMA 4 PROTECCION Y CONSERVACION DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA | % |
| PRESUPUESTO 21 | SEAM | 25.609.847.829 | 4.330.869.219 | 16,91 |
| TIPO 2 | PROGRAMA DE ACCION | 20.893.798.839 | | 20,73 |

| 2012 | | | | |
|----------------|--------------------|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-------|
| DESCRIPCION | | MONTO ASIGNADO | MONTO ASIGNADO AL PROGRAMA 4 PROTECCION Y CONSERVACION DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA | % |
| PRESUPUESTO 21 | SEAM | 36.678.502.297 | 7.249.240.913 | 19,76 |
| TIPO 2 | PROGRAMA DE ACCION | 26.380.185.370 | | 27,48 |

| 2013 | | | | |
|----------------|--------------------|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-------|
| DESCRIPCION | | MONTO ASIGNADO | MONTO ASIGNADO AL PROGRAMA 4 PROTECCION Y CONSERVACION DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA | % |
| PRESUPUESTO 21 | SEAM | 35.353.747.872 | 7.118.859.408 | 20,14 |
| TIPO 2 | PROGRAMA DE ACCION | 24.166.384.852 | | 29,46 |



[Handwritten signature]

Misión: "Promovemos el manejo transparente del patrimonio público mediante actividades de control comprometidos con el bienestar de nuestra ciudadanía".

Ejecución Presupuestaria de gastos 2009 – 2013 Porcentaje de utilización.

| AÑO | PRESUPUESTO SEAM | PROGRAMA DE ACCION - SEAM | PRESUPUESTO PROGRAMA 4 | % VS. PRESUPUESTO SEAM | % VS PRESUPUESTO PROGRAMA DE ACCION |
|--------------|------------------------|---------------------------|------------------------|------------------------|-------------------------------------|
| 2009 | 13.870.957.909 | 13.870.957.909 | 2.728.924.528 | 20 | 20 |
| 2010 | 16.867.448.639 | 12.066.423.705 | 3.379.213.536 | 20 | 28 |
| 2011 | 25.609.847.829 | 20.893.798.839 | 4.330.869.219 | 17 | 21 |
| 2012 | 36.678.502.297 | 26.380.185.370 | 7.249.240.913 | 20 | 27 |
| 2013 | 35.353.747.872 | 24.166.384.852 | 7.118.859.408 | 20 | 29 |
| TOTAL | 128.380.504.546 | 97.377.750.675 | 24.807.107.604 | 19 | 25 |

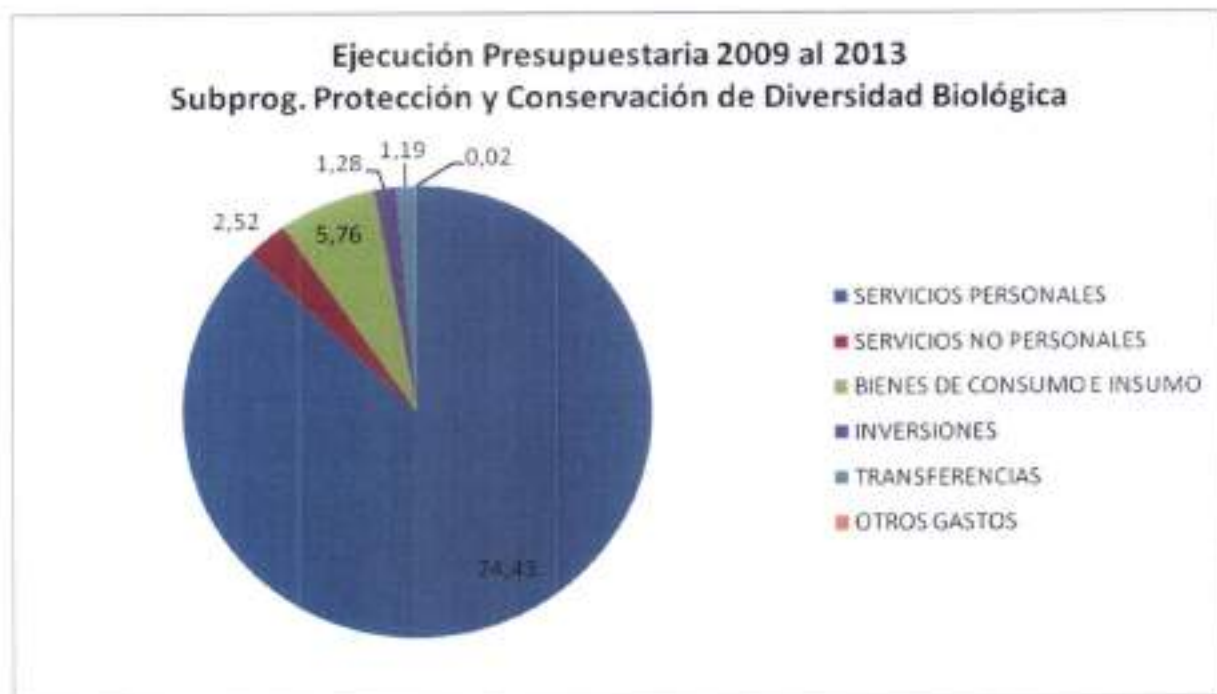


Ejecución Presupuestaria 2009 al 2013- Protección y Conservación de la Biodiversidad por rubros.

| TOTAL 2009 HASTA EL 2013 | | | | | | | |
|--------------------------|----------------------------|---------------------|-----------------------|------------------|-----------------------|------------------|--------------|
| O.G | DESCRIPCION | PRESUPUESTO VIGENTE | PRESUPUESTO POR RUBRO | % DE UTILIZACION | OBLIGADO | % DE UTILIZACION | % |
| 100 | SERVICIOS PERSONALES | 24.807.107.604 | 19.557.046.716 | 78,84 | 18.454.419.906 | 74,43 | 94,41 |
| 200 | SERVICIOS NO PERSONALES | 24.807.107.604 | 1.511.692.809 | 6,09 | 625.101.799 | 2,52 | 41,35 |
| 300 | BIENES DE CONSUMO E INSUMO | 24.807.107.604 | 1.887.888.479 | 7,61 | 1.429.280.181 | 5,76 | 75,71 |
| 500 | INVERSIONES | 24.807.107.604 | 1.143.479.600 | 4,61 | 316.511.648 | 1,28 | 27,68 |
| 800 | TRANSFERENCIAS | 24.807.107.604 | 600.000.000 | 2,42 | 295.825.680 | 1,19 | 49,30 |
| 900 | OTROS GASTOS | 24.807.107.604 | 107.000.000 | 0,43 | 5.740.020 | 0,02 | 5,36 |
| | | | 24.807.107.604 | 100,00 | 21.136.879.234 | 85,20 | 85,20 |

Visión: "Institución que fomenta la cultura del control y brinda respuesta oportuna sobre el uso de los recursos públicos".
Dirección: Bruselas N° 1880 | Teléfono: (595)21) 6200 000 - Fax: (595)21) 601 152 | Web: www.contraloria.gov.py | Email: cgr@contraloria.gov.py





Conforme a los montos expuestos en la ejecución presupuestaria del Programa 4 de la Protección y Conservación de la Biodiversidad durante los periodos 2009 al 2013, se presupuestó un total de **Gs. 24.807.107.604** (Guaraníes veinticuatro mil ochocientos siete millones ciento siete mil seiscientos cuatro). Del mencionado presupuesto se ejecutó la cantidad de **Gs. 21.136.879.234** (Guaraníes veintiún mil ochocientos setenta y nueve mil doscientos treinta y cuatro) que representa el 85,20 % de lo presupuestado.

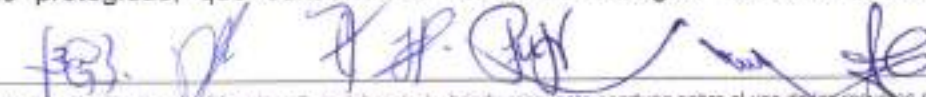
Del total del monto ejecutado, se destinó la suma de **Gs. 18.464.419.906** (Guaraníes dieciocho mil cuatrocientos sesenta y cuatro millones cuatrocientos diecinueve mil novecientos seis), que representa el 74,43 % del presupuesto, a los gastos en servicios personales (remuneraciones básicas, temporales, complementarias, personal contratado).

El saldo restante de **Gs. 2.672.459.328** (Guaraníes dos mil seiscientos setenta y dos millones cuatrocientos cincuenta y nueve mil trescientos veintiocho), 10,77%, fue utilizado para el funcionamiento de este subprograma, consignados para gastos de funcionamiento de las direcciones operativas de la Dirección General de Protección y Conservación de la Biodiversidad, es decir, en labores operativas (inversiones para la refacción, adecuación, restauración, construcción, contratos de profesionales, en las áreas protegidas).

Es importante destacar que durante los 5 (cinco) años auditados, La Secretaría del Ambiente (SEAM) destinó solo el 19% (diez y nueve por ciento) de su presupuesto para el programa de Protección y Conservación de la Biodiversidad. (Ver cuadro 2).

Considerando el monto que financia estas tareas operativas, se desprende que el Gobierno de la República del Paraguay ha reservado del Presupuesto General de Gastos de Nación durante los años 2009 al 2013, solo el 0,00122 % para el funcionamiento del Programa 4 Protección y Conservación de la Diversidad Biológica.

En atención, a la cuantía que representa este porcentaje, el Gobierno de la República del Paraguay, ha destinado G 1.484.361 (Guaraníes un millón cuatrocientos sesenta y cuatro mil trescientos sesenta y uno) por día, para la protección y conservación total de las 40 áreas silvestres protegidas, que contiene un recurso estratégico como lo es la biodiversidad,



incluyendo en este monto, el funcionamiento de las 40 Áreas Silvestres Protegidas bajo dominio público del país.

Realizando una distribución igualitaria, cada área por día, posee un presupuesto de 36.609 Gs. para su funcionamiento.

Esta Auditoría denota que el porcentaje concedido resulta insuficiente, en atención a la importancia y diversidad de funciones de las áreas que componen el Programa 4 Protección y Conservación de la Diversidad Biológica.

DESCARGO DE LA SEAM

La SEAM no presentó descargo alguno, por tanto, el Equipo Auditor se ratifica en la observación realizada.

OBSERVACIÓN N° 10

El Gobierno del Paraguay desde el año 1973 a creado por imperio de normativas áreas silvestres protegidas, sin embargo a la fecha, concede insuficientes recursos económicos y financieros para la protección y conservación de las mismas, por lo cual se dejan de realizar tareas imprescindibles de manejo, poniendo en riesgo la conservación de la biodiversidad del país.

La ejecución de acciones de manejo son imprescindibles para la conservación de las áreas protegidas, para lo cual, es necesario contar con un presupuesto mínimo que asegure la realización de las tareas planificadas, situación que no ocurre en el órgano ambiental.

DESCARGO DE LA SEAM

La SEAM no presentó descargo alguno, por tanto, el Equipo Auditor se ratifica en la observación realizada.

