



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

**INFORME FINAL**

**Resolución CGR Nº 425/11**

**POR LA CUAL SE DISPONE LA REALIZACIÓN DE UNA AUDITORÍA PUNTUAL AL MINISTERIO DE HACIENDA Y A LA SECRETARÍA DEL AMBIENTE, REFERENTE AL NIVEL DE CUMPLIMIENTO DE LA LEY Nº 3001/06 DE VALORACIÓN Y RETRIBUCIÓN DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES, EN EL PERÍODO 2006 AL 2010.**



**Asunción, Paraguay  
Junio, 2012**



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA



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

## Resolución CGR N° 425/11

**Por la cual se dispone la realización de una Auditoría Puntual al Ministerio de Hacienda y a la Secretaría del Ambiente, referente al nivel de cumplimiento de la Ley N° 3001/06 de Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales, en el período 2006 al 2010.**

### Informe Final

Entidades auditadas Secretaria del Ambiente (SEAM) y Ministerio de Hacienda (MH)

Equipo de Auditores	Ing. Agr. Sirley Yegros Abog. Fidelina Ocampo Sr. Ivan Balmori
---------------------	--

Supervisión	Ing. Agr. Federico Palacios, Director Dirección de Control de Gestión de los Recursos Naturales
-------------	--

Coordinación	Lic. Arnaldo Andrés Acosta, Director General Dirección General de Control de Gestión Ambiental
--------------	---



## ÍNDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>6</b>
1.1. Origen y Justificación de la Auditoría.....	6
1.2. Objetivo .....	6
1.3. Alcance.....	6
1.4. Marco Legal.....	6
1.5. Limitaciones de la Auditoría .....	7
1.6. Afectaciones y desafectaciones.....	7
1.7. Comunicación de Observaciones.....	8
1.8. Directivos Y Funcionarios Principales de la entidad a examinar.....	8
<b>2. DESARROLLO DEL INFORME DE AUDITORIA.....</b>	<b>9</b>
2.1 Secretaría del Ambiente (SEAM).....	9
ONSA.....	10
2.2 Ministerio de Hacienda (MH).....	12
Comisión Nacional de Valores – CNV.....	13
<b>3. DESARROLLO DE LAS OBSERVACIONES .....</b>	<b>17</b>
<b>3.1 Cumplimiento de la normativa aplicable a la Ley de Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales.....</b>	<b>17</b>
3.1.1 La Ley Nº 3001/06 “De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales”.....	17
3.1.2 Habilitación de los Servicios Ambientales.....	18
3.1.3 Establecimiento del Mecanismo Técnico y Administrativo para la valoración y tasación de los Servicios Ambientales.....	21
3.1.4 Requisitos para el ingreso al régimen de Servicios Ambientales.....	26
3.1.5 Retribución por Servicios Ambientales prestados.....	27
3.1.6 Emisión de los Certificados por Servicios Ambientales prestados.....	29
3.1.7 Reglamentación para compensación de tributos.....	31
3.1.8 Comunicación a la Comisión Nacional de Valores.....	32
3.1.9 Transacciones de Servicios Ambientales.....	34
3.1.10 Definición de las obras y actividades definidas como de alto impacto.....	35
3.1.11 Reservas legales de Bosque Naturales.....	36
3.1.12 Inspección de las Áreas destinadas a Servicios Ambientales.....	38
3.1.13 Determinación de las eco-regiones de la Región Occidental.....	40
3.1.14 Convocatoria para el ingreso al sistema de servicios ambientales.....	41



<b>3.1.15 Determinación de las equivalencias de los servicios ambientales en cada una de las eco regiones. ....</b>	<b>42</b>
<b>3.1.16 Elaboración del Manual de Procedimientos para la certificación de las áreas destinadas a Servicios Ambientales. ....</b>	<b>43</b>
<b>3.1.17 Registro de los certificados de Servicios Ambientales en la ONSA. ....</b>	<b>44</b>
<b>3.1.18 Pago de tasas de Servicios Ambientales en la ONSA. ....</b>	<b>45</b>
<b>3.1.19 Guía para el ingreso al Sistema de Servicios Ambientales. ....</b>	<b>47</b>
<b>3.1.20 Certificados ambientales emitidos ....</b>	<b>48</b>
<b>4. CONCLUSIONES GENERALES.....</b>	<b>52</b>
<b>5. RECOMENDACIONES GENERALES .....</b>	<b>52</b>



### ***Abreviaturas Utilizadas***

<b>CGR</b>	Contraloría General de la República.
<b>DGCGA</b>	Dirección General de la Gestión Ambiental.
<b>SEAM</b>	Secretaría del Ambiente.
<b>SISNAM</b>	Sistema Nacional del Ambiente.
<b>CONAM</b>	Comisión Nacional del Ambiente.
<b>ONSA</b>	Oficina Nacional de Servicios Ambientales.
<b>SIAF</b>	Sistema Integrado de Administración Financiera.
<b>MH</b>	Ministerio de Hacienda.
<b>CNV</b>	Comisión Nacional de Valores.
<b>INFONA</b>	Instituto Forestal Nacional
<b>SFN</b>	Servicio Forestal Nacional



## Resolución CGR Nº 425/11

**Por la cual se dispone la realización de una Auditoría Puntual al Ministerio de Hacienda y a la Secretaría del Ambiente, referente al nivel de cumplimiento de la Ley Nº 3001/06 de Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales, en el período 2006 al 2010.**

### INFORME FINAL

#### 1. INTRODUCCIÓN

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

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 SEAM y el Ministerio de Hacienda en cuanto al cumplimiento de la Ley Nº 3001/06 "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales", 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 Nº 276/94 "Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República" y que la Secretaria del Ambiente y el Ministerio de Hacienda, se constituyen en las unidades responsables de la correcta gestión en lo relacionado a la normativa que rige todo lo inherente a los Servicios Ambientales.

##### *1.2. Objetivo*

Verificación de las actividades emprendidas por el Ministerio de Hacienda y por la Secretaría del Ambiente en cuanto al cumplimiento de lo establecido en la normativa aplicable - Ley Nº 3001/06 "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales" y normativa complementaria.

##### *1.3. Alcance*

El período de ejecución corresponde a los periodos 2006 al 2010.

##### *1.4. Marco Legal*

- Constitución Nacional.
- Ley Nº 276/94 "Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República".
- Ley Nº 1626/00 "De la Función Pública".
- Ley Nº 1561/00 "De Creación del SISNAM, CONAM y la SEAM.



- Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental" y su Decreto Reglamentario".
- Política Ambiental Nacional
- Ley N° 3001/06 "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales".
- Resolución SEAM N° 510/10 "Por la cual, se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para las Entidades Públicas del Paraguay – MECIP – y se disponen las medidas tendientes al inicio de su implementación al interior de esta Secretaría".
- Resolución SEAM N° 1564/09 "Por la cual se establecen los criterios e indicadores específicos que deberán incluirse en el cuestionario ambiental básico y en los términos de referencia de los estudios de impacto ambiental de los proyectos de obras y actividades por los cuales se pretenda certificar áreas destinadas a servicios ambientales en el marco de la Resolución SEAM 531 del 21 de Noviembre de 2008".
- Resolución SEAM N° 531/08 "Por la cual se establecen las condiciones y requisitos para poder certificar los servicios ambientales que produzcan los bosques, así como las condiciones y los requisitos para que los adquirentes de certificados de servicios ambientales de bosques puedan utilizarlos para compensar el déficit de reserva legal de bosques naturales, de acuerdo con las Leyes Ns° 422/73 y 3001/06".
- Ley N° 109/92 "Que aprueba con modificaciones el Decreto – Ley N° 15 de fecha 8 de marzo de 1990, "Que establece las funciones y estructura orgánica del Ministerio de Hacienda".
- Ley N° 1535/99 "De Administración Financiera del Estado".
- Decreto N° 8127/2000 "Por la cual se reglamenta la Ley N° 1535/99", "De Administración Financiera del Estado", y el funcionamiento del Sistema Integrado de Administración Financiera - SIAF".

### **1.5. Limitaciones de la Auditoría**

El equipo auditor ha encontrado dificultades para la provisión oportuna y ordenamiento de los informes y documentaciones por parte de los entes auditados, en especial en la SEAM. Además de los continuos cambios ocurridos en la SEAM, acontecimientos que han dilatado la culminación de este trabajo.

### **1.6. Afectaciones y desafectaciones**

Durante el desarrollo de los trabajos de Auditoría se realizaron las siguientes afectaciones y desafectaciones:

- Por Resolución CGR N° 651 del 25 de agosto de 2011, se designa al Lic. Arnaldo Andrés Acosta Melgarejo como Director General de la Dirección



General de la Gestión Ambiental de la Contraloría General de la República en reemplazo del Lic. Rubén Ignacio Avila Torres.

- Por Resolución CGR N° 741 del 15 de setiembre de 2011, se designa a la Sra. Mirtha Elizabeth Britos, para desempeñar tareas en la Dirección General de Organismos Departamentales y Municipalidades de la Contraloría General de la República.
- Por Resolución CGR N° 940 del 09 de Noviembre de 2011, se autoriza la comisión del funcionario de la Contraloría General de la República Lic. Roberto José Penayo Martí, para prestar servicio en el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.
- Por Resolución CGR N° 1011/11 del 21 de noviembre de 2011, se dispone la incorporación de la Lic. Maria José Ocampos y el Sr. Iván Balmori a los trabajos de la Resolución CGR N° 425/11.
- Por Resolución CGR N° 128 del 12 de marzo de 2012, se autoriza la comisión temporal de la funcionaria de la Contraloría General de la República Lic. María José Ocampos, para prestar servicios en la Entidad Binacional Yacyretá.

### 1.7. Comunicación de Observaciones

La comunicación de observaciones fue remitida a:

- La SEAM por Nota CGR N° 668 de fecha 03 de abril de 2012, recibida por el ente el 09 de abril de 2012. El ente no ha realizado el descargo correspondiente.
- El MH por Nota CGR N° 920 de fecha 18 de abril de 2012, recibida por el ente el 18 de abril de 2012. El ente ha presentado su descargo por nota 735/12 en fecha 7 de mayo de 2012, de forma extemporánea hecho que fue comunicado al organismo auditado, por nota CGR N° 1312 del 17 de mayo de 2012, recibida en fecha 18 de mayo de cte.

### 1.8. Directivos Y Funcionarios Principales de la entidad a examinar.

Tabla 1

Secretaría del Ambiente – SEAM	
Nombre	Cargo
Arq. Oscar Rivas	Secretario Ejecutivo
Abog. Beatriz Silvero	Auditora Interina
Ing. Rodrigo Mussi	Director de Planificación Estratégica
Ing. Bernardina Cañiza	Coordinadora ONSA

  

Ministerio de Hacienda - MH	
Nombre	Cargo
Dr. Dionisio Borda	Ministro
Sra. Fátima Cantero	Auditora Interna



## 2. DESARROLLO DEL INFORME DE AUDITORIA

### 2.1 Secretaría del Ambiente (SEAM).

La Secretaría del Ambiente, es el organismo encargado de la formulación de políticas, la coordinación, la supervisión, la ejecución de las acciones ambientales, los planes, programas y proyectos enmarcados en el Plan Nacional de Desarrollo, referentes a la preservación, la conservación, la recomposición y el manejo de los recursos naturales. Además, se encarga del ordenamiento ecológico y del ambiente en general, propendiendo a un mejoramiento permanente de las condiciones de vida de los distintos sectores de la sociedad paraguaya, para garantizar condiciones de crecimiento económico, equidad social y sustentabilidad ecológica a largo plazo.

Uno de sus **objetivos principales**, es el de 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 **misión** de la 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.

La **visión** de la SEAM 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 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.