CONCLUSIÓN 9 y 10

El Gobierno del Paraguay otorga fondos insuficientes para la gestión efectiva de las áreas protegidas públicas, poniendo en peligro la biodiversidad que en ella habita. A esto se suma el compromiso internacional de proteger que posee ante instancias internacionales.

RECOMENDACIÓN 9 y 10

La SEAM deberá determinar y tramitar la obtención de los recursos que son necesarios para lograr una efectiva gestión de todas las áreas protegidas públicas ante el Gobierno del Paraguay.

OBSERVACIÓN N° 11

Las áreas protegidas bajo dominio público no cuentan con presupuesto específico por cada una de ellas, sino un presupuesto general destinado para la Dirección de Áreas Protegidas, lo cual no permite que el administrador de cada área protegida conozca el presupuesto anual que posee, de manera a implementar aquellas acciones planificadas consideradas más prioritarias.

La Secretaria del Ambiente (SEAM), a través de los planes de manejo y/o los planes operativos presupuestó los recursos financieros que precisará para cada año, sin embargo, los administradores de cada área protegida desconocen la cantidad de los recursos financieros asignados para el manejo de los mismos.

DESCARGO DE LA SEAM

La SEAM no presentó descargo alguno, por tanto, el Equipo Auditor se ratifica en la observación realizada.

CONCLUSIÓN

Los administradores de las áreas protegidas públicas desconocen con que recursos cuentan para la gestión de sus áreas protegidas, lo cual ocasiona que un gran porcentaje de las acciones que fueron establecidas no se lleven a cabo.

RECOMENDACIÓN

La SEAM deberá realizar las modificaciones y sinceramientos necesarios en su presupuesto institucional, de manera a que cada área silvestre protegida pública cuente con presupuesto y recursos individualizados para su adecuada gestión.

OBSERVACIÓN N° 13

La Secretaría del Ambiente (SEAM) no cuenta con una dependencia abocada a la consecución de fondos extrapresupuestarios que permitan complementar los recursos financieros asignados en el Presupuesto General de Gastos, de manera a gestionar en mejor medida las áreas protegidas bajo dominio público.

Cada año la asignación de recursos a través del Presupuesto General de Gastos no es suficiente para cubrir los costos de las actividades relacionadas a la gestión de las áreas protegidas bajo dominio público. A pesar de ello, la Secretaría del Ambiente (SEAM), no cuenta con alternativas que permitan captar fondos de agencias de cooperación, nacional e internacional, salvo excepciones como el Proyecto Araucaria que tenía como beneficiarios al Parque Nacional Caazapá, a la Reserva de Recursos Manejados Yvytyruzú, y al Parque Nacional San Rafael.

Se menciona que en la actualidad y fuera del periodo auditado, se prevé la provisión entre otras cosas, de medios de transporte nuevos para solo aquellas áreas protegidas, que participen del Programa de preservación Forestal del Paraguay, patrocinado por el Gobierno del Japón.

Si bien la dependencia absoluta de fondos extrapresupuestarios tampoco es conveniente, los mismos son importantes como complemento de los recursos públicos especialmente para las áreas protegidas bajo dominio público.

DESCARGO DE LA SEAM

La SEAM no presentó descargo alguno, por tanto, el Equipo Auditor se ratifica en la observación realizada.

CONCLUSIÓN

La SEAM no cuenta con una instancia institucional formal que se encuentre abocada a la consecución de recursos extrapresupuestarios, ya sea a nivel nacional o internacional, a pesar de que los recursos ordinarios no son suficientes para el manejo de las áreas protegidas.

RECOMENDACIÓN

La SEAM deberá prever la consecución de recursos extrapresupuestarios destinados exclusivamente a la gestión de las áreas silvestres protegidas.

4.8 Concesiones para las Áreas Silvestres Protegidas bajo dominio público.

En la Ley N° 352/94 "DE ÁREAS PROTEGIDAS", se encuentra estipulado la posibilidad de que la Secretaría del Ambiente (SEAM), otorgue concesiones de servicios, para desarrollar actividades o prestación de servicios, como es realizado a nivel internacional.



En el artículo 14 de la mencionada norma jurídica menciona como atribución y competencia de la Autoridad de Aplicación lo siguiente:

- i) Otorgar permisos, establecer contratos y/o **concesiones** con personas físicas o jurídicas en las Áreas Silvestres Protegidas bajo dominio público, para el desarrollo de actividades de carácter educativo, científico, recreativo, turístico o de prestación de servicios, u otras compatibles con lo establecido en el Plan de Manejo... \\\

Asimismo, se menciona en el artículo 49 de la misma ley, que serán recursos ordinarios:

- d) El producto de tasas de ingreso y demás sumas que perciban por derechos, **concesiones**, uso de instalaciones y prestación de servicios a los visitantes y usuarios de las Áreas Silvestres Protegidas bajo dominio público;

OBSERVACIÓN N° 14

La **Secretaría del Ambiente (SEAM)**, a la fecha no otorgó ninguna concesión dentro de las áreas protegidas bajo dominio público, para el desarrollo de las actividades mencionadas en la Ley N° 352/94 "DE ÁREAS PROTEGIDAS", ni como medio para la obtención de recursos ordinarios que permitan complementar la gestión de las áreas protegidas.

Las concesiones en áreas protegidas permiten no solamente la obtención de recursos financieros, sino que también posibilitan la ejecución de acciones que por alguna razón la Secretaría del Ambiente (SEAM) no se encuentra en condiciones de realizar. Es una alternativa que se utiliza a nivel internacional para la atención a visitantes, explotación de hoteles, investigaciones científicas, entre otras. A la fecha, el Equipo Auditor toma conocimiento del inicio de las gestiones para otorgar en concesión al Monumento Científico Moisés Bertoni.

DESCARGO DE LA SEAM

La SEAM no presentó descargo alguno, por tanto, el Equipo Auditor se ratifica en la observación realizada.

CONCLUSIÓN

La SEAM no concesionó ninguna área silvestre protegida, ni alguno de los servicios que las áreas silvestres protegidas pueden estar brindando, perdiendo la oportunidad de generar recursos propios que pueden ser invertidos en las áreas silvestres protegidas.

RECOMENDACIÓN

La SEAM deberá elaborar una estrategia de concesión, en aquellas áreas silvestres protegidas que así lo permitieren o de alguno de sus servicios, o que cuenten con un potencial de recibir visitantes y generar recursos para la gestión del sistema de áreas silvestres protegidas.

4.9 Fondo especial de las Áreas Silvestres Protegidas.

La Ley N° 352/94 "DE ÁREAS PROTEGIDAS", creó el Fondo Especial de las áreas silvestres protegidas destinadas para la gestión de las mismas, conforme a los siguientes artículos:

Artículo 51 Se crea el Fondo Especial de las Áreas Silvestres Protegidas bajo dominio público, de acuerdo con las normas y procedimientos legales vigentes en la materia. El mismo será administrado por la Autoridad de Aplicación según las reglamentaciones de la presente Ley.

Artículo 52 Integrarán el Fondo creado en el Artículo anterior los recursos a que hacen referencia los incisos e) y f) del Artículo 49 e incisos b), c), d), e) y f) del Artículo 50 de la presente Ley.

Artículo 53 Los recursos del Fondo Especial de las Áreas Silvestres Protegidas bajo dominio público serán exclusivamente destinados para actividades y programas relacionados con la administración de las Áreas Silvestres Protegidas bajo dominio público.

OBSERVACIÓN N° 15

La Secretaría del Ambiente (SEAM), a la fecha, no implementó el Fondo Especial de las Áreas Silvestres Protegidas bajo dominio público, incumpliendo lo establecido en los artículos 51, 52 y 53 de la Ley N° 352/94 "DE ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS".

El Fondo Especial de las Áreas Silvestres Protegidas corresponde a una instancia administrativa, que permitirá a la autoridad de aplicación gestionar las mismas con sus fondos propios, establecidos por Ley, de manera a asegurar la aplicación de los fondos exclusivamente al manejo de las mismas, sin embargo, ninguna autoridad de la Secretaría del Ambiente (SEAM) implementó el mismo.

DESCARGO DE LA SEAM

La SEAM no presentó descargo alguno, por tanto, el Equipo Auditor se ratifica en la observación realizada.

CONCLUSIÓN

Las autoridades de la SEAM en el período auditado, no han logrado implementar el Fondo Especial de las Áreas Silvestres Protegidas, por lo que a la fecha no existen recursos asignados al mismo y por ende gestión realizada con estos fondos.

RECOMENDACIÓN

Para la gestión efectiva de las áreas silvestres protegidas públicas, la SEAM deberá impulsar el Fondo Especial de las Áreas Silvestres Protegidas de manera a contar con recursos de uso exclusivo para la gestión de estas.

4.10 Cumplimiento de los objetivos de conservación

4.10.1 En Áreas Silvestres Protegidas.

Existen áreas protegidas que fueron creadas para cumplir con determinados objetivos de conservación, pero, las mismas nunca han sido implementadas, al punto que en la actualidad no cumplen los objetivos de conservación para las cuales fueron creadas, por acciones humanas que transformaron total o parcialmente las características naturales de las mismas.

OBSERVACIÓN N° 16

La Secretaría del Ambiente (SEAM), considera aún como área protegida a áreas que ya no cumplen con los objetivos de conservación para las cuales fueron creadas anteriormente, por invasiones y/o transformaciones que las mismas sufrieron.

La Secretaría del Ambiente (SEAM) cuenta con áreas protegidas bajo dominio público que ya no cumplen con los objetivos de conservación para los cuales fueron creados, tales como los Parques Nacionales: Bella Vista, en la cual se encuentra la colonia San Isidro Labrador, Saltos del Guaira, área inundada cuando se llenó el embalse de Itaipu, la Reserva Nacional

Kuri'y, en la cual casi la totalidad del área se dedica al cultivo agrícola y la Reserva Ecológica Capiibary, en la cual se encuentran asentamientos campesinos. La Secretaría del Ambiente (SEAM) nunca inició la implementación de estas áreas silvestres protegidas como establece la ley bajo los procedimientos estipulados.



Estancia en el Macizo Acahay
Fuente CGR.



Plantación de maderas y cultivos agrícolas en la Reserva Nacional Kuri'y
Fuente CGR.

DESCARGO DE LA SEAM

La SEAM no presentó descargo alguno, por tanto, el Equipo Auditor se ratifica en la observación realizada.

CONCLUSIÓN

La SEAM contabiliza como áreas silvestres protegidas públicas a propiedades privadas que ya no cumplen con los objetivos de conservación para lo cual fueron creadas, inclusive las mismas en su caso, están transformadas en colonias campesinas, campos de cultivos, campos de pastoreo, entre otros.

RECOMENDACIÓN

La SEAM deberá tener un criterio institucional que permita determinar las acciones a seguir para el desarrollo de las áreas silvestres protegidas que se encuentran en esta situación.

4.10.2 En Reservas de Biósfera.

En la Resolución N° 200/01, emitida por la Secretaría del Ambiente (SEAM), se definió como una categoría de manejo nacional a la Reserva de Biósfera. Esta categoría se diferencia de las Reservas de Biósfera creadas por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), que tiene un carácter internacional y debe ser aprobada por dicho organismo.