La SEAM, como órgano del Poder Ejecutivo tendrá, entre otras, como funciones atribuciones y responsabilidades, las siguientes:

- 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;
- Elaborar anteproyectos de legislación adecuada para el desarrollo de las pautas normativas generales establecidas en su Ley de creación, así como cumplir y hacer cumplir la legislación que sirva de instrumento a la política, programas, planes y proyectos indicados en los incisos de su Ley de creación;
- 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;
- Concertar y apoyar la acción de asociaciones civiles y organismos no gubernamentales, con las de carácter público nacional, en materias ambientales y afines.
- Apoyar y coordinar programas de educación, extensión e investigación relacionados con los recursos naturales y el medio ambiente;
- Administrar sus recursos presupuestarios;
- Ejecutar los proyectos y convenios nacionales e internacionales.

Su relación con la Ley N° 3001/06 "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales" está dada por lo establecido en los artículos 4 y 5 párrafo segundo en donde entre otras establece: "...La administración de los recursos derivados de los servicios ambientales y la definición e implementación de políticas para la retribución en concepto de prestación de servicios ambientales, se realizarán a través del Fondo Ambiental mencionado en el artículo 36 de la Ley N° 1561/00 "Que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente".

#### **ONSA.**

La SEAM por Resolución SEAM N° 227 de fecha 12 de febrero de 2008, designa al responsable de la Oficina de Servicios Ambientales - ONSA, otorgando dicho cargo a la Ing. Bernardina Cañiza, y establece su dependencia de la Dirección de Planificación Estratégica de la Secretaría del Ambiente, sin perjuicio de sus funciones en la Dirección General de Gestión Ambiental.

En el mismo documento establece las siguientes funciones:

1. Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo de los Servicios Ambientales.
2. Formular, proponer e implementar para los diferentes tipos y modalidades de Servicios Ambientales fijados por el Gobierno Nacional



3. Determinar el mecanismo para la definición de políticas, planes y estrategias nacionales en materia de Servicios Ambientales;
4. Desarrollar los criterios técnicos y de zonificación para la valoración integral y retribución;
5. Identificar mecanismos para la definición de prioridades nacionales de inversión en retribución por Servicios Ambientales;
6. Formular, proponer e implementar mecanismos de monitoreo y auditoría para la verificación del adecuado uso de los recursos de Servicios Ambientales;
7. Actuar como catalizador, incentivado a grupos relevantes del sector económico nacional a negociar acciones a favor del mercado de Servicios Ambientales;
8. Facilitar acceso a asesoría y capacitación para mantener y evaluar Servicios Ambientales y desarrollar eficientemente esquema de Pago por Servicios Ambientales;
9. Apoyo a la producción de conocimientos necesarios para la gestión de los Servicios Ambientales y su difusión entre los productores y consumidores de los mismos;
10. Desarrollar, en coordinación con el Ministerio de Hacienda esquemas fiscales que generen incentivos a prestadores y consumidores de servicios ambientales para participar en experiencias de pago pro servicios ambientales.

Posteriormente, el 30 de noviembre de 2011 la SEAM, establece mediante Resolución SEAM N° 1636/11, la modificación parcial de la Resolución N° 1788/07, y crea la Dirección de Beneficios Ambientales, y la establece como un Órgano de Apoyo que dependerá del Gabinete del Ministro – Secretario Ejecutivo, a la vez modifica parcialmente la Resolución N° 1788/07, en el sentido de suprimir la Unidad de Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales, dependiente de la Dirección de Planificación Estratégica, y crea la Dirección de Beneficios Ambientales, estableciéndola como un Órgano de Apoyo que dependerá del Gabinete del Ministro – Secretario Ejecutivo.

Entre sus funciones se establece:

1. Administrar la Ley N° 3001 de Valoración de Servicios Ambientales y su reglamentación.
2. Elaborara anteproyectos de leyes, reglamentaciones y normativas, en trabajo conjunto con las áreas temáticas y Asesoría Jurídica, relacionadas a la aplicación de sanciones por daño ambiental, exigencias de invertir en servicios ambientales por actividades o explotaciones que realicen actividades consideradas nocivas para el ambiente.
3. Identificar cada uno y todos los bienes y servicios que los activos ambientales proveen actualmente o proveerán en el futuro, en trabajo conjunto con las áreas temáticas.



4. Definir criterios y metodologías de valoración económica del daño ambiental en trabajo conjunto con las áreas temáticas.
5. Aplicar la valoración del daño ambiental, en cada caso concreto, en función de los criterios y metodologías anteriormente expuestas.
6. Realizar estudios de valoración de los bienes ambientales, considerando bienes valorados (áreas silvestres, bosque nativo, etc.), la demanda por el bien ambiental, sujeto (individuo o jefe de hogar), población relevante, y tipos de valoración teniendo en cuenta uso directo, indirecto o existencia.
7. Determinar los cambios físicos provocados por alteraciones ocasionadas a los activos ambientales.
8. Identificar los beneficios de la reducción de la contaminación, considerando agente contaminante y medio contaminado.
9. Elaborar el listado de proyectos de obras y actividades definidas como de alto impacto ambiental y someterlo a consideración del Poder Ejecutivo, siguiendo las vías correspondientes, para su homologación.
10. Definir procedimientos adecuados para la retribución por los servicios ambientales proveídos.
11. Proveer información sobre la valoración de los recursos ambientales a otras instituciones gubernamentales y ONG's que la requieran.

Y en la misma Resolución en su artículo 4 establece: Dejar sin efecto la Resolución N° 227/08 de fecha 12 de febrero de 2008.

## **2.2 Ministerio de Hacienda (MH).**

El **Ministerio de Hacienda** es la secretaría estatal que tiene a su cargo administrar el patrimonio y el proceso presupuestario del estado paraguayo, así como la formulación y manejo de su política fiscal y de endeudamiento interno y externo.

Estas responsabilidades, visibilizan la importancia de su rol en la transparencia de la gestión del Estado. A continuación se enumeran algunas de ellas:

1. Verificar el uso y conservación de los bienes públicos.
2. Realizar la programación, formulación, ejecución, control y evaluación del proceso presupuestario del Sector Público.
3. Aplicar la legislación referente a:
  - Los tributos fiscales, su percepción y su fiscalización
  - Los recursos, las disponibilidades, las remuneraciones y demás gastos del Tesoro Público, el Crédito Público y la Contabilidad Gubernamental
4. Formular y administrar:
  - La Política de endeudamiento interno y externo del Sector Público
  - La Política Fiscal del Estado en coordinación con las demás políticas gubernamentales



5. Atender las relaciones del Gobierno con los Organismos Financieros del Sector Público.
6. Administrar el Sistema de Jubilaciones y Pensiones y Haberes de Retiro del Personal del Sector Público.
7. Realizar la emisión, control y rescate del régimen de los valores fiduciarios.
8. Representar al Fisco en las demandas o trámites judiciales y extrajudiciales.
9. Mantener las relaciones del Banco Central del Paraguay con el Poder Ejecutivo.
10. Realizar todas las funciones y competencias que le sean asignadas por las leyes vigentes y por el Poder Ejecutivo.

La **misión** del MH es: asignar eficiente, equitativamente y con responsabilidad fiscal los recursos públicos e implementar políticas económicas con el fin de promover el desarrollo económico, social y humano de nuestro pueblo.

La **visión** del MH es: lograr el bienestar del pueblo liderando un modelo de administración eficiente y transparente de los recursos públicos con responsabilidad fiscal y social.

Su relación con la Ley N° 3001/06 "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales" está dada por lo establecido en el artículo 8 párrafo segundo en donde entre otras "...Los títulos mencionados llevarán el aval del Ministerio de Hacienda y la Secretaría del Medio Ambiente, a través de la firma y sello de sus titulares".

#### **Comisión Nacional de Valores – CNV.**

La Comisión es una entidad de derecho público, autárquica y autónoma, con jurisdicción en toda la República.

Sus relaciones con el Poder Ejecutivo se mantienen por intermedio del Ministerio de Industria y Comercio (Ley N° 1284/98, artículo 164).

Son funciones de la Comisión (Ley N° 1284/98, artículo 165):

- Vigilar y supervisar el cumplimiento de las disposiciones de la presente ley y sus reglamentaciones;
- Reglamentar, mediante normas de carácter general, las leyes relativas al mercado de valores;
- Fomentar y preservar un mercado de valores competitivo, ordenado y transparente;
- Velar por la correcta formación de los precios en los mercados, a cuyo efecto la Comisión impartirá reglas de carácter general
- Facilitar la difusión de la información necesaria para proteger a los inversionistas;
- Supervisar y controlar a las personas que la presente ley u otras leyes así le encomienden;
- Llevar el Registro Público del Mercado de Valores;



- Aplicar las sanciones establecidas en el Título VII de la presente ley;
- Requerir de las personas o entidades fiscalizadas que proporcionen al público, en la forma, plazos y vías que la Comisión reglamente, información veraz, suficiente y oportuna sobre su situación jurídica, económica y financiera;
- Fijar las normas para el contenido, diseño, confección y presentación de las memorias, balances, estados de situación y demás estados financieros de las instituciones fiscalizadas y determinar los principios conforme a los cuales deberán llevar su contabilidad;
- Inspeccionar a las personas o entidades fiscalizadas;
- Vigilar la actuación de los auditores externos, impartirles normas sobre el contenido de sus dictámenes y requerirles cualquier información o antecedentes relativos al cumplimiento de sus funciones;
- Suspender o cancelar una oferta pública cuando se presentaren indicios de que en las negociaciones objeto de la oferta se ha procedido en forma engañosa o irregular, o si la información proporcionada no refleja adecuadamente la situación financiera, patrimonial o jurídica del emisor sujeto a su control o, en general, por requerirlo el interés público;
- Ordenar la suspensión inmediata de la propaganda o información publicitaria de las personas que hagan oferta pública de títulos, o que ofrezcan servicios de intermediación, cuando sean contrarias a la ley o a la reglamentación que haya dictado la Comisión, o cuando ésta considere que es engañosa o que se hacen afirmaciones o se suministran datos que no son verídicos;
- Evacuar las consultas y peticiones formuladas por accionistas, administradores, inversionistas u otros legítimos interesados, e interpretar en materia de su competencia las disposiciones normativas que rigen el mercado de valores;
- Investigar las denuncias o reclamos formulados por accionistas, inversionistas u otros legítimos interesados, en materia de su competencia, siempre que se adecuen a los requisitos establecidos para ello;
- Autorizar a las entidades fiscalizadas a operar en el mercado de valores, a inscribir ante la misma la modificación de sus estatutos, o a su retiro del mercado;
- Autorizar los aranceles y condiciones generales que podrán cobrar la bolsa y las casas de bolsas. Los señalados en este artículo y en el Artículo 180 para la Comisión, no podrán superar en conjunto por gestiones administrativas anuales más de veinte jornales mínimos o de dos jornales mínimos por cada operación al igual que no podrán exceder el cero con ochenta por ciento por cada negociación de valores en ambas puntas;
- Contratar el servicio de peritos y técnicos para ejercer sus funciones;
- Formar y difundir la estadística nacional de valores;
- Participar en organismos internacionales vinculados a materias de su competencia y celebrar acuerdos con ellos y con entidades reguladoras de los mercados de valores de otros países; y,
- Ejercer las demás facultades que ésta y otras leyes expresamente le confieran. La dirección y administración de la Comisión está a cargo de un directorio, el cual está integrado por un presidente y tres directores, designados por el Poder Ejecutivo, que duran cinco años en sus funciones, no coincidentes con el período



presidencial (Ley N° 1284/98, artículo 169). El Presidente de la Comisión es la autoridad máxima de la institución y del Directorio, y tiene la representación legal de la Comisión (Ley N° 1284/98, artículo 172).

El presupuesto de la Comisión se integra con los fondos del Presupuesto General de la Nación; ingresos que percibe por los servicios que preste, publicaciones que efectúe y rentas de sus bienes patrimoniales, ingresos eventuales que obtenga e ingresos por las multas que aplique.

La CNV tiene la **Misión** de asegurar a los inversionistas y al público en general, el funcionamiento competitivo, confiable y transparente del Mercado de Valores. Asimismo, velar por la veracidad y relevancia de las informaciones necesarias para la correcta formación de los precios y la protección de los intereses de las partes. Así también, la CNV busca establecer normas generales de conducta aplicables a las personas fiscalizadas y a las que prestan servicios en la Comisión Nacional de Valores.