Si bien, el Paraguay creó la Reserva de Biósfera del Chaco en el año 2001, la misma también fue reconocida por la UNESCO en el año 2005. Asimismo, creó en el año 2001 la Reserva de Biósfera del Cerrado del Río Apa.

La Resolución SEAM N° 200/01, en su artículo N° 30 establece lo siguiente: "Estas Reservas, para su manejo, se dividirán en cuatro tipos de zonas: a) Zona Natural, Central o Núcleo; b) Zona de Amortiguamiento, tampón o manipulación; c) Zona de Recuperación, transición de restauración; d) Zona Cultural Estable".



OBSERVACIÓN N° 17

La Secretaría del Ambiente (SEAM) no zonificó, demarcó ni señaló las Reservas de Biósferas declaradas por Paraguay, para su manejo, según el artículo N° 30 de la Resolución N° 200/01.

Se definirá como Categoría bajo el nombre genérico de **Reserva de Biosfera** a aquellas áreas que permitan constituir una unidad de uso flexible que permitan la coexistencia armoniosa de diferentes modalidades de aprovechamiento y conservación, incluyendo otras categorías de manejo a su interior.

DESCARGO DE LA SEAM

La SEAM no presentó descargo alguno, por tanto, el Equipo Auditor se ratifica en la observación realizada.

CONCLUSIÓN

Las Reservas de Biósfera no son manejadas como áreas silvestres protegidas, ya que solamente están identificadas las áreas núcleo, pero no cuentan con planes de manejo, ni están demarcadas en el terreno, ni tienen personal asignado para su manejo.

RECOMENDACIÓN

La SEAM deberá adecuar el manejo de las Reservas de Biósfera a lo exigido en las normativas y requerimientos técnicos correspondientes.

4.11 Infracciones y sanciones.

La Ley N° 352/94 "De Áreas Silvestres Protegidas" en su artículo 59 se estableció cuanto sigue: "Las sanciones que podrá aplicar la Autoridad de Aplicación sin perjuicio de lo establecido en las demás normas vigentes, serán: a) Apercibimientos; b) Suspensión temporal de autorizaciones, licencias, permisos y concesiones; c) Multas hasta de un mil jornales diarios para actividades no especificados en la capital; d) Clausura o inhabilitación temporal de áreas, edificaciones, locales comerciales, o medios de transportes; y, e) Secuestro y decomiso de bienes.

La calificación y gradación de las infracciones y sanciones, así como el proceso de aplicación y levantamiento serán materia de reglamentación".

OBSERVACIÓN N° 18

La Secretaría del Ambiente (SEAM) no estableció ninguna reglamentación acerca de la calificación y gradación de las infracciones y sanciones, así como el proceso de aplicación y levantamiento de evidencias y proceder, según lo establecido en el Art. N° 59 de la Ley N° 352/94 "De Áreas Silvestres Protegidas".

DESCARGO DE LA SEAM

La SEAM no presentó descargo alguno, por tanto, el Equipo Auditor se ratifica en la observación realizada.

CONCLUSIÓN

Las sucesivas administraciones de la SEAM, hasta el 27 de julio de 2010, no reglamentaron el Artículo 59 de la Ley N° 352/94, por la cual no se tuvo la calificación, ni gradación de las infracciones y sanciones, así también, no se ha concretado el proceso de aplicación y levantamiento de evidencias y proceder, conforme a las exigencias de la normativa.

RECOMENDACIÓN

La SEAM deberá articular los recaudos pertinentes, de manera a investigar las causales de su incumplimiento, y en su caso, recurrir a las instancias que corresponden y proceder en consecuencia. Es importante destacar que el artículo 59 de la Ley N° 352/94, estuvo vigente hasta el 27 de julio de 2010, por tanto, las administraciones posteriores a esa fecha están exentas de esta recomendación, por lo que no es aplicable el mencionado artículo.

4.12 Coordinación con otros Entes.

Varias áreas silvestres protegidas del Paraguay cuentan con recursos históricos y culturales entre sus atractivos. Para esos casos la Ley N° 352/94 "De Áreas Silvestres Protegidas", estableció en su Artículo N° 66 lo siguiente: "En aquellas Áreas Silvestres Protegidas donde existieran Recursos Naturales o Históricas bajo competencia que implicaran la participación de otros organismos estatales, éstos deberán ajustar sus acciones bajo la Coordinación de la Autoridad de Aplicación de la presente Ley, de manera acorde a los objetivos primordiales de estas Áreas.

OBSERVACIÓN N° 19

La Secretaría del Ambiente (SEAM) no realizó inventarios de sitios históricos, valoración y puesta en valor y conocimiento para el enriquecimiento de las Áreas Silvestres Protegidas del país, como para aumentar el turismo y el cuidado de dichas áreas.

DESCARGO DE LA SEAM

La SEAM no presentó descargo alguno, por tanto, el Equipo Auditor se ratifica en la observación realizada.

CONCLUSIÓN

Se desconocen muchos de los sitios históricos que se encuentran en las áreas silvestres protegidas públicas, lo cual resta atractivo turístico a las mismas, según está establecido en el artículo N° 66 de la Ley N° 352/94.

RECOMENDACIÓN

La SEAM deberá dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 66 de la Ley N° 352/94, de manera a utilizarla como un atractivo turístico para la recepción de visitantes.

Así mismo, al tratarse del incumplimiento de una normativa legal, deberá articular los recaudos pertinentes, de manera a investigar las causales de su incumplimiento, y en su caso, recurrir a las instancias que corresponden y proceder en consecuencia.



Fuente: CGR



Picada Histórica Guerra del Chaco en el Parque Nacional Teniente Agripino Enciso. Fuente: CGR

Misión: "Promovemos el manejo transparente del patrimonio público mediante actividades de control comprometidos con el bienestar de nuestra ciudadanía".



Sitio Histórico en el Parque Nacional Cerro Corá.
Fuente: CGR



Casa del sabio Moisés Bertoni en el Monumento Científico Moisés Bertoni – Alto Paraná. Fuente: CGR



Fundición de Hierro La Rosada el Parque Nacional Ybycuí
Fuente: CGR



Sitio ancestral Ayoreo en el Parque Nacional Defensores del Chaco. Fuente: CGR

OBSERVACIÓN N° 20

La Secretaría del Ambiente (SEAM) no coordinó con otros entes estatales responsables de los recursos culturales e históricos las acciones y cooperación de manera a potenciar el funcionamiento del área y para no perder valores culturales e históricos nacionales.

DESCARGO DE LA SEAM

La SEAM no presentó descargo alguno, por tanto, el Equipo Auditor se ratifica en la observación realizada.

CONCLUSIÓN

La SEAM no ha logrado otorgar la importancia requerida a los recursos culturales e históricos con que cuenta en las Áreas Silvestres Protegidas, ya que no coordinó con los otros entes estatales especializados en el cuidado y puesta en valor de estos.

RECOMENDACIÓN

La SEAM deberá establecer acciones conjuntas con los entes relacionados con los recursos culturales e históricos, de manera a que los mismos puedan ser potenciados, valorados y protegidos.

5 GESTIÓN OPERATIVA DE LA SECRETARÍA DEL AMBIENTE – SEAM.

5.1 Planes de manejo.

Según la Ley N° 352/94 DE ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS, se entiende por Plan de Manejo al documento que 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.

Entre las atribuciones y competencias de la Autoridad de Aplicación, para el caso la Secretaría del Ambiente (SEAM), ésta deberá administrar y manejar las áreas silvestres protegidas mediante un plan de manejo, según lo establecido en varios artículos de la Ley N° 352/94 DE ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS:

Artículo 14: Serán atribuciones y competencia de la Autoridad de Aplicación:

h) Administrar y manejar las Áreas Silvestres Protegidas bajo dominio público, para lo cual se elaborará un Plan de Manejo para cada Área Silvestre Protegida.

Artículo 37: 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.

A continuación se detalla la situación de los planes de manejo de las vigentes Áreas Silvestres Protegidas – ASP del Paraguay:

| N° Orden | Nombre del Área Protegida | Plan de Manejo | Observaciones |
|----------|------------------------------------------|----------------|--------------------------------------|
| 1 | Zona de Reserva Nacional Cerro Lambaré | No | |
| 2 | Monumento Científico Moisés Bertoni | Si | Vigencia 2011 – 2015 |
| 3 | Parque Nacional Tinfunque | No | |
| 4 | Parque Nacional Caazapa | No | |
| 5 | Reserva Nacional Kuri'y | No | |
| 6 | Parque Nacional Saltos del Gualrá | No | |
| 7 | Parque Nacional Nacunday | No | |
| 8 | Parque Nacional Ybycui | No | |
| 9 | Parque Nacional Defensores del Chaco | No | |
| 10 | Parque Nacional Cerro Cora | No | |
| 11 | Parque Nacional Teniente Agripino Enciso | No | |
| 12 | Parque Nacional Lago Ypacarai | No | Borrador presentado para aprobación. |
| 13 | Parque Nacional Serranía de San Luis | No | |
| 14 | Monumento Natural Macizo Acahay | No | |
| 15 | Parque Nacional Lago Ypoa | No | |
| 16 | Parque Nacional San Rafael | Si | Vigencia 2007 – 2012 |
| 17 | Reserva Natural Yabebyry | No | |

| N° Orden | Nombre del Área Protegida | Plan de Manejo | Observaciones |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------|----------------|--------------------------------------|
| 18 | Monumento Natural Cerro Koi | No | Borrador presentado para aprobación. |
| 19 | Monumento Natural Cerro Chorori | No | Borrador presentado para aprobación. |
| 20 | Parque Nacional Paso Bravo | Si | Vigencia 2009 – 2013 |
| 21 | Parque Nacional Bella Vista | No | |
| 22 | Monumento Natural Cerro Chovoreca | No | |
| 23 | Parque Nacional Río Negro | No | |
| 24 | Reserva Natural Cerro Cabrera Timane | No | |
| 25 | Reserva de Recursos Manejados Yvytyruzu | No | |
| 26 | Reserva Ecológica Capiibary | No | |
| 27 | Parque Nacional Médanos del Chaco | Si | Vigencia 2005 – 2010 |
| 28 | Reserva Ecológica Banco San Miguel y Bahía de Asunción | No | Borrador presentado para aprobación. |
| 29 | Paisaje Protegido Cerro Dos de Oro | No | |
| 30 | Reserva Natural Municipal Huasipungo | No | |
| 31 | Isla Carrizal | No | |
| 32 | Carrizales del Paraná | No | |
| 33 | Monumento Natural Laguna Blanca | No | |
| 34 | Monumento Natural Isla Susu | No | |
| 35 | Paisaje Protegido Ycua Bolaños | No | |
| 36 | Jukyty Guasu | No | |
| 37 | Monumento Natural Cavernas Caverna Kamba Hopo | No | |
| 38 | Monum. Nat. Cavernas Cerro Tres Cerros – Cavernas – 14 de Julio y Santa Caverna | No | |
| 39 | Monumento Natural Cavernas Cerro Morado – Caverna Ykuapa'i | No | |
| 40 | Reserva de Recursos Manejados Ñu Guasu | No | |

OBSERVACIÓN N° 21

La Secretaría del Ambiente (SEAM), encargada de la administración de las áreas silvestres protegidas bajo dominio público, cuenta con 40 áreas protegidas bajo su responsabilidad, sin embargo, de esas, solo 4 (cuatro) tienen planes de manejo vigentes en el período auditado, 3 (tres) tienen planes de manejo a la espera de su aprobación, 33 (treinta y tres) no tienen aún planes de manejo, lo cual impide la gestión eficiente de esas áreas protegidas.

Las áreas protegidas que no cuentan con planes de manejo, suplen con planes operativos anuales, como directiva de las gestiones que se deben realizar en las áreas protegidas. Sin embargo, los planes operativos son de carácter paliativo, ya que no consideran aspectos importantes para la gestión de las áreas protegidas, como la definición de la zona de amortiguamiento, conformación y funcionamiento del Comité de Gestión, involucramiento de las poblaciones residentes y de la periferia, entre otros.

DESCARGO DE LA SEAM

La SEAM no presentó descargo alguno, por tanto, el Equipo Auditor se ratifica en la observación realizada.

CONCLUSIÓN

Las diferentes administraciones de la SEAM no han logrado gestionar efectivamente la mayoría de las áreas silvestres protegidas públicas, debido a que las mismas no cuentan con planes de manejo debidamente aprobados e implementados.



RECOMENDACIÓN

La SEAM deberá realizar los trámites correspondientes para que todas las áreas silvestres protegidas públicas cuenten con los recaudos suficientes para su manejo.

5.2 Grado de implementación de los planes de manejo.

El grado de implementación de los planes de manejo permite todas las gestiones realizadas para que las áreas silvestres protegidas cumplan con los objetivos para los cuales fueron creadas, cada una según su singularidad. En general, de acuerdo a la información recabada y corroborada con las visitas de campo, en forma general la gestión de la autoridad de aplicación es débil, en referencia a este punto.

OBSERVACIÓN N° 22

El grado de implementación de los planes de manejo, en aquellas áreas silvestres protegidas en las cuales el plan de manejo está vigente, es considerado bajo, menos del 30% de la planificación, debido a la insuficiencia de recursos, financieros y humanos, lo cual impide que las áreas protegidas alcancen los objetivos de conservación para los cuales fueron creadas.

La gestión desarrollada por la Secretaría del Ambiente (SEAM) no fue suficiente, atendiendo que durante el periodo auditado, no logro obtener los recursos necesarios que les permitiese elaborar e implementar los planes de manejo, lo cual impidió la consolidación de las áreas protegidas bajo dominio público.

DESCARGO DE LA SEAM

La SEAM no presentó descargo alguno, por tanto, el Equipo Auditor se ratifica en la observación realizada.

CONCLUSIÓN

Las áreas silvestres protegidas públicas que cuentan con plan de manejo vigente, no son manejadas efectivamente, ya que se ejecutan menos del 30 % de las actividades planificadas.

RECOMENDACIÓN

La SEAM deberá gestionar los recursos necesarios para implementar al menos un 80% de las acciones planificadas.

5.3 Cuerpo de guardaparques.

En el artículo N° 41 de la Ley N° 352/94 de Áreas Silvestres Protegidas, se establece que todas las áreas silvestres protegidas tienen que ser manejadas y dirigidas por profesionales. A la vez, menciona que deberá contar con los Guardaparques necesarios para la gestión del Plan de Manejo, y por último, que éstos deben ser profesionales afines con el manejo de las áreas protegidas.

Artículo 41: *Todas las Áreas Silvestres Protegidas, bajo dominio público o privado, deberán contar con un profesional encargado de su manejo y dirección y los Guardaparques necesarios para el desarrollo y cumplimiento del Plan de Manejo del área. Estos deberán ser profesionales en campos afines al manejo de Áreas Silvestres Protegidas.*

OBSERVACIÓN N° 23

Existen áreas protegidas bajo dominio público, que son manejadas y dirigidas por funcionarios que no son profesionales afines con el manejo de las áreas protegidas,

con lo cual se incumple el artículo N° 41 de la Ley N° 352/94 DE ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS.

La Secretaría del Ambiente, incumple el artículo N° 41 de la Ley N° 352/94, ya que varias áreas silvestres protegidas son administradas por guardaparques que no son profesionales, sino que basan su gestión en los conocimientos adquiridos con la antigüedad en la profesión o en el sentido común, lo cual conlleva un riesgo para la protección de las áreas silvestres protegidas.

DESCARGO DE LA SEAM

La SEAM no presentó descargo alguno, por tanto, el Equipo Auditor se ratifica en la observación realizada.

CONCLUSIÓN

La SEAM no ha logrado dar cumplimiento al artículo N° 41 de la Ley N° 352/94, ya que existen áreas silvestres protegidas públicas que son manejadas por guardaparques que no son profesionales.

RECOMENDACIÓN

La SEAM deberá dar cumplimiento a lo establecido en el artículo N° 41 de la Ley N° 352/94, a la brevedad posible.

Así mismo, al tratarse del incumplimiento de una normativa legal, deberá articular los recaudos pertinentes, de manera a investigar las causales de su incumplimiento, y en su caso, recurrir a las instancias que corresponden y proceder en consecuencia.

OBSERVACIÓN N° 24

Las áreas protegidas públicas no cuentan con la cantidad suficiente de personal que permita un desarrollo eficiente de sus planes de manejo y/o planes operativos, así como la cobertura de otras necesidades, impidiendo el cumplimiento de los objetivos para las cuales fueron creadas.

La cantidad de guardaparques destinados a las áreas protegidas públicas, resulta insuficiente para todo el trabajo que se requiere ejecutar para la gestión de las mismas, motivo por el cual el cumplimiento de los objetivos de conservación para los cuales fueron creadas se cumplen parcialmente o directamente no se cumplen, por lo que la diversidad biológica se encuentra en peligro.

DESCARGO DE LA SEAM

La SEAM no presentó descargo alguno, por tanto, el Equipo Auditor se ratifica en la observación realizada.

CONCLUSIÓN

Las áreas silvestres protegidas públicas son vulnerables debido a que no cuentan con suficiente número de funcionarios, que permitan realizar los trabajos mínimos necesarios de manejo de las áreas protegidas.

RECOMENDACIÓN

La SEAM deberá realizar los trámites pertinentes que permitan contar con la cantidad necesaria de funcionarios, que les permita ejecutar todas las acciones planificadas.



5.4 Ocupación de las Áreas Silvestres Protegidas bajo dominio público.

Existen áreas protegidas bajo dominio público que una vez declaradas fueron invadidas, mientras que otras áreas protegidas fueron declaradas con poblaciones asentadas en las mismas. La Ley N° 352/94 DE ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS, en su artículo N° 61, se manifiesta que: "La ocupación de todo terreno declarado como Área Silvestre Protegida bajo dominio público o privado está prohibida; estos actos no otorgan derechos de ninguna especie a sus autores y la acción reivindicatoria del Estado por los mismos es imprescriptible. La Autoridad de Aplicación procederá de inmediato al desalojo".



Asentamiento en el Parque Nacional Ñacunday

OBSERVACIÓN N° 25

La Secretaría del Ambiente (SEAM) no cumplió con lo establecido en el artículo N° 61 de la Ley de ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS, al no accionar solicitando ante las autoridades respectivas el inmediato desalojo por ocupación, en el caso del Parque Nacional Bella Vista y la Reserva Ecológica Capiibary, convertidas hoy en colonias rurales.

A la fecha, las áreas protegidas mencionadas más arriba no cumplen los objetivos por los cuales fueron creadas, debido a que en las mismas se encuentran asentamientos rurales que ocupan gran parte de su superficie, sin embargo, éstas siguen siendo consideradas como áreas protegidas en todas las información emanadas por la Secretaría del Ambiente (SEAM).

DESCARGO DE LA SEAM

La SEAM no presentó descargo alguno, por tanto, el Equipo Auditor se ratifica en la observación realizada.

CONCLUSIÓN

Existen áreas silvestres protegidas públicas que se encuentran invadidas ilegalmente, con el agravante que la SEAM no solicitó ante las autoridades respectivas, el inmediato desalojo por ocupación, como está establecido en el artículo N° 61 de la Ley N° 352/94, poniendo el peligro la integridad de las mismas.

RECOMENDACIÓN

La SEAM deberá evaluar la pertinencia de dar continuidad a la categorización de las ASP Parque Nacional Bella Vista y la Reserva Ecológica Capiibary, atendiendo que dichas áreas hoy se constituyen en colonias rurales constituidas. O en su defecto, proceder a recuperar y restituir dichas áreas.



Cabe mencionar que toda transgresión, violación, infracción o incumplimiento de las normas jurídicas que regulan la materia, objeto del presente Examen Especial y que surjan como consecuencias de acciones u omisiones contrarias a las obligaciones impuestas, constituyen infracciones que traen responsabilidades que deben de ser deslindadas a través de las investigaciones correspondientes de manera a determinar la gravedad del hecho y sancionar a los responsables en particular.

En el eventual caso que de la investigación efectuada surgieren indicios de responsabilidad civil y/o penal, de los funcionarios intervinientes en el proceso observado, la SEAM se encuentra compelida a impulsar los trámites de rigor correspondientes en los ámbitos judiciales correspondientes, y en su caso dar intervención a la Procuraduría General de la República.

5.5 Equipamiento de las Áreas Silvestres Protegidas bajo dominio público.

Para la llevar a cabo las acciones que son necesarias en referencia al manejo de un área protegida, es necesario contar con los equipamientos básicos, como instrumentos de medición, de navegación, de campamento, armamento y municiones, uniformes adecuados, sistemas de comunicación, entre otros.

OBSERVACIÓN N° 26

El personal Guarda parque no cuenta en cantidad suficiente con los equipamientos básicos para el manejo eficiente de las áreas silvestres protegidas, armamento, municiones, insumos, equipos informáticos, equipos de campo entre otros.

Se detectó que la Secretaría del Ambiente (SEAM) entregó armamento a los Guardaparques, pero con escaso parque de municiones, situación que pone en riesgo la seguridad del personal (en especial en los sitios apartados), además, ninguna tiene equipos de campo necesarios para realizar tareas de patrullaje, monitoreo, navegación, lo cual limita el trabajo desarrollado por el personal asignado.

DESCARGO DE LA SEAM

La SEAM no presentó descargo alguno, por tanto, el Equipo Auditor se ratifica en la observación realizada.

CONCLUSIÓN

El personal asignado a las áreas silvestres protegidas públicas no puede realizar su trabajo con efectividad, debido a que no cuentan con los suficientes equipos básicos que la actividad requiere, lo cual pone en peligro hasta la integridad física de los mismos.

RECOMENDACIÓN

La SEAM deberá gestionar y proveer al personal asignado a las áreas silvestres protegidas de los equipos básicos que requieren para la ejecución de las acciones de gestión que son necesarias.