**VISIÓN** compartida de la CNV: La CNV es una entidad técnica de derecho público, autárquica y autónoma en el ejercicio de sus atribuciones y funciones. Esta institución ejerce eficazmente la supervisión y regulación de las entidades y actividades relativas al Mercado de Valores y asegura la correcta formación de los precios en el mercado de valores. Es considerada como autoridad técnica competente y digna de confianza.

Su relación con la Ley N° 3001/06 "de Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales" está dada por lo establecido en el artículo 8 en donde establece "El Certificado de Servicios Ambientales es un título valor libremente negociable por quienes no están obligados en virtud de esta Ley o por sentencia judicial a invertir en servicios ambientales, y podrán negociarse en el mercado internacional para el pago de compensaciones medioambientales efectuadas por las personas físicas o jurídicas obligadas al efecto por las actividades o explotaciones que realicen y que sean consideradas nocivas para el ambiente. También podrán utilizarse para la compensación de tributos locales o nacionales como el IMAGRO, el Impuesto Inmobiliario y el Impuesto a la Renta Personal.

...Los títulos valores respectivos serán del tipo cupón cero, no generarán intereses ni serán ejecutables contra el Estado paraguayo, salvo en su modalidad de compensación impositiva de hasta un 50% (cincuenta por ciento) del impuesto adeudado. Los títulos mencionados llevarán el aval del Ministerio de Hacienda y la Secretaría del Medio Ambiente, a través de la firma y sello de sus titulares".

Así mismo el Decreto N° 10247/07 "Por el cual se reglamenta parcialmente los artículos 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10º, 12º y 13º la Ley N° 3001/06 "de Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales" a los efectos previstos en el artículo 2º de la Ley 3139/06 "Que prorroga la Vigencia de los artículos 2º y 3º y amplía la Ley 2524/04, De prohibición en la Región Oriental de las actividades de transformación y



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA



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

conversión de superficies con cobertura de bosques" establece en su artículo 9 "La Comisión Nacional de Valores establecerá mediante Resolución las condiciones y los requisitos a los que deberán ajustarse las transacciones de Certificados de Servicios Ambientales. Asimismo, reglamentara el procedimiento por el cual se informara al Ministerio de Hacienda sobre las transacciones que se realicen con Certificados de Servicios Ambientales".



### 3. DESARROLLO DE LAS OBSERVACIONES

Conforme a la revisión efectuada a la documentación e información proveída por la Secretaría del Ambiente, el Ministerio de Hacienda y la Comisión Nacional de Valores, se realiza las siguientes observaciones en los aspectos considerados a continuación:

#### 3.1 Cumplimiento de la normativa aplicable a la Ley de Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales.

##### 3.1.1 La Ley Nº 3001/06 "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales".

La Ley Nº 3001/06 "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales", fue promulgada el 13 de setiembre de 2006, y entro en vigor a partir de su publicación en la gaceta oficial, en fecha 19 de setiembre de 2006.

La Ley Nº 3001/06 "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales", en su artículo 14 establece: *El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda y la Secretaría del Ambiente (SEAM), reglamentará la presente Ley en un plazo no mayor de ciento ochenta días, a partir de su publicación en la Gaceta Oficial.*

Por Decreto Nº 10247/07, se reglamenta parcialmente los artículos, 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 12, y 13, la Ley Nº 3001/06 "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales" a los efectos previstos en el artículo 2º de la Ley Nº 3139/06 " que prorroga la vigencia de los artículos 2º y 3º" y amplía la Ley Nº 2524/14, "De prohibición en la región oriental de las actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de bosques".

Por memorando Nº 03/11- Res. CGR Nº 425 de fecha 18/08/11, se solicita a la SEAM el estado de la reglamentación de la Ley Nº 3001/06. La SEAM a través del memorando ONSA Nº 41/11 expresa que: *los procesos de reglamentación se han realizado solo de forma parcial.*

Asimismo, por memorando Nº 14/11 - MH Res. Nº 425 de fecha 02/12/11, se solicita al Ministerio de Hacienda información acerca de la dependencia encargada de todo lo referente a los Servicios Ambientales. Esta repartición estatal por Memorando SSEEI Nº 1218/2011, expresa que: *no cuenta con una unidad específica encargada de atender los temas relacionados a Servicios Ambientales, pero que ha intervenido en el proceso de revisión de la reglamentación de la Ley Nº 3001/06, a través de su opinión técnica en consultas y reuniones conjuntas.*



### **OBSERVACIÓN Nº 1**

Dentro del periodo auditado, la SEAM no ha reglamentado in extenso la Ley Nº 3001/06, conforme lo establecido en la misma. Asimismo, el Ministerio de Hacienda no ha reglamentado lo que concierne a las atribuciones que le fueran dadas a esa repartición estatal, en el referido cuerpo legal.

Si bien ambas instituciones han desarrollado tareas, se observa que no han arbitrado las medidas suficientes para dar cumplimiento in extenso a lo establecido en el artículo Nº 14 de la Ley Nº 3001/06 "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales".

La reglamentación dada por el Decreto Nº 10247 del 20 de marzo de 2007, es incompleta. Cabe aclarar que el periodo establecido para su reglamentación, en virtud de lo establecido por el artículo 14 de la Ley Nº 3001/06, ha fenecido en el mes de junio del año 2007, sin embargo, a la fecha ésta Ley aun no se encuentra totalmente reglamentada.

### **CONCLUSIÓN**

La falta de reglamentación de la Ley en su totalidad, merma significativamente su aplicación, y por ende, la falta del cumplimiento de los objetivos perseguidos por la misma.

Asimismo, el hecho de no reglamentar la totalidad de la Ley, genera la existencia de vacíos jurídicos, al omitir la regulación de los artículos no incluidos en la reglamentación parcial, todo esto obliga a quienes aplican dicha ley, al empleo de técnicas sustitutivas, las cuales pueden o no dar una respuesta eficaz a dicha ausencia legislativa.

Por otro lado, ante el empleo de técnicas no adecuadas, en pos de llenar el vacío ocasionado, pueden en su caso, llegar a la incertidumbre de los actos administrativos tomados por la SEAM.

### **RECOMENDACIÓN**

La SEAM y el Ministerio de Hacienda, en coordinación con los demás organismos y entidades del Estado involucrados, deben realizar las gestiones pertinentes y suficientes, para la reglamentación in extenso de la Ley Nº 3001/06 "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales".

#### **3.1.2 Habilitación de los Servicios Ambientales.**

La Ley Nº 3001/06 "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales", en su artículo 2 establece que:



- Se entiende por "servicios ambientales" a los generados por las actividades humanas de manejo, conservación y recuperación de las funciones del ecosistema que benefician en forma directa o indirecta a las poblaciones.
- Se entiende por "prestador de servicios ambientales" la persona física o jurídica que realiza la prestación de los servicios definidos en este artículo.
- Se entiende por "beneficiarios de servicios ambientales" a las personas que reciben los beneficios generados por la prestación de los servicios definidos en este artículo.
- Los beneficios de los servicios ambientales pueden ser económicos, ecológicos o socioculturales e inciden directamente en la protección y el mejoramiento del medio ambiente, propiciando una mejor calidad de vida de los habitantes. Incluye al stock de capital natural, que combinado con los servicios del capital de manufactura y humano, producen beneficios en los seres humanos.

Son servicios ambientales:

- a) servicios ambientales relacionados con la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero: fijación, reducción, secuestro, almacenamiento y absorción de carbono y otros gases de efecto invernadero. Las actividades a retribuir o financiar por este servicio incluyen protección y manejo de: bosques, proyectos de reforestación, arborización urbana, componente forestal de los proyectos o sistemas agroforestales, reforestación de orillas de ríos y nacientes, palmares, independientemente del tamaño o magnitud del proyecto de que se trate;
- b) servicios ambientales de protección de los recursos hídricos para diferentes modalidades de uso (energético, industrial, turístico, doméstico, riego, etc.) y sus elementos conexos (acuíferos, manantiales, fuentes de agua en general, humedales, protección y recuperación de cuencas y microcuencas, arborización, etc.);
- c) servicios ambientales relacionados con la protección y uso sostenible de la biodiversidad: protección de especies, ecosistemas y formas de vida; acceso a elementos de biodiversidad para fines científicos y comerciales;
- d) servicios ambientales de belleza escénica derivados de la presencia de los bosques y paisajes naturales y de la existencia de elementos de biodiversidad y áreas silvestres protegidas, sean estatales o privadas, debidamente declaradas como tales; y,
- e) servicios ambientales de protección y recuperación de suelos, y de mitigación de daños provocados por fenómenos naturales".

Por Nota CGR N° 4948/11 de fecha 26/09/11, se solicita a la SEAM el estado de implementación de los Servicios Ambientales. La SEAM a través del Memorando ONSA N° 27/11 expresa que:

- Lo concerniente a la Certificación de Bosque Nativo, inciso "c" de "Servicios Ambientales relacionados con la protección y uso sostenible de la



*biodiversidad: protección de especies, ecosistemas y formas de vida; acceso a elementos de biodiversidad para fines científicos y comerciales"; se encuentra implementado con una línea de base suficiente para su correcta aplicación.*

- *Estos servicios son implementados de acuerdo a decretos y reglamentaciones parciales, debido a su complejidad y la falta de informaciones técnicas y estadísticas necesarias para utilizar como herramienta para determinar la valoración, criterios e indicadores, monitoreo y evaluación en forma integral de los Servicios Ambientales. [Sic.]*

Asimismo, por Memorando ONSA N° 41/11, expresa que: *la SEAM otorga certificaciones sólo lo concerniente al artículo 2º, inciso "c". Aduciendo que: carece de personal técnico calificado de apoyo y de recursos financieros para realizar la certificación de las demás categorías establecidas en el artículo 2º de la presente Ley.*

### **OBSERVACIÓN N° 2**

La SEAM incumplió los plazos establecidos en la normativa legal vigente para la correspondiente reglamentación de todas las modalidades enmarcadas en el artículo 2º de la Ley N° 3001/06.

Así mismo, tampoco se observa documentación respaldatoria, respecto de las acciones suficientes tomadas por la SEAM, en procura de lograr las demás modalidades de certificación.

Respecto de la argumentación dada por la SEAM, en lo que hace a la carencia de personal técnico calificado de apoyo y de recursos financieros, no se visualiza acción alguna en procura de ambos requisitos.

### **CONCLUSIÓN**

La escasa a nula acción de las autoridades involucradas, en pos de la reglamentación de la totalidad de las modalidades de los servicios ambientales, a más de generar la falta de su retribución en los potenciales oferentes, ocasiona la falta de ingresos de fondos a la SEAM en dicho concepto, hecho que es considerado por esta auditoría, como incumplimiento de lo establecido en la Ley, pasible de la aplicación de las medidas establecidas en régimen jurídico vigente, con la aplicación de las acciones disciplinarias correspondientes.

### **RECOMENDACIÓN**

La SEAM deberá iniciar las investigaciones que correspondan a fin de deslindar responsabilidades, respecto de la falta de emisión, en su momento de la reglamentación correspondiente, en su caso, disponer las sanciones que correspondan.



Así mismo, la SEAM en coordinación con las instancias que correspondan deberá iniciar las acciones pertinentes y suficientes para dar cumplimiento in extenso a lo establecido en la Ley, en lo concerniente a las modalidades de los servicios ambientales.

### **3.1.3 Establecimiento del Mecanismo Técnico y Administrativo para la valoración y tasación de los Servicios Ambientales.**

La Ley N° 3001/06 "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales" en su artículo 3 establece: *Créase el Régimen de Servicios Ambientales, cuyo objetivo es establecer un mecanismo técnico y administrativo que permita la valoración o tasación integral de los diversos servicios ambientales brindados por un terreno o finca, y su retribución conforme con éstos. Para tales efectos, el Estado deberá tomar las medidas adecuadas para que dicho sistema sea diseñado en un plazo no mayor de un año, a partir de la publicación de la presente Ley.*

Los criterios a tener en cuenta en la definición del Régimen de Servicios Ambientales deberán ser los siguientes:

- a)** *incluirá los diferentes tipos y modalidades de servicios ambientales identificados;*
- b)** *incluirá los diferentes participantes (oferentes, demandantes, usuarios);*
- c)** *determinará los mecanismos para la definición de políticas, planes y estrategias nacionales en materia de servicios ambientales;*
- d)** *desarrollará los criterios técnicos y de zonificación para la valoración integral y retribución;*
- e)** *identificación de mecanismos para la definición de prioridades nacionales de inversión en retribución por servicios ambientales;*
- f)** *identificación de los mecanismos de administración para la captación y distribución de los ingresos provenientes de los servicios ambientales; y,*
- g)** *mecanismos de monitoreo y auditoría para la verificación del adecuado uso de los recursos.*

Así mismo, el Decreto N° 10247/07 "Por el cual se reglamenta parcialmente los artículos 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 12, y 13, de la Ley N° 3001/06 "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales" a los efectos previstos en el artículo 2º de la Ley N° 3139/06 "que prorroga la vigencia de los artículos 2º y 3º" y amplía la Ley N° 2524/14, de prohibición en la región oriental de las actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de bosques", en su artículo 8º párrafo 2 establece que: *La Secretaría del Ambiente, dentro de los noventa (90) días a contar desde la fecha, estimará el valor nominal total de los servicios ambientales de los bosques naturales de la Región Oriental del país que, eventualmente, puedan llegar a ser certificados a través del mecanismo previsto en*



*el presente Decreto, a fin de que el Ministerio de Hacienda, a través de los mecanismos legales vigentes, pueda prestar el aval previsto en el Artículo 8º, párrafo segundo, de la Ley N° 3001/06 para la emisión de los Certificados de Servicios Ambientales.*

Por Nota CGR N° 4948 de fecha 26/09/11, se solicita a la SEAM los mecanismos técnicos y administrativos para la tasación integral de los Servicios Ambientales; la misma a través del Memorando ONSA N° 27/11 responde que: *se dispone de un Decreto reglamentario parcial, una resolución en la cual se especifican el mecanismo a seguir y se cuenta con el documento de metodología de valoración de los bosques y mapas de ecorregiones y de biomas del Paraguay, además de la propuesta de resolución de criterios e indicadores para las áreas a certificar, aprobado por la Asesoría Jurídica de acuerdo al Dictamen AJ SEAM N° 1102/09.*

Además, a través de la Nota CGR N° 4948 de fecha 26/09/11, se solicita la remisión del Plan Nacional de Servicios Ambientales, en caso que este haya sido diseñado y llevado a cabo. La SEAM a través del Memorando ONSA N° 27/11 expone que: *la SEAM no cuenta con un Plan, pero que si cuenta con una propuesta de Estrategia Nacional de Bienes y Servicios Ambientales, en etapa de borrador y búsqueda de financiamiento para su versión final que debe contener como mínimo la investigación, la consulta y la socialización.*

Asimismo, la SEAM manifiesta en el Memorando ONSA N° 27/11 que: *posee un documento de valoración, mapa de ecorregiones y biomas, además del Decreto N° 10247/07, la Resolución 531/08 y la propuesta de criterios e indicadores para la certificación aprobado por Dictamen AJ N° 1102/09. [Sic.]*

En respuesta al cuestionario, Acta N° 1 de fecha 20 de diciembre de 2011, la SEAM menciona que: *no se cuenta con una Ley de tasas para la captación de ingresos provenientes de los servicios ambientales.*

### **OBSERVACIÓN N° 3**

Al momento de la auditoría aun no se encuentra implementado el Régimen de Servicios Ambientales. Los mecanismos técnicos y administrativos implementados se rigen por reglamentaciones parciales, en algunos casos éstas no se encuentran debidamente reconocidas por los estamentos legales correspondientes. Así mismo, estas reglamentaciones sólo hacen referencia a la valoración de los Servicios Ambientales relacionados con la protección y uso sostenible de la biodiversidad, correspondiente al artículo 2º inciso "c" de la Ley N° 3001/06.

### **CONCLUSIÓN**

La falta de establecimiento del Régimen de Servicios Ambientales, a más de no permitir el cumplimiento del objetivo de la Ley, en lo que hace a la implementación de un mecanismo técnico y administrativo que permita la valoración o tasación integral



de los diversos servicios ambientales, brindados por un terreno o finca, genera la falta de su retribución conforme a éstos.

La SEAM no ha tomado las medidas adecuadas y suficientes para que dicho mecanismo técnico administrativo sea funcional.

Esta Auditoría reconoce la existencia de ciertos mecanismos técnicos y administrativos utilizados por la SEAM, pero los considera insuficientes, o en su caso, irregulares al no hallarse formalmente reconocidos por las instancias pertinentes.

### **RECOMENDACIÓN**

La SEAM deberá iniciar las investigaciones que correspondan a fin de deslindar responsabilidades, respecto de la falta de implementación de un mecanismo técnico y administrativo que permita la valoración o tasación integral de los diversos servicios ambientales, en su momento, en su caso, disponer las sanciones que correspondan.

Así mismo, la SEAM en coordinación con las instancias que correspondan deberá iniciar las acciones pertinentes y suficientes para dar cumplimiento in extenso a lo establecido en la Ley, en lo concerniente a la implementación del Régimen de Servicios Ambientales de forma suficiente, implementando mecanismos técnicos y administrativos acorde a lo establecido en la Ley 3001/06 "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales" teniendo en cuenta todos los puntos que enmarca la misma.

### **OBSERVACIÓN Nº 3.1**

No se ha establecido un mecanismo técnico y administrativo pertinente, para la valoración o tasación integral de los Servicios Ambientales en todas las modalidades establecidas, y su retribución conforme con éstos. De esta manera, se observa el incumplimiento de lo establecido en el artículo 3º, inciso "a" de la Ley N° 3001/06 "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales", en lo que hace a que a la inclusión de todos los diferentes tipos y modalidades de servicios ambientales identificados.

### **CONCLUSIÓN**

Algunos de los diferentes tipos y modalidades de servicios ambientales identificados por la Ley N° 3001/ 06 "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales" no se encuentran inmersos en los mecanismos técnicos y administrativos utilizados actualmente para la valoración de los Servicios Ambientales.

### **RECOMENDACIÓN**

Incluir dentro de los mecanismos técnicos y administrativos utilizados actualmente a los demás tipos o modalidades de servicios ambientales descritos en la Ley N°



3001/06 "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales" de manera a dar cumplimiento íntegro a todo lo establecido en el marco regulatorio vigente.

### **OBSERVACIÓN Nº 3.2**

Así mismo, la SEAM no ha estimado el valor nominal total de los Servicios Ambientales de los bosques de la Región Oriental del país conforme lo establecido en el artículo 8º del Decreto Nº 10247/07. De esta manera, a su vez, incurre en el incumplimiento de plazos y atribuciones establecidos en la normativa legal vigente.

### **CONCLUSIÓN**

La falta de estimación del valor nominal total de los servicios ambientales de los bosques de la región oriental, conforme lo establece la normativa, genera a más de una gestión irregular de la Autoridad de Aplicación, un vacío jurídico, así como una nula referencia para el cálculo de los servicios involucrados, hecho que conlleva a la falta de percepción de fondos en ese concepto.

### **RECOMENDACIÓN**

La SEAM debe realizar las gestiones pertinentes para la estimación del valor total de los servicios ambientales de la Región Oriental conforme a lo establecido en el Decreto Nº 10247/07, conforme a sus atribuciones y funciones.

### **OBSERVACIÓN Nº 3.3**

En el periodo examinado, la SEAM, no ha definido las políticas y los planes nacionales en materia de servicios ambientales, incumpliendo lo establecido en el artículo 3º inciso "c", de la Ley produciendo de esta manera, un retraso en los tiempos establecidos para su diseño.

### **CONCLUSIÓN**

La falta de definición por parte de la SEAM de las políticas y planes nacionales en materia de servicios ambientales, incidió en forma negativa en el cumplimiento de los objetivos establecidos en la Ley.

### **RECOMENDACIÓN**

La SEAM deberá, a más de establecer los mecanismos necesarios y pertinentes para la definición de las políticas y planes nacionales en materia de servicios ambientales, identificar las causales de su incumplimiento y aplicar si correspondiere las sanciones disciplinarias correspondientes.

### **OBSERVACIÓN Nº 3.4**

Las reglamentaciones utilizadas por la SEAM, se han realizado de forma parcial y no enmarcan a todas las modalidades establecidas en la normativa legal vigente. Además, la metodología utilizada para la valoración del inciso "c" del artículo 2º de la Ley Nº 3001/06, no cuenta con el aval legal correspondiente, que la reconoce como instrumento válido para la fijación del valor de los servicios ambientales. Los criterios



técnicos y de zonificación para la valoración integral y retribución, no se encuentran establecidos conforme lo establecido en la Ley.

### **CONCLUSIÓN**

La utilización de reglamentaciones para la estimación del valor de los servicios ambientales, al estar incompleta y no enmarcar la totalidad de las modalidades establecidas en la ley, genera incertidumbre al momento de su cuantificación.

Por otro lado, el hecho de que la metodología implementada para la valoración del inciso "c" del artículo 2 de la Ley N° 3001/06, no se encuentre avalada en las instancias correspondientes, puede en su caso, generar incertidumbre de los actos seguidos bajo su mandato.

### **RECOMENDACIÓN**

La SEAM debe reglamentar in extenso la normativa concerniente a la valoración de las distintas modalidades establecidas en la Ley N° 3001/06 "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales". Asimismo, realizar las gestiones pertinentes para que estas reglamentaciones puedan estar debidamente reconocidas y avaladas por todas las instancias pertinentes.

### **OBSERVACIÓN N° 3.5**

La SEAM, no ha identificado los mecanismos para la definición de prioridades nacionales de inversión en retribución por servicios ambientales, incumpliendo lo establecido en el artículo 3° inciso "e" de la Ley N° 3001/06.

### **CONCLUSIÓN**

La SEAM carece de una definición de prioridades nacionales de inversión en retribución por servicios ambientales, lo que dificulta el correcto cumplimiento según lo determinado por la normativa legal vigente.

### **RECOMENDACIÓN**

La SEAM debe, a más de definir las prioridades nacionales de inversión en retribución por servicios ambientales de acuerdo a todos los parámetros establecidos en las normativas correspondientes; realizar las investigaciones que correspondan a fin de identificar a los responsables de su incumplimiento e imponer las sanciones que correspondan.

### **OBSERVACIÓN N° 3.6**

La SEAM, no ha identificado un mecanismo de administración para la captación y distribución de los ingresos provenientes de los Servicios Ambientales, incumpliendo así con lo establecido en el inciso "f" del artículo 3° de la Ley N° 3001/06.

### **CONCLUSIÓN**

La falta de un mecanismo adecuado de gestión para la captación de los ingresos provenientes de los servicios ambientales, genera además de la falta de generación



de estos insumos, la falta de la oportuna distribución de los mismos, en áreas consideradas como de interés prioritario para la institución.

### **RECOMENDACIÓN**

La SEAM deberá establecer y definir los mecanismos de administración para la captación y distribución de los ingresos provenientes de los servicios ambientales. Asimismo, deberá proseguir con los esfuerzos para la creación de una Ley de tasas necesaria para la administración y distribución de las mismas.