OBSERVACIÓN N° 27

El sistema de comunicación radial de la institución se encuentra fuera de funcionamiento, lo que significa que las áreas protegidas, o sus puestos, se encuentran incomunicados, ocasionando una demora o falla en la transmisión de información y mensajes desde y hacia el área protegida.

El sistema de radio institucional constituye un medio rápido y eficiente de mantener comunicación entre las áreas protegidas y las oficinas centrales de la Secretaría del Ambiente, sobre todo en aquellas ASP que se encuentran en lugares alejados, como el

Chaco, caso Parque Nacional Defensores del Chaco, Río Negro, Cerro Chovoreca, Médanos del Chaco, Teniente Agripino Enciso, Médanos del Chaco y Cerro Cabrera, de manera a informar novedades importantes que ocurren tanto en las áreas protegidas como en la oficina central en Asunción.

Se ha podido evidenciar que principalmente las áreas protegidas de la Región Oriental que se encuentran en áreas cercanas a centros poblados importantes, y/o cuentan con cobertura de telefonía celular, se mantienen en comunicación con la Secretaría del Ambiente (SEAM), utilizando los recursos particulares de los Guardaparques.

DESCARGO DE LA SEAM

La SEAM no presentó descargo alguno, por tanto, el Equipo Auditor se ratifica en la observación realizada.

CONCLUSIÓN

Existen áreas silvestres protegidas públicas que están totalmente incomunicadas debido a que no cuentan con sistemas de comunicación institucional y se encuentran fuera del servicio telefonía celular nacional o en el mejor de los casos con cobertura de telefonía extra nacional, a cuenta de los recursos particulares de los guardaparques.

RECOMENDACIÓN

La SEAM deberá implementar un sistema de comunicación institucional que permita mantener contacto permanente con todas las áreas silvestres protegidas, de manera a velar por la seguridad del área, del personal a cargo y los potenciales visitantes.

5.6 Infraestructura de las Áreas Silvestres Protegidas bajo Dominio público.

La Secretaría del Ambiente (SEAM), en su carácter de administrador de las áreas protegidas bajo dominio público, es la responsable de proporcionar la infraestructura necesaria para la gestión de las áreas protegidas, tanto lo relacionado con el manejo propiamente dicho (oficinas, depósitos, agua segura, centro de visitantes, entre otros), así como la vivienda para los funcionarios destinados al área protegida.

OBSERVACIÓN N° 28

La Secretaría del Ambiente (SEAM) no brinda la infraestructura necesaria para el manejo de áreas protegidas bajo dominio público, razón por la cual el personal asignado a las mismas vive y realiza oficina en dependencias cedidas por otros entes públicos, o del sector privado, como es el caso de los Parques Nacionales Ñacunday, San Rafael, Yvytyruzú, Ypacarai, entre otros.

Estas áreas protegidas no tienen presencia institucional en las mismas, por lo que los funcionarios viven en sitios fuera de las áreas protegidas. Esta situación ocasiona que las áreas protegidas sean desatendidas, lo cual es aprovechado por personas para la realización de actividades ilegales.





En la foto se encuentra la vivienda utilizada como administración del Parque Nacional Ñacunday, propiedad del Ministerio de Educación y Cultura (MEC).



Sede administrativa inconclusa en el Parque Nacional Ñacunday, desde el 2011.

DESCARGO DE LA SEAM

La SEAM no presentó descargo alguno, por tanto, el Equipo Auditor se ratifica en la observación realizada.

CONCLUSIÓN

Existen áreas silvestres protegidas que a pesar de tener personal asignado, los mismos no se encuentran dentro del área protegida correspondiente, debido a que no existen las condiciones básicas necesarias para la permanencia de los guardaparques en las mismas, lo cual facilita la realización de acciones contrarias a los objetivos de protección.

RECOMENDACIÓN

La SEAM deberá dotar de sedes administrativas que cuenten con los servicios básicos para albergar permanentemente a los guardaparques asignados a las áreas silvestres protegidas públicas, de manera segura y confortable.

OBSERVACIÓN N° 29

La Secretaría del Ambiente (SEAM), brinda una infraestructura deficitaria para el manejo de áreas protegidas bajo dominio público, razón por la cual el personal asignado habita en viviendas que se encuentran en malas condiciones, con servicios básicos inadecuados, como es el caso de los Parques Nacionales Ybycuí, Defensores del Chaco, el Monumento Científico Moisés Bertoni, entre otros.

Misión: "Promovemos el manejo transparente del patrimonio público mediante actividades de control comprometidos con el bienestar de nuestra ciudadanía".

En la foto se observa el techo apuntalado para evitar su derrumbe, lo cual se constituye en una situación de grave peligro para los Guarda parques y otras personas.



Infraestructura del Parque Nacional Defensores del Chaco
Fuente: CGR

Uno de los baños del Parque Nacional Defensores del Chaco
Fuente: CGR








Misión: "Promovemos el manejo transparente del patrimonio público mediante actividades de control comprometidos con el bienestar de nuestra ciudadanía".



Puesto de Guardaparques Siracua, abandonado, en el Parque Nacional Teniente Agripino Enciso.
Fuente: CGR

Techo sin canaletas en el Parque Nacional Defensores del Chaco
Fuente: CGR



Baño utilizado como depósito en el Parque Nacional Defensores del Chaco.
Fuente: CGR

Algunas áreas protegidas cuentan con infraestructura en alto grado de deterioro, llegando incluso a poner en peligro la vida de los Guardaparques, mientras que otras tienen los servicios básicos deficientes, como fuentes de agua que provienen de tajamares o nacientes rodeadas de cultivos agrícolas, con alto potencial de contaminación química.

DESCARGO DE LA SEAM

La SEAM no presentó descargo alguno, por tanto, el Equipo Auditor se ratifica en la observación realizada.



Visión: "Institución que logra la cultura del control y brinda respuestas oportuna sobre el uso de los recursos públicos".
Dirección: Bruselas N° 1880 | Teléfono: (595)(21) 6200 000 - Fax: (595)(21) 601 152 | Web: www.contraloria.gov.py | Email: cgr@contraloria.gov.py



CONCLUSIÓN

Las sedes administrativas de las áreas silvestres protegidas públicas se encuentran en deterioro importante, incluso en algunos casos poniendo en peligro la vida de los guardaparques, debido a que no se realizan tareas de mantenimiento y reparación.

RECOMENDACIÓN

La SEAM deberá mejorar las sedes administrativas de las áreas silvestres protegidas públicas, de manera a brindar seguridad y confort a los guardaparques que viven y/o trabajan en las mismas.

5.7 Información disponible en las Áreas Silvestres Protegidas bajo dominio público.

Este apartado se refiere a la información que existe sobre el área protegida, especialmente aquella relacionada con los recursos naturales, geografía, historia, recursos culturales. Además, se considera la disponibilidad de la información, su precisión y los medios de difusión al público en general.

OBSERVACIÓN N° 30

La Secretaría del Ambiente (SEAM) cuenta con información básica de la mayoría de las áreas protegidas bajo dominio público, sin embargo, la misma, en muchos casos, no se encuentra actualizada, siendo además de escasa difusión lo cual resulta que la misma sea poco accesible al público en general.

La Secretaría del Ambiente (SEAM) maneja áreas protegidas que contienen patrimonio natural y patrimonio cultural, lo cual se constituye en un atractivo importante de público nacional e internacional, pero, difícilmente se encuentra esta información en las redes sociales, páginas web, material impreso, que puedan ser usados para campañas de difusión a media y gran escala que puede retribuir importantes recursos para el manejo de las áreas protegidas.

DESCARGO DE LA SEAM

La SEAM no presentó descargo alguno, por tanto, el Equipo Auditor se ratifica en la observación realizada.

CONCLUSIÓN

La información que existe acerca de las áreas silvestres protegidas públicas es de difícil acceso al público en general y además no se encuentra actualizada.

RECOMENDACIÓN

La SEAM deberá actualizar la información de las áreas silvestres protegidas públicas y disponer la misma en sitios accesibles para todo el público.

5.7.1 Comité de gestión de las Áreas Silvestres Protegidas bajo dominio público.

Créanse los Comités de Gestión de las Áreas Silvestres Protegidas del Paraguay, como instancias de participación locales de gestión para la protección y conservación de las unidades de conservación que conforman el Subsistema bajo Dominio Público indicado en la Ley N° 352/94 de Áreas Protegidas.

El Comité de Gestión será el órgano representativo a nivel local, que participará en la planificación del manejo del Área Silvestre Protegida para lo cual se conformó, y apoyara la

supervisión y desarrollo, en base a lo estipulado por la Ley N° 352/94, el Plan de Manejo y su Plan Operativo, así como reglamentos de uso, en el ámbito de dicha Ley. No tiene personería jurídica y se puede establecer por tiempo indefinido, dependiendo de la renovación de su reconocimiento, por parte de la Secretaría del Ambiente (SEAM) como Autoridad de Aplicación de la Ley N° 352/94 de Áreas Protegidas.

Serán objetivos de los Comités de Gestión:

- Colaborar y apoyar en la gestión y administración del Área Silvestre Protegida;
- Coordinar y promover un proceso concertado entre las diferentes instancias sociales, políticas y económicas de la zona para la gestión y administración del Área Silvestre Protegida;
- Evacuar consultas y emitir opiniones sobre los asuntos que el Jefe de Guardaparques de la Dirección General de Protección y Conservación de la Biodiversidad de la Secretaría del Ambiente (SEAM) pongan a su consideración;
- Proponer y facilitar procesos para la elaboración de normas sobre la gestión del Área Silvestre Protegida, que sean posteriormente puestas a consideración de la Dirección General;
- Apoyar la difusión de información y normativas para la conservación del Área Silvestre Protegida; y
- Apoyar a la Administración del Área Silvestre Protegida en la conservación de la misma, el desarrollo de procesos participativos, manejo de conflictos y búsqueda de sinergias.

Funciones y Competencias de los Comités de Gestión

Según lo establecido en artículo N° 4, serán funciones y competencias de los Comités de Gestión:

- Proponer las políticas y acciones para el manejo del Área Silvestre Protegida y su zona, de amortiguamiento para su aprobación por la Secretaría del Ambiente (SEAM);
- Participación en la elaboración del Plan de Manejo y Plan Operativo del área, así como velar por la ejecución de los mismos;
- Proponer medidas que armonicen el uso de los recursos con los objetivos de conservación del Área Silvestre Protegida y su zona de amortiguamiento;
- Proponer proyectos y actividades destinados a mejorar la calidad de vida de las comunidades locales asentadas en la zona de amortiguamiento.
- Dar seguimiento al cumplimiento de los contratos y/o convenios relacionados al manejo del Área;
- Dar seguimiento al cumplimiento de los Contratos de Administración vigente para el Área Silvestre Protegida;
- Proponer acciones conducentes a la defensa del Patrimonio de la Nación vinculado al Área Silvestre Protegidas;
- Facilitar la coordinación intersectorial para apoyar la gestión de la administración del Área Silvestre Protegida; y
- Proponer iniciativas para la captación de recursos financieros.