#### **3.1.4 Requisitos para el ingreso al régimen de Servicios Ambientales.**

La Ley N° 3001/06 "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales" en su artículo 4 establece: *Los oferentes que deseen ingresar al Régimen de Servicios Ambientales, deberán contar con la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), prevista en la Ley N° 294/93 "Evaluación de Impacto Ambiental". Una vez que el titular de la DIA se haya adherido al Régimen de Servicios Ambientales, el plazo mínimo de adhesión a la misma será de **cinco años** y se extenderá automáticamente, salvo solicitud en contrario de su titular y una vez cumplidos los requisitos que la reglamentación establecerá para la supresión del servicio. La certificación que se hubiera expedido por aquellos servicios ambientales generados por las actividades de manejo, conservación y recuperación de los recursos naturales que realizara el titular de los mismos no podrá ser menor a cinco años. La extensión de la certificación estará sujeta a que perduren las condiciones previstas por la DIA y a que su titular siga adherido al Régimen de Servicios Ambientales. El abandono injustificado del Régimen o la violación de las condiciones de la DIA por parte de su titular, sin previa autorización de la autoridad competente, lo hará pasible de las sanciones previstas en las leyes penales y aquellas relativas a la protección del medioambiente.*

La Resolución SEAM N° 531/08 "Por la cual se establecen las condiciones y requisitos para poder certificar los Servicios Ambientales que produzcan los bosques, así como las condiciones y los requisitos para que los adquirentes de certificados de Servicios Ambientales de bosques puedan utilizarlos para compensar el déficit de reserva legal de bosques naturales, de acuerdo con las Leyes 422/73 y 3001/06", establece en su artículo 8 que *El plazo de vigencia de la adhesión al Régimen de Servicios Ambientales será de **seis años**, que empezará a computarse:*

- a) *Para el caso de certificados que sean "títulos valor", desde el día en que la Oficina Nacional de Servicios Ambientales – ONSA emita los certificados.*
- b) *Para el caso de certificados que no sean "títulos valor", desde el día de registro del contrato ante la Oficina Nacional de Servicios Ambientales – ONSA.*



#### **OBSERVACIÓN Nº 4**

La Resolución SEAM Nº 531/08 en su artículo 8º, establece que el plazo de vigencia de la adhesión al Régimen de Servicios Ambientales será de seis años, contraponiéndose con lo establecido en el artículo 4º de la Ley Nº 3001/06, el cual fija como tiempo mínimo de adherencia 5 (cinco) años, esta situación es contraria a los preceptos constitucionales de prelación de las normas

#### **CONCLUSIÓN**

Lo establecido en el artículo 8º de la Resolución SEAM Nº 531/08 deviene de manera irregular conforme a lo normado en el artículo 4º de la Ley Nº 3001/06, respecto de la vigencia de los plazos de la adhesión al Régimen de Servicios Ambientales.

Este hecho genera incertidumbre en los beneficiarios, respecto de la vigencia de los plazos de adhesión a dicho régimen.

#### **RECOMENDACIÓN**

La SEAM perentoriamente deberá subsanar la situación planteada en cuanto al texto del artículo señalado de la Resolución SEAM Nº 531/08.

#### **3.1.5 Retribución por Servicios Ambientales prestados.**

En la Ley Nº 3001/06 "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales" en su artículo 5 establece lo siguiente: *Los propietarios o poseedores de elementos de la naturaleza que contribuyan a la generación de servicios ambientales, tendrán derecho a la correspondiente retribución por los servicios prestados. Para ello, el Estado definirá lineamientos para la fijación de los valores de dichos servicios. El Poder Ejecutivo definirá cada año, la lista de los servicios ambientales reconocidos, y los montos correspondientes a su retribución, dependiendo de la naturaleza de los mismos. Los servicios ambientales ya reconocidos mantendrán su validez por el tiempo que esté reconocido en la certificación respectiva, salvo que se produzcan violaciones a la misma, lo cual hará decaer automáticamente los derechos que le fueran inherentes. La administración de los recursos derivados de los servicios ambientales y la definición e implementación de políticas para la retribución en concepto de prestación de servicios ambientales, se realizarán a través del Fondo Ambiental mencionado en el Artículo 36 de la Ley Nº 1561/00 "Que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente".*

La Ley Nº 1561/00 "Que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente" en su artículo 36 establece lo siguiente: *El SISNAM contará con un fondo ambiental, cuyo proyecto de ley de creación y*



*funcionamiento será elaborado por la Secretaría en un plazo no mayor de dos años, a partir de la vigencia de la presente ley.*

La SEAM a través del Memorando ONSA N° 41/11, expresa que: *los lineamientos para la fijación de los valores de los servicios ambientales se halla establecida en el documento Guía MDL 2009 SEAM/FAO.*

La SEAM en su Memorando ONSA N° 41/11 en lo concerniente a la definición año/año de la lista de servicios ambientales reconocidos y los montos correspondientes a su retribución, manifiesta, que: *existen normativas como el Decreto N° 10247/07 de reglamentación parcial y la resolución SEAM N° 531/08, por la cual se reglamenta la certificación del artículo 2º, inciso c. y los montos correspondientes a través de metodologías especificadas en la Guía MDL 2009 SEAM/FAO.*

La SEAM en el Memorando ONSA N° 41/11 menciona que: *dicha Secretaría otorga certificaciones solo lo concerniente al artículo 2º, del inciso C, de la Ley N° 3001/06.*

### **OBSERVACIÓN N° 5**

La SEAM utiliza de manera irregular la Guía MDL 2009 SEAM/FAO como lineamiento para la fijación de los valores, dado que la mencionada guía posee otros fines, además, no se observa normativa interna de la SEAM que homologue o permita el uso de esta guía para los fines perseguidos por la Ley N° 3001/06.

### **CONCLUSIÓN**

La utilización de instrumentos normativos con procesos que son ajenos al objeto en estudio, a más de constituir una gestión irregular de la autoridad de aplicación, genera, en su caso, una falsa valoración de los servicios sujetos de estudio.

### **OBSERVACIÓN N° 5.1**

La SEAM no ha realizado año a año lista de los servicios ambientales vigentes, la definición de los valores de los servicios ambientales y los montos correspondientes a su retribución, esta situación es contraria a lo establecido en la normativa vigente.

### **CONCLUSIÓN**

La SEAM al no establecer anualmente los valores correspondientes a la retribución, de los Servicios Ambientales vigentes para ese periodo, a más de crear incertidumbre en los posibles oferentes de estos servicios, provoca que las instancias correspondientes, no prevean la existencia y disponibilidad de estos montos oportunamente.

### **OBSERVACIÓN N° 5.2**

La SEAM a la fecha no ha reglamentado la emisión de las demás categorías de certificaciones ambientales existentes en la normativa vigente, ocasionado una merma en los posibles oferentes en esas categorías.



## CONCLUSIÓN

La SEAM al no reglamentar las demás categorías ocasiona pérdida de los posibles oferentes, produciendo a más del incumplimiento de la Ley, la falta de atención de la totalidad de las categorías dispuestas en ella, y la pérdida de estos valores ante la demanda de dichos servicios.

## OBSERVACIÓN Nº 5.3

La SEAM, si bien ha realizado una propuesta de creación fondo ambiental la misma no ha efectuado las gestiones suficientes y pertinentes para su concreción. Esta situación genera que la SEAM deje de percibir fondos en dicho concepto.

## CONCLUSIÓN

La SEAM al no crear dicho fondo a más de incurrir en incumplimiento de la normativa legal vigente, ocasiona la pérdida de oportunidad de captación de fondos para SEAM.

## RECOMENDACIONES Nºs 5; 5.1; 5.2; 5.3.

La SEAM deberá a más de regularizar estas situaciones, en lo que hace a procedimientos, establecimiento de los montos de retribución, reglamentación de las demás categorías y creación del Fondo Ambiental, deberá iniciar las investigaciones que correspondan a fin de deslindar responsabilidades.

### 3.1.6 Emisión de los Certificados por Servicios Ambientales prestados.

En la Ley N° 3001/06 "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales" en su artículo 7 establece lo siguiente: *A los fines de lo dispuesto en el artículo anterior, se emitirá un Certificado de Servicios Ambientales, a ser obtenido por personas físicas o jurídicas que, en virtud del proyecto que vayan a ejecutar o la actividad que realicen, estén obligadas a invertir en servicios ambientales; así como por cualquier otra persona física o jurídica, nacional o extranjera que tenga interés en prestar dichos servicios o a pagar para que un tercero lo preste, en las condiciones previstas en esta Ley.*

Así mismo, en su artículo 8 establece cuanto sigue: *El Certificado de Servicios Ambientales es un título valor libremente negociable por quienes no están obligados en virtud de esta Ley o por sentencia judicial a invertir en servicios ambientales, y podrán negociarse en el mercado internacional para el pago de compensaciones medioambientales efectuadas por las personas físicas o jurídicas obligadas al efecto por las actividades o explotaciones que realicen y que sean consideradas nocivas para el ambiente. También podrán utilizarse para la compensación de tributos locales o nacionales como el IMAGRO, el Impuesto Inmobiliario y el Impuesto a la Renta Personal.*



En el Decreto N° 10247/07 "Por el cual se reglamenta parcialmente los artículos 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 12, y 13, la ley N° 3001/06 "de Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales" a los efectos previstos en el artículo 2º de la Ley N° 3139/06 "Que proroga la vigencia de los artículos 2º y 3º" y amplía la Ley N° 2524/04, de prohibición en la región oriental de las actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de bosques" en su artículo 8 establece lo siguiente: *El Ministerio de Hacienda establecerá mediante Resolución las condiciones y los requisitos de emisión de los Certificados de Servicios Ambientales sobre los bosques que sean certificados a través de los mecanismos que al efecto establezca la Secretaría del Ambiente. Asimismo, reglamentará las condiciones en las que dichos certificados podrán ser utilizados para el pago de impuestos.*

*...La Secretaría del Ambiente, dentro de los noventa (90) días a contar desde la fecha, estimará el valor nominal total de los servicios ambientales de los bosques naturales de la Región Oriental del país que, eventualmente, puedan llegar a ser certificados a través del mecanismo previsto en el presente Decreto, a fin de que el Ministerio de Hacienda, a través de los mecanismos legales vigentes, pueda prestar el aval previsto en el Artículo 8º, párrafo segundo, de la Ley N° 3001/06 para la emisión de los Certificados de Servicios Ambientales.*

La SEAM a través del Memorando A.I. N° 294/11 informa que: *...ha propuesto un registro de Activos y Pasivos Ambientales pero sin respuesta.*

Cabe señalar que la SEAM no se pronuncia respecto de la existencia del listado de bosques o su solicitud al INFONA.

### **OBSERVACIÓN N° 6**

El Ministerio de Hacienda no ha realizado los esfuerzos suficientes para cumplir con las obligaciones que le fueran otorgadas por la Ley N° 3001/06 "De Valoración y Retribución de Servicios Ambientales" para la reglamentación de la misma en cuanto a las condiciones y requisitos de emisión de los certificados de los servicios ambientales.

La SEAM no ha realizado las gestiones pertinentes para la correcta implementación del mecanismo de valoración para la determinación del valor nominal total de los Servicios Ambientales de los bosques naturales de la región oriental, tampoco ha solicitado y/o obtenido del INFONA el listado de dichos bosques. Hecho considerado incumplimiento de la normativa legal vigente.

### **CONCLUSIÓN**

Si bien se reconoce que tanto el Ministerio de Hacienda como la Secretaria del Ambiente, han realizado gestiones en procura del cumplimiento de la Ley, no se han realizado las gestiones suficientes para cumplir con todas las obligaciones que enmarcadas en la ley.



Por consiguiente la falta de apego, a la totalidad de lo dispuesto, por parte del MH y la SEAM, ocasionó a más del incumplimiento de lo establecido en una Ley de la República, una gestión irregular de ambas entidades en los actos que corresponden a la ley 3001/06, dado los tiempos y coordinaciones establecidos para cada acción.

## RECOMENDACIÓN

La SEAM y el MH en las instancias que correspondan, deberán a más de iniciar las investigaciones que correspondan a fin de deslindar responsabilidades, elaborar un cronograma de acción de cumplimiento in fine a lo establecido en la normativa legal y elevarlo a las instancias que correspondan para su cumplimiento, independientemente del plan de mejoramiento a ser presentado a esta instancia de control superior.

### 3.1.7 Reglamentación para compensación de tributos.

En la Ley N° 3001/06 "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales" en su artículo 8 establece lo siguiente: *El Certificado de Servicios Ambientales es un título valor libremente negociable por quienes no están obligados en virtud de esta Ley o por sentencia judicial a invertir en servicios ambientales, y podrán negociarse en el mercado internacional para el pago de compensaciones medioambientales efectuadas por las personas físicas o jurídicas obligadas al efecto por las actividades o explotaciones que realicen y que sean consideradas nocivas para el ambiente. También podrán utilizarse para la compensación de tributos locales o nacionales como el IMAGRO, el Impuesto Inmobiliario y el Impuesto a la Renta Personal. Los títulos valores respectivos serán del tipo cupón cero, no generarán intereses ni serán ejecutables contra el Estado paraguayo, salvo en su modalidad de compensación impositiva de hasta un 50% (cincuenta por ciento) del impuesto adeudado. Los títulos mencionados llevarán el aval del Ministerio de Hacienda y la Secretaría del Medio Ambiente, a través de la firma y sello de sus titulares.*

Por nota CNV/SG N° 681/11 de fecha 29 de agosto de 2011, remitida al señor Contralor General de la República, la Comisión Nacional de Valores expresa lo siguiente: ... *Atendiendo que la ley otorga a estos certificados, la naturaleza de títulos de valores, ha considerado necesario establecer un régimen especial de registro para la inscripción de los mismos en el registro del mercado de valores, con la fijación de condiciones y requisitos mínimos a los que deban ajustarse las transacciones de estos certificados de servicios ambientales, en virtud de lo establecido en la Ley 3001/06 y su decreto reglamentario, a efectos de mantener la transparencia y el correcto funcionamiento del mercado de valores. A ese efecto, se ha elaborado un Proyecto de Resolución referente al régimen especial de registro para la inscripción de Certificados de Servicios ambientales y las condiciones para la transparencia de los mismos, cuya aprobación está sujeta a la reglamentación del tema impositivo, el cual debe ser definido por el Ministerio de Hacienda.*



### **OBSERVACIÓN Nº 7**

La SEAM y el Ministerio de Hacienda no han realizado las gestiones suficientes y pertinentes para la reglamentación de la compensación de tributos. Cabe destacar que desde la promulgación de la Ley Nº 3001/06, solo se ha logrado establecer un proyecto de reglamentación.

### **CONCLUSIÓN**

La falta de acción suficiente y pertinente por parte de la SEAM y el MH en cuanto a la reglamentación de la compensación de tributos, y la existencia a la fecha de solo un proyecto de reglamentación, desde la promulgación de la Ley Nº 3001/06 "DE VALORACIÓN Y RETRIBUCIÓN DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES" ha generado retrasos sustanciales en el cumplimiento de sus objetivos.

### **RECOMENDACIÓN**

La SEAM y el MH en las instancias que correspondan, deberán a más de iniciar las investigaciones que correspondan a fin de deslindar responsabilidades respecto de su incumplimiento, gestionar la aprobación de los borradores de reglamentación existentes a la fecha.

#### **3.1.8 Comunicación a la Comisión Nacional de Valores.**

La Ley Nº 3001/06 "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales" en su artículo 8 establece: ... *Los títulos mencionados llevarán el aval del Ministerio de Hacienda y la Secretaría del Medio Ambiente, a través de la firma y sello de sus titulares.*

El Decreto Nº 10247/07 "Por el cual se reglamenta parcialmente los artículos 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 12, y 13, la Ley Nº 3001/06 "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales" a los efectos previstos en el artículo 2º de la Ley Nº 3139/06 "Que prorroga la vigencia de los artículos 2 y 3" y amplía la Ley Nº 2524/14, de prohibición en la Región Oriental de las actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de bosques" en su artículo 9 establece que: *La Comisión Nacional de Valores establecerá mediante Resolución las condiciones y los requisitos a los que deberán ajustarse las transacciones de Certificados de Servicios Ambientales. Asimismo, reglamentará el procedimiento por el cual se informará al Ministerio de Hacienda sobre las transacciones que se realicen con Certificados de Servicios Ambientales.*

La Resolución SEAM Nº 531/08 "Por la cual se establecen las condiciones y requisitos para poder certificar los servicios ambientales que produzcan los bosques, así como las condiciones y los requisitos para que los adquirentes de certificados de servicios ambientales de bosques puedan utilizarlos para compensar el déficit de reserva legal de bosques naturales, de acuerdo con las leyes Nºs. 422/73 y



3001/06", en su artículo 7, inciso 2 establece cuanto sigue: *El registro de los certificados de servicios ambientales que sean "título valor" quedará perfeccionado con la entrega de los mismos al oferente; para ello, la Oficina Nacional de Servicios Ambientales – ONSA comunicará previamente a la Comisión Nacional de Valores y a Bolsa de Valores y Productos de Asunción S. A., así como a las demás Bolsas de Valores cuya operatoria bursátil se encuentre autorizada, cada emisión de estos "títulos valor".*

### **OBSERVACIÓN Nº 8**

La SEAM al igual que el Ministerio de Hacienda y por ende la Comisión Nacional de Valores aún no han dado cumplimiento in extenso a lo establecido en la Ley Nº 3001/06 en su artículo 8; el Decreto Nº 10247/07 en su artículo 9, y la Resolución SEAM Nº 531/08 en su artículo 7 inciso 2, este hecho queda demostrado en las resoluciones que emite.

La SEAM a más de no emitir certificados de servicios ambientales según lo establecido en la normativa vigente, no ha procedimentado:

- lo que respecta al registro de los certificados de servicios ambientales que sean "título valor".
- lo que hace a la entrega de los mismos al oferente.
- Lo que hace a la comunicación al Ministerio de Hacienda, respecto de las transacciones realizadas.
- lo que hace a la comunicación previa a la Comisión Nacional de Valores y a Bolsa de Valores y Productos de Asunción S. A., así como a las demás Bolsas de Valores cuya operatoria bursátil se encuentre autorizada, cada emisión de estos "títulos valor".

Esta situación a más de ser considerada irregular no permite a la Comisión Nacional de Valores regular las condiciones y los requisitos a los que deberán ajustarse las transacciones de Certificados de Servicios Ambientales.

### **CONCLUSIÓN**

La irregular gestión de la SEAM al no haber establecido los procedimientos en lo referente a la homologación de los Certificados de Servicios Ambientales como "título valor", y su posterior comunicación al Ministerio de Hacienda y a la Comisión Nacional de Valores y a otras Bolsas de Valores, genera el menoscabo del cumplimiento de los objetivos de esta Ley.

### **RECOMENDACIÓN**

La SEAM en coordinación con las instituciones involucradas deberá a más de iniciar las investigaciones que correspondan a fin de deslindar responsabilidades respecto de su incumplimiento, gestionar el establecimiento de los procedimientos referentes a la homologación de los certificados ambientales como títulos de valor o en su caso



proceder a comunicar a las instancias que correspondan la inaplicabilidad técnica de lo enunciado en la normativa.

### **3.1.9 Transacciones de Servicios Ambientales.**

La Ley N° 3001/06 "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales" en su artículo 9 establece cuanto sigue: *La modalidad de pago de los Certificados de Servicios Ambientales se determinará por vía reglamentaria, pudiendo establecerse distintas categorías. La tenencia y las transacciones de Certificados de Servicios Ambientales estarán exentas de todo impuesto.*

El Decreto N° 10247/07 "Por el cual se reglamenta parcialmente los artículos 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 12, y 13, la Ley N° 3001/06 "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales" a los efectos previstos en el artículo 2º de la Ley N° 3139/06 "Que prorroga la vigencia de los artículos 2º y 3º" y amplía la Ley N° 2524/14, de prohibición en la Región Oriental de las actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de bosques" en su artículo 9 establece lo siguiente: *La Comisión Nacional de Valores establecerá mediante Resolución las condiciones y los requisitos a los que deberán ajustarse las transacciones de Certificados de Servicios Ambientales. Asimismo, reglamentará el procedimiento por el cual se informará al Ministerio de Hacienda sobre las transacciones que se realicen con Certificados de Servicios Ambientales.*

Por nota CNV/SG N° 681/11 de fecha 29 de agosto de 2011, remitida al señor Contralor General de la República, la Comisión Nacional de Valores expresa cuanto sigue: ... *Finalmente y en carácter de resumen nos permitimos señalar que hasta la fecha la CNV no ha dictado aún la reglamentaria prevista por el Decreto N° 10247, considerando que sin la reglamentación precisa del tema tributario no sería recomendable definir los trámites de registros de los bonos ambientales en la Bolsa de Valores de nuestro país.*

#### **OBSERVACIÓN N° 9**

En cuanto a la modalidad de pago de los servicios ambientales, a causa que el Ministerio de Hacienda no ha reglamentado por un lado la Ley N° 3001/06 y su Decreto N° 10247/07 y la SEAM, solo ha certificado una sola categoría de servicios ambientales, no se han establecido las modalidades de pago por todos los servicios ambientales.

#### **OBSERVACIÓN N° 9.1**

La Comisión Nacional de Valores, no ha procedido a la elaboración de la normativa donde consten las condiciones y los requisitos que regulen las transacciones de Certificados de Servicios Ambientales a causa de la indefinición del tema tributario.



Esta situación, sumada a la anterior es contraria a lo establecido en Ley N° 3001/06 y el Decreto N° 10247/07.

## CONCLUSIÓN

Tanto la SEAM como el Ministerio de Hacienda han incumplido con sus funciones en lo que respecta a reglamentar la Ley 3001/06 en todos sus artículos, ocasionado este incumplimiento, una irregular gestión en otros estamentos como por ejemplo en la Comisión Nacional de Valores.

## RECOMENDACIONES

Tanto la SEAM como el Ministerio de Hacienda y la Comisión Nacional de Valores deberán tomar las medidas y coordinaciones correspondientes para dar cumplimiento a lo establecido en las normativas y así poder regularizar esta situación. De igual manera en coordinación con las instancias que correspondan, deberá dar inicio a las investigaciones que correspondan a fin de deslindar responsabilidades en cuanto al incumplimiento de lo establecido en la Ley y su decreto reglamentario.

### **3.1.10 Definición de las obras y actividades definidas como de alto impacto.**

La Ley N° 3001/06 "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales" en su artículo 11 establece que: *Los proyectos de obras y actividades definidos como de alto impacto ambiental, tales como construcción y mantenimiento de caminos, obras hidráulicas, usinas, líneas de transmisión eléctrica, ductos, obras portuarias, industrias con altos niveles de emisión de gases, vertido de efluentes urbanos e industriales u otros, según el listado que al efecto determine el Poder Ejecutivo, deberán incluir dentro de su esquema de inversiones la compensación por servicios ambientales por medio de la adquisición de Certificados de Servicios Ambientales, sin perjuicio de las demás medidas de mitigación y conservación a las que se encuentren obligados. Las inversiones en servicios ambientales de estos proyectos de obras o actividades no podrán ser inferiores al 1% (uno por ciento) del costo de la obra o del presupuesto anual operativo de la actividad.*

Por Memorando N° 03/11 - Resolución CGR N° 425/11 de fecha 18/08/11 se solicitó el listado de los proyectos de obras y actividades definidas como de alto impacto. La SEAM responde por el Memorando ONSA N° 41/11 de fecha 09/09/11, que: *en el año 2011, la SEAM conjuntamente con otras instituciones del Estado ha elaborado dicha lista, y que la misma se encuentra en su fase de reglamentación final.*

### **OBSERVACIÓN N° 10**

Durante el periodo auditado, la SEAM no ha definido el listado de los proyectos de obras y actividades definidos como de alto impacto ambiental, esta situación a más de ser considerada contraria a la normativa vigente, ha permitido que los proyectos



de definidos como de alto impacto no se adecuen a lo establecido en la Ley N° 3001/06.

### **CONCLUSIÓN**

La falta de definición de un listado legalmente reconocido, respecto de los proyectos de obras y actividades definidos como de alto impacto ambiental, a más de causar una laguna jurídica, genera incertidumbre respecto del cumplimiento o no de la ley, en las personas físicas o jurídicas cuyos proyectos podrían ser considerados como de alto impacto. A esto se suma, que a falta de su indefinición, no se genera la demanda de estos servicios y por ende su oferta.

### **RECOMENDACIÓN**

La SEAM deberá realizar los esfuerzos necesarios, para la culminación y reconocimiento del listado de los proyectos de obras y actividades definidos como de alto impacto ambiental, a fin de que estos puedan adecuarse a lo establecido en la normativa vigente.