OBSERVACIÓN N° 31

A la fecha se crearon varios Comités de Gestión reconocidos por la Secretaría del Ambiente (SEAM), para el manejo de las áreas protegidas bajo dominio público, de los cuales solamente se encuentran activo uno, lo cual denota una baja gestión por parte de la autoridad de aplicación para lograr el involucramiento de la población y sus

autoridades en cuanto a la conservación de la naturaleza.

La estrategia de creación *per se* de los Comités de Gestión, como una apertura de parte de la Secretaría del Ambiente (SEAM), con las autoridades y pobladores locales, organizaciones no gubernamentales, organismos privados nacionales e internacionales, para la realización de una gestión coordinada de las áreas protegidas bajo dominio público, por medio de un trabajo coordinado, no fue exitoso, ya que la mayoría de los Comités de Gestión han dejado de activar.

DESCARGO DE LA SEAM

La SEAM no presentó descargo alguno, por tanto, el Equipo Auditor se ratifica en la observación realizada.

CONCLUSIÓN

La estrategia de contar con Comités de Gestión para el manejo de las áreas silvestres protegidas públicas fracasó, ya que solamente uno sigue funcionando a la fecha.

RECOMENDACIÓN

La SEAM deberá re direccionar su estrategia en cuanto a la continuidad de los Comités de Gestión para el manejo de las áreas silvestres protegidas públicas.

5.7.2 Interacción con las poblaciones residentes o de la periferia

El manejo de las áreas protegidas no puede ser independiente a la realidad de las poblaciones residentes o que viven en la periferia de las mismas, ya que, las actividades que las mismas lleven a cabo influirán de alguna manera sobre las áreas protegidas y sobre la biodiversidad que ellas albergan. La interacción de estas poblaciones con las áreas protegidas pueden ser beneficiosas para ambas partes, sin embargo, hay ocasiones en que los pobladores ven disminuidas las posibilidades de aprovechamiento de los recursos naturales, ocasionando una consideración negativa hacia la conservación de la naturaleza.

OBSERVACIÓN N° 32

En la mayoría de las áreas protegidas bajo dominio público, no se llevan adelante acciones con las poblaciones residentes o de la periferia, aduciendo la falta de recursos financieros, humanos, tecnológicos, entre otros, que les permita a los Guardaparques realizar trabajos de concienciación, guías turísticos, gestión de proyectos, artesanías y producción sustentable, entre otros, que contribuyan a la visión positiva de los pobladores locales acerca de la existencia de las áreas protegidas en su región.



La gestión de la Secretaría del Ambiente (SEAM) no permitió que las relaciones positivas existentes con los pobladores residentes o de la periferia de las áreas protegidas se hayan fortalecido, sino que más bien, las mismas han desaparecido o incluso la población ve como

un obstáculo a su desarrollo la existencia de áreas donde ellos no pueden aprovechar los recursos naturales existentes. Esta situación, conlleva una problemática importante para los Guardaparques, quienes son las personas que se relacionan directamente con estas poblaciones, ya sea porque son originarios de las mismas, o mantienen otros vínculos con ellas.

DESCARGO DE LA SEAM

La SEAM no presentó descargo alguno, por tanto, el Equipo Auditor se ratifica en la observación realizada.

CONCLUSIÓN

La falta de recursos suficientes dificultó el trabajo de los administradores de las áreas silvestres protegidas con la población vecina, lo cual en algunos casos conlleva a crear situaciones antagónicas con la conservación de dichas áreas.

RECOMENDACIÓN

La SEAM deberá gestionar los recursos suficientes y pertinentes para realizar trabajos con las poblaciones vecinas de manera a fortalecer las relaciones entre las áreas protegidas y la sociedad civil.

5.8 Monitoreo de la biodiversidad en las Áreas Silvestres Protegidas bajo dominio público.

La mayor parte de las áreas protegidas bajo dominio público se crearon para, conservar muestras representativas de regiones ecológicas y la biodiversidad que en las mismas se encuentran. Al respecto, no solo es suficiente crear las áreas protegidas, dotarlas del cuerpo de Guardaparques y de los recursos que necesita su gestión, sino que también forma parte importante, el monitoreo de la biodiversidad, de manera a constatar la efectividad de las actividades que se están desarrollando.

OBSERVACIÓN N° 33

En la mayoría de las áreas protegidas públicas que tiene por objetivo la conservación de la biodiversidad, la Secretaría del Ambiente (SEAM), o a través de otros organismos, no han realizado ningún trabajo de monitoreo de la biodiversidad existentes en las áreas protegidas, incluso de aquellas que cuentan con objetos de conservación identificados en los Planes de Manejo.

El Paraguay, desconoce el estado de su biodiversidad, al menos aquella localizada en las áreas protegidas bajo dominio público, debido a que no realiza un monitoreo en las mismas creadas para la conservación de la misma, para informar el estado de las poblaciones silvestres a pesar de la ocurrencia de innumerables acontecimientos que afectan a la biodiversidad, como el cambio climático, la transformación de la naturaleza para la producción agropecuaria, la contaminación del aire, suelo y agua.

La Ley N° 253/93 del Convenio sobre la Diversidad Biológica en su Art. 25, el órgano subsidiario de asesoramiento científico técnico y tecnológicos en su ítem 2: bajo la autoridad de la Conferencia de las Partes, de conformidad con directrices establecidas por ésta y a petición de la propia Conferencia, este órgano: en su punto d) Prestará asesoramiento sobre los programas científicos y la cooperación internacional en materia de investigación y desarrollo en relación con la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica

La investigación es una actividad que ayuda a la conservación y al uso sostenible de la diversidad biológica, a cooperar para resolver los problemas que puedan surgir; así como

también al fortalecimiento y ejecución de políticas nacionales en post del mejoramiento de las áreas protegidas.

El monitoreo es un procedimiento por el cual se consigue información de un sistema biológico para descubrir los cambios que ocurren en el espacio y tiempo, con el propósito de dar información básica para el manejo de los recursos naturales. Esta investigación ayuda a establecer y evaluar las decisiones de conservación y suministra mecanismos para la corrección de las mismas.

DESCARGO DE LA SEAM

La SEAM no presentó descargo alguno, por tanto, el Equipo Auditor se ratifica en la observación realizada.

CONCLUSIÓN

La falta de recursos suficientes impidió la realización sistemática de monitoreos de la diversidad biológica en las áreas silvestres protegidas.

RECOMENDACIÓN

La SEAM deberá gestionar los recursos pertinentes y suficientes para realizar tareas de monitoreo sistemático de la biodiversidad en las áreas silvestres protegidas públicas.

5.9 Uso público.

Uno de los objetivos de conservación de las áreas silvestres protegidas es la utilización por parte del público, pero, para el efecto las mismas deben tener la infraestructura y facilidades para la educación y el esparcimiento del público.

OBSERVACIÓN N° 34

La mayoría de las áreas silvestres protegidas públicas no cuentan con infraestructura adecuada, o las mismas no son suficientes para la recepción de visitantes, lo cual impide el cumplimiento de los objetivos de conservación para las cuales fueron creadas.

DESCARGO DE LA SEAM

La SEAM no presentó descargo alguno, por tanto, el Equipo Auditor se ratifica en la observación realizada.

CONCLUSIÓN

La SEAM no ha logrado poseer los recaudos necesarios para la recepción de visitantes en las áreas silvestres protegidas, por esa razón la infraestructura con que cuenta las mismas son precarias ante inclusive inseguras.

RECOMENDACIÓN

La SEAM deberá dotar de la infraestructura mínima necesaria para la recepción de visitantes en las áreas silvestres protegidas públicas.

5.10 Investigación científica.

La investigación científica se constituye en una herramienta fundamental que permite tomar decisiones acerca del manejo de las áreas protegidas, de manera a que las mismas permitan la conservación de los procesos ecológicos, la restauración de sitios degradados y el aprovechamiento sustentable de recursos naturales.



OBSERVACIÓN N° 35

La Secretaría del Ambiente (SEAM), en el período auditado no realizó investigación científica en la mayor parte de las áreas protegidas bajo dominio público, base científica que toda área protegida debe tener de manera a guiar la gestión de las mismas, situación que denota el incumplimiento de los objetivos de conservación para lo cual se crearon muchas áreas protegidas.

La investigación científica es uno de los objetivos de conservación que tienen la mayoría de las áreas protegidas, ya que se constituye en la única herramienta científica válida para conocer y proteger los procesos ecológicos y las poblaciones naturales. Esta investigación no precisa ser realizada exclusivamente por la Secretaría del Ambiente (SEAM), sino que la misma puede ser realizada por otras entidades, como lo son las universidades, que suelen llevar alumnos para que realicen investigaciones científicas.

DESCARGO DE LA SEAM

La SEAM no presentó descargo alguno, por tanto, el Equipo Auditor se ratifica en la observación realizada.

CONCLUSIÓN

La SEAM no ha logrado realizar por sí o por terceros investigaciones científicas en las áreas silvestres protegidas públicas en el período auditado, siendo este uno de los objetivos básicos que deben cumplir las áreas protegidas.

RECOMENDACIÓN

La SEAM deberá disponer de los medios pertinentes y suficientes para realizar investigaciones científicas en las áreas silvestres protegidas.

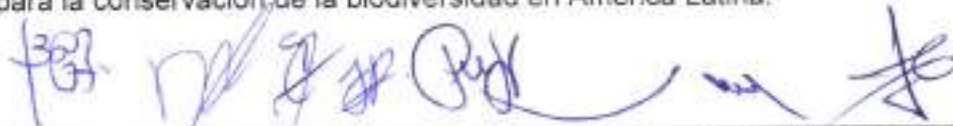
6 ÍNDICE DE IMPLEMENTACIÓN Y DE GESTIÓN DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS – INDIMAPA.

La auditoría buscó tener una visión sistémica de las áreas protegidas (ASP) del Paraguay, de forma a evaluar si se han dado las condiciones normativas, institucionales y operacionales necesarias para que estas alcancen los objetivos para las cuales fueron creadas. Como producto de esa evaluación, se desarrolló el Índice de Implementación y de Gestión de las Áreas Protegidas (INDIMAPA).

El INDIMAPA es un instrumento georeferenciado de evaluación, comunicación y monitoreo, visualizado en un mapa. Esta herramienta fue desarrollada a partir de índices e indicadores de implementación y de gestión de las ASP evaluadas. El INDIMAPA presenta datos individualizados de la gestión de cada área protegida, así como informaciones consolidadas de las evaluaciones.

La evaluación consta de hasta 13 indicadores relacionados con la implementación y gestión para cada AP. El mapa también provee un índice de implementación que es el resultado de la media de todos los indicadores aplicados, de modo que para cada AP sólo existe un índice.

El mapa tiene tres propósitos principales: servir como una herramienta de diagnóstico individualizado de cada AP; ser un mecanismo de comunicación de los resultados de la auditoría; y permitir el seguimiento de la implementación y gestión de las AP a lo largo del tiempo. Por tanto, la consolidación de estos datos permite una visión sistémica de la política pública para la conservación de la biodiversidad en América Latina.