#### **3.1.11 Reservas legales de Bosque Naturales.**

La Ley N° 3001/06 "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales" en su artículo 10 establece cuanto sigue: *Se deberá mantener y garantizar la relación entre la cantidad y calidad de los recursos naturales incluidos en el Régimen de Servicios Ambientales y los Certificados de Servicios Ambientales vigentes y en circulación.* Además, en el artículo 12 de la misma Ley establece lo siguiente: ... Quienes no hayan cumplido con el requisito de reserva legal de bosques naturales establecido en la Ley N° 422/73 "Forestal" deberán adquirir Certificados de Servicios Ambientales hasta compensar el déficit de dicha reserva legal. La Secretaría del Ambiente (SEAM) determinará por resolución las condiciones por las cuales aquellas personas, físicas o jurídicas, en cuyas propiedades no se cumpla con el requisito de reserva legal de bosques naturales establecido en la Ley N° 422/73 "FORESTAL", deberán adquirir Certificados de Servicios Ambientales. Dicha resolución se elaborará teniendo en consideración la fragilidad de los ecosistemas naturales y la localización geográfica y ambiental del área sin reserva legal, y el impacto ambiental verificado y a ser compensado.

La Ley N° 3139/06 "Que prorroga la vigencia de los artículos 2° y 3° y amplía la Ley N° 2524/04 "De Prohibición en la Región Oriental de las actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de bosques" en su artículo 2 establece lo siguiente: *A partir del 13 de diciembre de 2006 y hasta el 13 de diciembre de 2008 se prohíbe en la Región Oriental, realizar 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.*



El Decreto N° 10247/07 "Por el cual se reglamenta parcialmente los artículos 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 12, y 13, la Ley N° 3001/06 "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales" a los efectos previstos en el artículo 2º de la Ley N° 3139/06 "Que proroga la vigencia de los artículos 2º y 3º" y amplía la Ley N° 2524/04, de prohibición en la Región Oriental de las actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de bosques" en su artículo 3 establece que: *El Servicio Forestal Nacional (SFN) proporcionará a la Secretaría del Ambiente los datos que se hayan generado en virtud de la Resolución MAG N° 84 del 22 de febrero de 2007.*

La Resolución SEAM N° 531/08 "Por la cual se establecen las condiciones y requisitos para poder certificar los servicios ambientales que produzcan los bosques, así como las condiciones y los requisitos para que los adquirentes de certificados de servicios ambientales de bosques puedan utilizarlos para compensar el déficit de reserva legal de bosques naturales, de acuerdo con las leyes 422/73 y 3001/06" en su artículo 13 establece: *Las personas que decidan no llevar a cabo en sus inmuebles las tareas de reforestación con especies nativas para recomponer el ambiente dañado por no haber cumplido con la obligación legal de mantener 25% de los bosques naturales existentes al 17 de diciembre de 1986 o, en su caso, no hayan reforestado el 5% del total de su propiedad si para dicha fecha el inmueble ya no contaba con cobertura boscosa alguna, deberán adquirir certificados de servicios ambientales por el equivalente de hectáreas que hubieran debido reforestar con especies nativas, de acuerdo con lo que establece el artículo 12 de la Ley N° 3001/06.*

Al solicitar a la SEAM la lista de Propietarios que al 17 de diciembre de 1986, no hayan mantenido el 25% de su propiedad con bosques o que no hayan reforestado el 5% con especies nativas, responde por Memorando A.I. N° 294/11 que: *ha propuesto un registro de Activos y Pasivos Ambientales pero sin respuesta.*

### **OBSERVACIÓN N° 11**

La SEAM, carece de una resolución específica, donde se establezcan las condiciones por las cuales se considerará, incumplido, el requisito de reserva legal de bosques naturales, dentro de lo establecido en la Ley N° 3001/06.

Además, no se observa una coordinación entre la SEAM y el INFONA (ex.SFN), respecto de lo establecido en la Resolución MAG N° 84 del 22 de febrero de 2007, en lo que hace a la provisión de datos de los propietarios de bosques con más de veinte hectáreas de extensión, para la definición de la compensación del déficit de la reserva legal bosques naturales. Además, tampoco se observan gestiones suficientes por parte de la SEAM para acceder al registro especial de fincas con más del 25% de su área original de bosques ordenado al INFONA (ex, SFN) por la Ley N° 3139/06.



## **CONCLUSIÓN**

La falta de una correcta gestión administrativa por parte de la SEAM, ocasiona el incumplimiento del establecimiento de la reserva legal de bosques naturales, o en su caso, la compensación con la correspondiente adquisición de servicios ambientales según lo establecido en la Ley N° 3001/06.

Además, tampoco se observan gestiones suficientes por parte de la SEAM para acceder, al registro especial de fincas con más del 25% de su área original de bosques, ordenado al INFONA (ex, SFN) por la Ley N° 3139/06, esto conlleva a más de la falta de generación de los datos suficientes, el incumplimiento de ambas normativas.

## **RECOMENDACIÓN**

La SEAM en un plazo perentorio, deberá realizar y coordinar las acciones pertinentes y suficientes con el INFONA, de tal manera a posibilitar el cumplimiento de los objetivos de ambas normativas.

### **3.1.12 Inspección de las Áreas destinadas a Servicios Ambientales.**

La Ley N° 3001/06 "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales" en su artículo 13 establece cuanto sigue: *La inspección de las áreas que presten servicios ambientales estará a cargo de la Secretaría del Ambiente (SEAM), para lo cual queda facultada a percibir las tasas correspondientes.* Así mismo, en su artículo 3 inciso g); establece lo siguiente: ... *Los criterios a tener en cuenta en la definición del Régimen de Servicios Ambientales deberán ser los siguientes: ... mecanismos de monitoreo y auditoría para la verificación del adecuado uso de los recursos.*

La Resolución SEAM N° 531/08 "Por la cual se establecen las condiciones y requisitos para poder certificar los servicios ambientales que produzcan los bosques, así como las condiciones y los requisitos para que los adquirentes de certificados de servicios ambientales de bosques puedan utilizarlos para compensar el déficit de reserva legal de bosques naturales, de acuerdo con las leyes 422/73 y 3001/06" en su artículo 9 establece lo siguiente: *El registro en la Oficina Nacional de Servicio Ambientales – ONSA implica para el oferente asumir la obligación inexcusable ante la Secretaría del Ambiente de cumplir fielmente con el Plan de Gestión Ambiental establecidos en la Licencia Ambiental, el cual será inspeccionado Oficina Nacional de Servicios Ambientales – ONSA en coordinación con las demás áreas temáticas de la Secretaría del Ambiente, sin que el incumplimiento de los términos contractuales o la imposibilidad de colocar en el mercado los "títulos valor" puedan ser invocados por el oferente como una excepción que lo habilite a incumplir con su obligación ante la Secretaría del Ambiente.*



La SEAM en su Memorando ONSA N° 43/11 de fecha 15/09/11 en lo relacionado al cronograma de actividades de inspección y actas de inspección de Servicios Ambientales manifiesta que: *esta Secretaría, cuenta con un Formulario 001 para los pedidos de verificación de las áreas a ser certificadas y con informes de verificación in situ, disponibles en la ONSA y el CDC-SEAM.*

La SEAM en su Memorando ONSA N° 41/11 de fecha 09/09/11 manifiesta que: *dicha Secretaría, no percibe tasas en concepto de inspección, por no disponer de una Ley de tasas en la SEAM.*

### **OBSERVACIÓN N° 12**

La SEAM carece de un mecanismo de monitoreo y auditoría para la verificación del adecuado uso de los recursos, en las certificaciones emitidas, además a su vez, carece de una previsión de control en las certificaciones emitidas.

Cabe destacar que la SEAM, no ha realizado las gestiones pertinentes y suficientes para dotar a la institución de una normativa específica de tasas, la cual aun se encuentra pendiente de promulgación. Esta situación, genera que las tasas que actualmente percibe la SEAM, carezcan de justificación legal en cuanto a su fijación de montos.

### **CONCLUSIÓN**

La falta de establecimiento de un mecanismo de monitoreo y auditoría, para la verificación de la persistencia de los servicios ambientales certificados, genera incertidumbre respecto de la vigencia del servicio ambiental ofrecido y aprobado por la SEAM.

Por otro lado, la falta de definición una ley específica de tasas para la SEAM, dado que la creación de nuevos tributos, solo puede darse en este nivel, ocasiona en su caso, que las resoluciones y/o Decretos tramitados por esta Secretaría para la creación de tasas, carezcan de validez.

### **RECOMENDACIÓN**

La SEAM deberá regularizar perentoriamente la situación en lo que hace referencia al control y monitoreo de los recursos y al establecimiento debido de las tasas en concepto de inspecciones.

Como estos hechos son considerados incumplimiento de una norma de jerarquía mayor, la SEAM deberá iniciar las investigaciones que correspondan a fin de deslindar responsabilidades.

### **OBSERVACIÓN N° 12.1**

La SEAM por una irregular gestión, a más de no percibir las tasas que le corresponde recibir, hecho que merma su propia capacidad de acción, incurre en incumplimiento de su propia normativa.



## CONCLUSIÓN

La SEAM, al no generar las medidas pertinentes y suficientes para dotar a la institución de los recursos humanos y financieros suficientes, para el cumplimiento de la Ley e incumplir con su propia normativa, pone en alto riesgo la consecución de los objetivos establecidos en esta Ley.

## RECOMENDACIÓN

La SEAM en las instancias que correspondan deberá realizar las gestiones pertinentes, a fin de que, en su caso, se proceda a la corrección propiamente dicha y arbitrar las coordinaciones necesarias con el objeto de evitar reiteraciones de este tipo.

### **3.1.13 Determinación de las eco-regiones de la Región Occidental.**

La Resolución SEAM N° 531/08 "Por la cual se establecen las condiciones y requisitos para poder certificar los servicios ambientales que produzcan los bosques, así como las condiciones y los requisitos para que los adquirentes de certificados de servicios ambientales de bosques puedan utilizarlos para compensar el déficit de reserva legal de bosques naturales, de acuerdo con las leyes 422/73 y 3001/06", en su artículo 5, inciso 2 establece lo siguiente: *La Oficina Nacional de Servicios Ambientales – ONSA en colaboración con el Centro de Datos para la Conservación y las demás dependencias temáticas de la Secretaría del Ambiente determinará, a la brevedad posible, las Ecorregiones en las que se dividirá la Región Occidental.*

### **OBSERVACIÓN N° 13**

La SEAM a la fecha no ha determinado las Ecorregiones en la Región Occidental, en lugar de ello utiliza la división por biomas preestablecidos con anterioridad a la Ley N° 3001/06.

Esta situación a más de ser considerada un incumplimiento de la normativa, deviene en la utilización de un instrumento creado para otros fines (determinación por Biomas) en reemplazo de la división por eco regiones. Este proceder, a más de ser considerado una función irregular de la SEAM, ocasiona discrepancias en la homologación de las diferentes eco regiones existentes en la República del Paraguay.

## CONCLUSIÓN

Debido al incumplimiento de lo establecido en la normativa y la utilización de la división por biomas, en reemplazo de la división por ecorregiones, crea discrepancias en la unificación de criterios referentes a los servicios ambientales en las diferentes ecoregiones existentes en el Paraguay.



## RECOMENDACIÓN

La SEAM deberá subsanar dicha situación en la brevedad posible y tomar las medidas correspondientes para deslindar responsabilidades en este caso, en correspondencia con lo establecido en la Res. SEAM N° 531/08 en su artículo 5 inciso 2.