INDIMAPA permite sistematizar toda la información generada por las ASP en un solo documento, por lo que es posible identificar en una vista rápida las principales fortalezas y debilidades en la gestión e implementación de estas áreas.

6.1 Indicadores de implementación

Los 13 temas seleccionados para ser evaluados a través de los indicadores del INDIMAPA se enumeran en la Tabla 1. Cabe señalar que los temas fueron creados para una aplicabilidad general. Sin embargo, debido a las características únicas de las ASP, algunos indicadores no son aplicables a determinadas áreas protegidas, es decir, no todas las áreas son medidas por 13 indicadores.

Los indicadores tienen escalas de cero a tres puntos para cada requisito. Por tanto, un punto se asigna a cada requisito encontrado. Si el ASP atiende los 3 requisitos, recibe la máxima puntuación (3 puntos) y se considera que el ASP, en ese sentido, está en la situación esperada. Si ninguno de los requisitos se cumple, el ASP recibe una puntuación de cero (0 puntos) en ese aspecto, lo que significa que no hay avances en su implementación.

Los resultados se disponen en un gráfico de radar como muestra la tabla 1, donde para cada indicador hay un eje. Se marca en cada eje el punto que representa el grado de implementación del aspecto, formando un polígono. Este polígono permite la identificación de los picos y los valles de los aspectos (es decir, la fuerza y la debilidad de la gestión), así como la situación del estado general del área protegida (mostrada por la expansión o contracción del gráfico de polígono).

Tabla 1:
Presentación de los 13 indicadores de implementación y del gráfico de radar

| Indicador | |
|-----------|------------------------------------------------------|
| G | Plan de manejo del ASP |
| H | Recursos humanos |
| \$ | Recursos financieros |
| E | Estructura administrativa |
| T | Consolidación territorial |
| F | Fiscalización y emergencias ambientales |
| P | Investigación |
| B | Monitoreo de la biodiversidad |
| C | Comité de Gestión |
| M | Manejo por las comunidades tradicionales y/o locales |
| U | Uso público |
| N | Concesiones y contratos de administración |
| L | Articulación en el ASP |





Estos indicadores se construyeron de acuerdo con algunos parámetros, entre ellos los criterios legales establecidos.

Además, se han examinado otros métodos de evaluación reconocidos internacionalmente, de entre ellos el RAPPAM (*Rapid Assessment and Prioritization of Protected Areas Management*), que evaluó la gestión de más de 1.600 áreas protegidas en 49 países en todo el mundo (Leverington et al. 2010). Otro método consultado fue el *Tracking Tool*, herramienta desarrollada por WWF en colaboración con el Banco Mundial y basado en el modelo elaborado por la Comisión Mundial de Áreas Protegidas de la IUCN (*International Union for Conservation of Nature*). Esa herramienta ya se ha aplicado en más de 400 áreas protegidas en 50 países de Europa, Asia, África y América Latina.

Los indicadores fueron validados por expertos y discutidos en las reuniones presenciales de los equipos de auditoría de 12 Entidades Fiscalizadoras Superiores involucradas en una Auditoría Coordinada. Así, la universalidad del método fue demostrada con la aplicación de la herramienta por doce países.

6.1.1 Índice de implementación.

En la búsqueda de mejorar la visión sistémica de las ASP evaluadas, los resultados obtenidos representan el promedio de los 13 indicadores (Tabla 2) aplicables a cada AP. Por lo tanto, varía en la misma escala que los indicadores entre cero y tres puntos. El índice ofrece la ventaja de permitir una visión sintética del grado de implementación y gestión de las áreas protegidas, para clasificarlos en tres grupos: baja (rojo), medio (amarillo) y alta (verde).

Tabla 2 – Franjas del índice de implementación y gestión

| Color | Franjas de implementación | Valor del índice |
|-------|---------------------------|-------------------|
| ■ | Alta | $2 \leq i \leq 3$ |
| ■ | Medio | $1 \leq i < 2$ |
| ■ | Baja | $0 \leq i < 1$ |

También se realizó un análisis conjunto de los índices individuales para cada área protegida.

6.1.2 Beneficios esperados del INDIMAPA

El INDIMAPA representa los esfuerzos del gobierno nacional para cumplir con los compromisos nacionales e internacional, en las ASP creadas, simbolizando los aspectos que no se llegaron a implementar efectivamente.

Así que, a través del INDIMAPA, los resultados de la auditoría proporcionan una visión sistémica de la política pública de las áreas silvestres protegidas en el Paraguay. Además, ofrecen una herramienta de evaluación, comunicación y seguimiento que puede apoyar técnicamente el proceso de toma de decisiones con el objetivo de alcanzar los objetivos de la política pública ambiental.

6.2 Resultados de la evaluación de los indicadores.

Después de haber definido los criterios e instrumentos de evaluación, fueron analizadas individualmente las ASP. Estos indicadores, individuales para cada ASP evaluada, una vez georreferenciados, han producido el INDIMAPA, donde se puede ver el desempeño de cada indicador por ASP.

En esta línea, a través del índice de Implementación y de Gestión de Áreas Protegidas (INDIMAPA), utilizado para un amplio diagnóstico de las ASP, se encontró que el 82 % de los territorios protegidos, reportan un grado de implementación y gestión bajo, en tanto, el 18 % restante señala solo un desempeño medio.



Este documento pretende crear una línea de base en la evaluación de la implementación y gestión de las áreas silvestres protegidas, que puede acompañar la evolución de la política pública y el cumplimiento de los acuerdos internacionales firmados y ratificados, entre otros las Metas de Aichi de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica (CDB).

En este contexto, con la georeferenciación de las áreas evaluadas, gobiernos y organismos de control pueden trazar mapas de los territorios que requieren una acción específica, facilitando la toma de decisiones y la gestión territorial. Así, al realizar en el futuro un nuevo trabajo conjunto, podrán verificar objetivamente si hubo de hecho una mejora en la implementación y gestión de las áreas silvestres protegidas.

Además, el INDIMAPA contribuye a la construcción de una visión sistémica de las áreas silvestres protegidas, que puede contribuir a una gobernanza eficaz hacia un desarrollo sostenible.

Por último, el medio ambiente tiene como objetivo contribuir para que los servicios ofrecidos por el patrimonio público ambiental, representado por las áreas silvestres protegidas, se garanticen para las generaciones futuras.

Se presenta a continuación los resultados obtenidos por cada ASP analizada, en el contexto del INDIMAPA.



Handwritten signatures and initials in blue ink.

Misión: "Promovemos el manejo transparente del patrimonio público mediante actividades de control comprometidos con el bienestar de nuestra ciudadanía".

Datos generales del sistema nacional de áreas protegidas

| Áreas (km ²) | | Cantidad | |
|--------------------------|------------------------------------------|----------|----------------------------------------------|
| 406.752,00 | Territorio nacional continental | 91 | Cantidad de áreas protegidas del sistema |
| 83.377,70 | Área del sistema | 40 | Cantidad de áreas evaluadas en el Indimapa |
| 22.545,34 | Área evaluada en el Indimapa | 43,96% | Porcentaje de áreas evaluadas en el Indimapa |
| 27,04% | Porcentaje del área del sistema evaluada | | |

Áreas protegidas evaluadas

Índices de implementación (promedio de los indicadores)

| | | | | | | | | |
|---------|------|-----------------------------------------------------------------------|---------|------|-------------------------------------------|---------|------|--------------------------------------------------------|
| PRY-001 | 0,31 | Área Silvestre Protegida Yaboty Guaza | PRY-014 | 0,46 | Parque Protegido Ytuá Botánico | PRY-025 | 0,82 | Parque Nacional Ybytyraí |
| PRY-002 | 0,78 | Monumento Cerro Pico Mávés Bertoni | PRY-015 | 1,25 | Parque Nacional Caazapa | PRY-030 | 0,81 | Pedregal de Vida Silvestre Isla Central |
| PRY-003 | 1,33 | Monumento Natural Cerro Chavari | PRY-016 | 0,17 | Parque Nacional Cerro Cara | PRY-031 | 0,12 | Pedregal de Vida Silvestre Yaboty y |
| PRY-004 | 0,26 | Monumento Natural Cerro Chorroco | PRY-017 | 0,75 | Parque Nacional Defensores del Chaco | PRY-032 | 0,42 | Reserva Biológica Banco San Miguel y Bahía de Ansonitá |
| PRY-005 | 0,17 | Monumento Natural Cerro Karibá Hopy | PRY-018 | 0,87 | Parque Nacional Lago Ypacarai | PRY-033 | 0,22 | Reserva de Biosfera Mariposas Río Guana |
| PRY-006 | 1,55 | Monumento Natural Cerro El | PRY-019 | 0,22 | Parque Nacional Lago Ypau | PRY-034 | 0,16 | Reserva Ecológica Capibary |
| PRY-007 | 0,68 | Monumento Natural Cerro Mocado - Cuerna Itzá Fall | PRY-020 | 1,03 | Parque Nacional Médanos del Chaco | PRY-035 | 0,16 | Reserva Natural Cerro Libera Toruato |
| PRY-008 | 0,20 | Monumento Natural Isla Sosa | PRY-021 | 0,53 | Parque Nacional Nacunday | PRY-036 | 0,23 | Reserva Natural Municipal Puanapunga |
| PRY-009 | 0,20 | Monumento Natural Laguna Mena | PRY-022 | 0,81 | Parque Nacional Paso Bravo | PRY-037 | 0,27 | Zona Nacional de Reserva Cerro Lamberti |
| PRY-010 | 0,46 | Monumento Natural Macizo Acabuy | PRY-023 | 0,50 | Parque Nacional Río Negro | PRY-038 | NA | Parque Nacional Bella Vista |
| PRY-011 | 0,25 | Monumento Natural Tres Cerros - Caeritas 14 de Julio y Santa Caterina | PRY-024 | 0,51 | Parque Nacional San Rafael | PRY-039 | NA | Parque Nacional Salto del Guairá |
| PRY-012 | 0,08 | Parque Protegido Catedral del Pirani | PRY-025 | 1,02 | Parque Nacional Serranía de San Luis | PRY-040 | 0,60 | Reserva Natural Bopy |
| PRY-013 | 0,28 | Parque Protegido Cerro Dos de Oro | PRY-026 | 1,00 | Parque Nacional Tumbado Alegre del Encino | | | |
| | | | PRY-027 | 0,17 | Parque Nacional Tupaque | | | |
| | | | PRY-028 | 0,67 | Parque Nacional Yfuyá | | | |

PRY-177 # Bopy

7 CONCLUSIONES GENERALES

La Contraloría General de la República con fundamento en las facultades otorgadas por la Constitución Nacional y la Ley N° 276/94 "Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República", en virtud de la Resolución CGR N° 107/14 ha practicado un Examen Especial a la Secretaría del Ambiente (SEAM) a fin de verificar la gestión en cuanto al manejo de las Áreas Silvestres Protegidas bajo dominio público, en el período enero 2009 a diciembre de 2013".

La preparación de la información y documentación analizada es responsabilidad de la entidad auditada, mientras que la de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe en el cual se exprese una opinión sobre la gestión y el acatamiento de las disposiciones legales.

Esta auditoría se efectuó sobre la base del examen de pruebas selectivas de documentos que soportan la gestión de las entidades auditadas con respecto a lo desarrollado en cuanto al control y sanción de las actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de bosques, ocurridas en la región oriental del país a partir de la vigencia de la ley de prohibición de deforestación y sus modificaciones, cuya ejecución y formalización son de exclusiva responsabilidad de los funcionarios intervinientes en las dos instituciones.

Por lo anteriormente expuesto, el examen proporciona una base razonable para fundamentar los conceptos expresados en el Informe, pero no refleja la totalidad de las operaciones ejecutadas, y por tanto no representa la totalidad de las deficiencias existentes.

Esta auditoría concluye que la gestión de la Secretaría del Ambiente (SEAM) ha sido insuficiente en cuanto a su desempeño en dar cumplimiento a los compromisos, responsabilidades funciones y atribuciones asignadas en el cuerpo legal mencionado en el informe y otros vinculantes, entre otros en cuanto a:

La Ley N° 352/94 De Áreas Silvestres Protegidas, a más de 20 años de promulgada, no fue reglamentada, por lo que varios aspectos no son implementados por la existencia de vacíos legales.

Existe solamente un área silvestre protegida con título a nombre de la Secretaría del Ambiente (SEAM), lo cual evidencia una insuficiente gestión por parte de la entidad, situación que permite varios casos de supuestas superposiciones con otros propietarios vecinos, e impiden la consolidación de las áreas silvestres protegidas.

A pesar de que en el Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Paraguay, realizado en el año 1993, y reconocido por Ley N° 352/94 De Áreas Silvestres Protegidas, se establecía que varias áreas protegidas que deberían ser reclasificadas y delimitadas, de acuerdo a los objetivos de conservación y a las características biofísicas de las mismas, lo cual a la fecha no fue realizado.

El Gobierno del Paraguay, durante los años analizados, otorgó recursos financieros destinados a la gestión de las áreas silvestres protegidas, pero no suficientes para la gestión de las mismas, conforme a la planificación de las mismas, lo cual evito la consolidación e integridad de estos sitios protegidos.

La Secretaría del Ambiente (SEAM), deja de percibir importantes recursos financieros para el manejo de las áreas silvestres protegidas, al no buscar alternativas de manejo, además no

implementó el fondo especial de las áreas silvestres protegidas, que aseguraría el compromiso de los recursos en la gestión de las mismas.

La mayor parte de las áreas silvestres protegidas públicas, no contaron con planes de manejo desde su creación, o los mismos ya no están vigentes, y en el caso en que se encuentran vigentes, no se implementan en más del 30%, principalmente por la falta de recursos, lo cual dificulta la consolidación de las áreas protegidas públicas.

La cantidad de recursos humanos destinados a la gestión de las áreas protegidas públicas, en cantidad son insuficientes para la ejecución de las actividades mínimas necesarias. Inclusive existen áreas protegidas sin ninguna presencia institucional.

Existen áreas silvestres protegidas públicas que se encuentran ocupadas, ya sea por asentamientos o por propietarios individuales, sin que las autoridades competentes realicen las gestiones necesarias para proceder a su desocupación, llegando en su caso a hasta modificar las características naturales en tal medida que las mismas ya no cumplen con los objetivos de conservación para las que fueron creadas.

La mayoría de las áreas silvestres protegidas públicas tienen deficiencias en referencia al equipamiento y la infraestructura que poseen, los cuales resultan insuficientes y/o se encuentran obsoletos para las actividades que se deben realizar cotidianamente.

La insuficiente gestión de la SEAM en cuanto a la implementación de Comités de Gestión, ilegal al punto, que solo uno de los varios creados funciona a la fecha, situación que dificulta la participación de los actores locales en la gestión de las áreas protegidas públicas. Asimismo, no se desarrollaron los programas de interacción con los pobladores residentes, lo que ocasiona que los mismos tengan una visión negativa hacia las áreas silvestres protegidas.

En el período auditado no se realizaron investigaciones científicas en las áreas silvestres protegidas públicas, lo cual indica que ni el propio ente ambiental, que cuenta con dependencias destinadas a la investigación científica destinó recursos financieros, técnicos y humanos para el logro de los objetivos que persiguen las áreas silvestres protegidas.

8 RECOMENDACIONES GENERALES

La Secretaría del Ambiente – SEAM, en su rol de entidad pública, deberá dar cumplimiento a los compromisos asumidos en el Convenio de Biodiversidad, en referencia específica a la protección in situ por medio de las áreas silvestres protegidas, de igual manera a lo establecido en la Ley N° 352/94 De Áreas Silvestres Protegidas, relacionados con la gestión de las mismas, de manera a lograr la consolidación del Subsistema Público.

La Autoridad Ambiental, deberá gestionar la reglamentación de la Ley N° 352/94 De Áreas Silvestres Protegidas, y en su caso, las modificaciones que sean necesarias en la mencionada norma legal, que resulten más acordes con las necesidades actuales de conservación.

La Secretaría del Ambiente – SEAM, deberá contar con un estudio técnico que señale la cantidad de recursos financieros, infraestructura, técnicos y humanos que son necesarios para una adecuada gestión de todas las áreas protegidas públicas, de manera a realizar las recaudos necesarios ante las autoridades pertinentes para su consecución. Asimismo, deberá contar con una estrategia financiera, que permita activar el Fondo Especial creado por la Ley N° 352/94 De Áreas Silvestres, hace más de 20 años.

La Secretaría del Ambiente – SEAM, deberá implementar el Consejo Asesor de Áreas Silvestres Protegidas, de manera a contar con una instancia de asesoramiento y consulta, que permita la cooperación en la gestión de las áreas silvestres protegidas públicas.


Deviene procedente puntualizar que toda trasgresión, violación, o incumplimiento de normas jurídicas y que regulan la materia objeto del presente examen y que surjan como consecuencia de acciones u omisiones contrarias a las obligaciones impuestas, constituyen infracciones que traen aparejadas responsabilidades que deben ser deslindadas a través de las investigaciones correspondientes, de manera a determinar la gravedad del hecho y sancionar a los responsables en particular.


En el eventual caso de que a consecuencia de los mismos surgieran indicios de responsabilidad civil y/o penal de los funcionarios intervinientes, en el proceso observado, se encuentran compelidas a impulsar los trámites de rigor correspondientes en dichos ámbitos jurisdiccionales, y, en su caso, dar intervención a la Procuraduría General de la República.


La Secretaría del Ambiente – SEAM deberá, en un plazo no mayor a 30 (treinta) días hábiles, deberá presentar a esta Entidad de Control Superior un Plan de Mejoramiento de gestión, basado en las causas que originaron las observaciones, conclusiones y recomendaciones descriptas en este informe, conforme a la planilla anexa a este informe.

De igual forma, y ante el establecimiento y adopción del Modelo Estándar de Control Interno para las Entidades Públicas del Paraguay - MECIP como marco para el control, fiscalización, y evaluación de los sistemas de control interno de las entidades sujetas a la Supervisión de la CGR - Res. CGR N° 425 del 09 de mayo de 2008 - la Secretaría del Ambiente – SEAM, deberán dar cumplimiento a los trámites y acciones correspondientes a fin de proceder a la adecuación del sistema de control interno utilizado a la fecha.


Es nuestro informe, conforme a la documentación e información proveída por la Entidad Auditada.


Lic. Biol. **Roberto Penayo**
Auditor


Asunción, junio de 2015.

Ing. Agr. **Analja Gómez**
Auditora


Lic. **Carlos Amarilla**
Auditor


Ing. Amb. **Iván Balmori**
Auditor


Ing. Amb. **Jorge Paredes**
Auditor


Ing. Agr. **Federico Palacios**
Supervisor


Lic. **Arnaldo Acosta**
Coordinador Res. CGR N°107/14
Director General

Dirección General de Control de la Gestión Ambiental.

Anexo

Misión: "Promovemos el manejo transparente del patrimonio público mediante actividades de control comprometidos con el bienestar de nuestra ciudadanía".

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
MODELO PLAN DE MEJORAMIENTO

ENTIDAD ASESORADA:
VICENCIA:
FECHA RECEPCIÓN DEL PLAN DE MEJORAMIENTO:
FECHA EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO AL PLAN DE MEJORA:

| N.º | OBJETIVO / OBSERVACIÓN CGR | Área de Responsabilidad | REPERTE DE LA ACTIVIDAD | | INDICADOR DE CUMPLIMIENTO | | RECURSOS DE SECCIONES EN TERRENO | RESPONSABLE | | TIEMPO |
|-----|----------------------------|-------------------------|-------------------------|-----------|---------------------------|----------|----------------------------------|-------------|-----------|--------|
| | | | DIRECTO | COLECTIVO | FRASES | CARACTER | | DIRECTO | INDIRECTO | |
| 1 | | | | | | | | | | |
| 2 | | | | | | | | | | |
| 3 | | | | | | | | | | |
| 4 | | | | | | | | | | |
| 5 | | | | | | | | | | |
| 6 | | | | | | | | | | |
| 7 | | | | | | | | | | |
| 8 | | | | | | | | | | |
| 9 | | | | | | | | | | |
| 10 | | | | | | | | | | |
| 11 | | | | | | | | | | |
| 12 | | | | | | | | | | |
| 13 | | | | | | | | | | |
| 14 | | | | | | | | | | |
| 15 | | | | | | | | | | |
| 16 | | | | | | | | | | |
| 17 | | | | | | | | | | |
| 18 | | | | | | | | | | |
| 19 | | | | | | | | | | |
| 20 | | | | | | | | | | |
| 21 | | | | | | | | | | |
| 22 | | | | | | | | | | |
| 23 | | | | | | | | | | |
| 24 | | | | | | | | | | |
| 25 | | | | | | | | | | |
| 26 | | | | | | | | | | |
| 27 | | | | | | | | | | |
| 28 | | | | | | | | | | |
| 29 | | | | | | | | | | |
| 30 | | | | | | | | | | |
| 31 | | | | | | | | | | |
| 32 | | | | | | | | | | |
| 33 | | | | | | | | | | |
| 34 | | | | | | | | | | |
| 35 | | | | | | | | | | |
| 36 | | | | | | | | | | |
| 37 | | | | | | | | | | |
| 38 | | | | | | | | | | |
| 39 | | | | | | | | | | |
| 40 | | | | | | | | | | |
| 41 | | | | | | | | | | |
| 42 | | | | | | | | | | |
| 43 | | | | | | | | | | |
| 44 | | | | | | | | | | |
| 45 | | | | | | | | | | |
| 46 | | | | | | | | | | |
| 47 | | | | | | | | | | |
| 48 | | | | | | | | | | |
| 49 | | | | | | | | | | |
| 50 | | | | | | | | | | |

FIRMA REPRESENTANTE LOCAL

Nombre: _____
FORMA APLICACIÓN INTERNO