### **3.1.14 Convocatoria para el ingreso al sistema de servicios ambientales.**

La Resolución SEAM N° 531/08, "Por la cual se establecen las condiciones y requisitos para poder certificar los servicios ambientales que produzcan los bosques, así como las condiciones y los requisitos para que los adquirentes de certificados de servicios ambientales de bosques, puedan utilizarlos para compensar el déficit de reserva legal de bosques naturales, de acuerdo con las leyes 422/73 y 3001/06", en su artículo 5, inciso 3 establece lo siguiente: *La Oficina Nacional de Servicios Ambientales convocará, durante el plazo que ella establezca, a todos los interesados en iniciar el proceso de certificación de las áreas destinadas a servicios ambientales e informará sobre las Ecorregiones a las que dará preferencia para la certificación y sus valoraciones, como instrumento de aplicación de la Política Ambiental Nacional.*"

La SEAM, a través del Memorando ONSA N° 43 de fecha 15/09/11 menciona que: *"ha solicitado a la Dirección de Comunicación y Prensa de la SEAM que las áreas certificadas en el marco de la Ley N° 3001/06 sean puestas en una página WEB, a disposición del público en general, para las negociaciones entre las partes según la Ley N° 3001/06"* [Sic.], y presenta un memo ONSA N° 40 con fecha 09/09/11 en el cual se denota que esta oficina a la fecha no había realizado ninguna convocatoria para los interesados en iniciar el proceso de certificación de áreas destinadas a servicios ambientales.

### **OBSERVACIÓN N° 14**

La SEAM durante el periodo auditado, no ha realizado acción alguna relacionada con la convocatoria a nivel nacional, para los interesados en iniciar el proceso de certificación de las áreas destinadas a servicios ambientales. A pesar que la SEAM, ha realizado promociones del programa en eventos aislados, estos solo se circunscribieron a la convocatoria de los participantes de estos eventos, este tipo de acción, no se equipara al mandato de convocatoria a nivel nacional.

Por otro lado, no se visualiza documentación de respaldo respecto de la definición de la preferencia de certificación de estos servicios para ciertas y determinadas áreas, con su correspondiente valoración.

Estas situaciones, devienen en primer lugar a una función irregular de la SEAM y al incumplimiento de lo establecido en su propia normativa y en segundo, a una baja a nula aplicación de la política ambiental nacional.



## CONCLUSIÓN

La falta de un llamado específico a nivel nacional para los interesados en iniciar procesos de certificación de áreas destinadas a servicios ambientales, ha ocasionado un déficit de oferta de servicios ambientales.

Asimismo, ha ocasionado que en los casos; de obras consideradas como de alto impacto y/o en actividades sujetas a un EIA y obligadas a invertir en servicios ambientales, no puedan desarrollar dichos mandatos por falta de oferentes suficientes.

## RECOMENDACIÓN

La SEAM debe arbitrar las medidas necesarias a fin de regularizar esta situación y propender a la creación del mercado de servicios ambientales, de tal forma a dar cumplimiento a sus propias decisiones.

Dado que la situación se trata de un incumplimiento a normativas vigentes, se deberán iniciar las investigaciones que correspondan, a fin de deslindar responsabilidades.

### **3.1.15 Determinación de las equivalencias de los servicios ambientales en cada una de las eco regiones.**

La Resolución SEAM N° 531/08 "*Por la cual se establecen las condiciones y requisitos para poder certificar los servicios ambientales que produzcan los bosques, así como las condiciones y los requisitos para que los adquirentes de certificados de servicios ambientales de bosques puedan utilizarlos para compensar el déficit de reserva legal de bosques naturales, de acuerdo con las leyes 422/73 y 3001/06*", en su artículo 5, inciso 4 establece lo siguiente: *La Oficina Nacional de Servicios Ambientales determinará la equivalencia entre sí de los certificados de servicios ambientales de cada Eco región.*

La SEAM menciona en el Acta CGR N° 1 del 20/12/11, que dicha Secretaría no posee personal debidamente calificado para ese tipo de trabajo, y lo considera redundancia de cálculo, ya que los interesados en recibir la certificación, presentan dichos cálculos en la valoración económica presentada.

### **OBSERVACIÓN N° 15**

La SEAM no ha determinado la equivalencia entre sí de los certificados de servicios ambientales de cada ecoregión, en oposición a lo establecido el artículo 5 inciso 4 de la Resolución N° 531/08.

Por otro lado, y ante la definición de déficit de personal calificado, no se observa gestión alguna respecto de los trámites pertinentes y necesarios, para dotar al área



encargada, de las condiciones mínimas necesarias para dar cumplimiento a su propia normativa.

Por último, y ante la mención de redundancia de cálculo de valoración económica, ésta auditoría considera que los cálculos presentados por los interesados, no se equiparan al mandato que posee la SEAM de, en primer lugar, valorar cada uno de los certificados y, en segundo, establecer su equivalencia entre eco regiones.

## CONCLUSIÓN

La falta en primer lugar de la definición de las ecorregiones del Paraguay conlleva a la consecuencia de la falta del establecimiento de las equivalencias entre las mismas. La SEAM a pesar de haber reconocido la falta de personal calificado para el efecto, y al no haber gestionado la cooperación de otras instancias, ha generado una merma de gestión y ocasionado el irregular hecho de falta de cumplimiento de lo establecido en una normativa nacional.

## RECOMENDACIÓN

La SEAM, deberá realizar las acciones necesarias para mitigar la falta de personal calificado para la realización de la división de las ecoregiones en la región occidental a la brevedad posible, tomando en su caso, las medidas que juzgue necesarias, para dar participación a las instancias con las capacidades suficientes para el cumplimiento de la Ley.

Dado que la situación se trata de un incumplimiento a normativas vigentes, se deberán iniciar las investigaciones que correspondan, a fin de deslindar responsabilidades.

### **3.1.16 Elaboración del Manual de Procedimientos para la certificación de las áreas destinadas a Servicios Ambientales.**

La Resolución SEAM N° 531/08 "*Por la cual se establecen las condiciones y requisitos para poder certificar los servicios ambientales que produzcan los bosques, así como las condiciones y los requisitos para que los adquirentes de certificados de servicios ambientales de bosques puedan utilizarlos para compensar el déficit de reserva legal de bosques naturales, de acuerdo con las leyes 422/73 y 3001/06*", en su artículo 5, inciso 5 establece lo siguiente: *La Oficina Nacional de Servicios Ambientales – ONSA, con el fin de facilitar la adhesión al régimen de servicios ambientales y optimizar la labor administrativa de certificación de las áreas destinadas a servicios ambientales, elaborará un "Manual de Procedimientos para la certificación de áreas destinadas a servicios ambientales"*.

La SEAM a través del Memorando A.I. N° 294 de fecha 20/09/11 expresa no poseer Manual de Procedimientos para la certificación de áreas destinadas a servicios



ambientales, aunque señala que *“cuenta con un borrador de Guía de Procedimientos aprobado por Dictamen de la Asesoría Jurídica de fecha 18 de diciembre del 2008 Memo A. J. N° 189/08. A través del Manual Operativo y Guía Metodológica de la Ley N° 3001/06, sin respuesta”*.

### **OBSERVACIÓN N° 16**

El en periodo auditado la SEAM no ha contado con un procedimiento normado para la certificación de áreas destinadas para servicios ambientales. Si bien, existen pedidos de elaboración de un manual para el efecto por parte de la ONSA, la gestión desarrollada por la SEAM ha sido insuficiente, en procura de dotar a su oficina nacional, de un procedimiento aprobado y normado, a pesar que dicha exigencia está vigente desde el año 2008.

### **CONCLUSIÓN**

La falta de un procedimiento normado para la certificación de áreas destinadas para servicios ambientales, ocasiona que los tramites y/o procedimientos seguidos por la SEAM, padezcan de regularidad e imparcialidad, lo cual desacredita la gestión de la repartición estatal.

En ese sentido, debido a la falta de acciones concretas de respuesta al mandato legal, no se han logrado los resultados esperados a la fecha, mismos, que debieron haber sido encarados por medio de un procedimiento normado y único, en busca de la transparencia de sus gestiones y la consolidación de lo enunciado en la Ley 3001/06 *"De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales"*.

### **RECOMENDACIÓN**

La SEAM, en las instancias que correspondan deberá perentoriamente, lograr la aprobación de un procedimiento normativo único destinado a tal efecto.

#### **3.1.17 Registro de los certificados de Servicios Ambientales en la ONSA.**

La Resolución SEAM N° 531/08 *“Por la cual se establecen las condiciones y requisitos para poder certificar los servicios ambientales que produzcan los bosques, así como las condiciones y los requisitos para que los adquirentes de certificados de servicios ambientales de bosques puedan utilizarlos para compensar el déficit de reserva legal de bosques naturales, de acuerdo con las leyes 422/73 y 3001/06”*, establece que:

- *Artículo 6 inciso 3: “Los certificados de servicios ambientales, sean o no “títulos valor” libremente negociables, quedarán definitivamente habilitados una vez que los oferentes primarios (dueños de bosques) de servicios ambientales los registren en la Oficina Nacional de Servicios Ambientales – ONSA.”*



- *Artículo 6 el inciso 4: "El registro en la Oficina Nacional de Servicios Ambientales – ONSA de los contratos sobre certificados de servicios ambientales podrá ser tanto sobre el total de los certificados, como sobre una parte alícuota. En este último caso, el oferente podrá celebrar transacciones sobre el remanente y pagará las tasas respectivas al momento de registrar esos nuevos contratos."*

### **OBSERVACIÓN Nº 17**

La SEAM - ONSA en el periodo auditado, no contó ni gestionó la creación del registro de certificados de servicios ambientales, el conocimiento de la institución se limita a un listado de las licencias ambientales emitidas a cada una de las áreas destinadas a Servicios Ambientales. Esta situación, a más de ser considerada un incumplimiento a la normativa vigente, es causal probable de la inhabilitación de los certificados emitidos en virtud de lo establecido en el artículo 6 incisos 3 y 4 de la Res. SEAM Nº 581/08.

### **CONCLUSIÓN**

La ausencia de la creación del registro de certificados de servicios ambientales por parte de la SEAM – ONSA, constituye a más de un incumplimiento a la normativa vigente en virtud a lo establecido en el artículo 6 incisos 3 y 4 de la Res. SEAM Nº 581/08, un hecho de probable causal de inhabilitación de los certificados que han sido emitidos a la fecha.

En consecuencia, esta auditoría considera que no es suficiente que la SEAM cuente solo con un listado de las licencias ambientales otorgadas para servicios ambientales, este hecho, debilita la acción de la institución a la hora de la realización de las transacciones, ya que no cuenta con uno de los principales instrumentos establecidos por Ley, y necesario para que adquirentes y oferentes, puedan celebrar sus gestiones en forma transparente y posean un aval que les ofrezca confianza entre las partes.

### **RECOMENDACIÓN**

La SEAM deberá regularizar esta situación y buscar las estrategias pertinentes y suficientes para la creación de un registro debidamente implementado en la Oficina Nacional de Servicios Ambientales – ONSA, en cumplimiento de lo establecido en la Ley Nº 3001/09 "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales" y su propia Res. SEAM Nº 581/08, respectivamente.

#### **3.1.18 Pago de tasas de Servicios Ambientales en la ONSA.**

El inciso 1 del artículo 7 de la Resolución SEAM Nº 531/08 "Por la cual se establecen las condiciones y requisitos para poder certificar los servicios ambientales que produzcan los bosques, así como las condiciones y los requisitos



para que los adquirentes de certificados de servicios ambientales de bosques puedan utilizarlos para compensar el déficit de reserva legal de bosques naturales, de acuerdo con las leyes 422/73 y 3001/06", establece lo siguiente: *La Oficina Nacional de Servicios Ambientales – ONSA sólo procederá al registro de los certificados que sean "títulos valor", o de los contratos de venta de certificados si:*

- a) *En el caso de los "títulos valor", su emisión ha sido avalada por el Ministerio de Hacienda.*
- b) *En el caso de los contratos de venta de certificados: i) de su texto no surge ningún de tipo de limitación a la responsabilidad patrimonial del oferente ante el adquirente por el incumplimiento del Plan de Gestión Ambiental de la DIA que tenga como consecuencia la cancelación o caducidad de la DIA y de los certificados de servicios ambientales que en su consecuencia se hubieran emitido; y, ii) el contrato ha sido formalizado en escritura pública, o bien, en instrumento privado cuyas firmas estuvieren autenticadas por escribano con intervención de los obligados y registradas en el libro respectivo.*
- c) *Se han pagado las tasas que legalmente correspondan. El valor de referencia para el pago de estas tasas será: a) la suma del valor nominal de cada certificado de servicios ambientales durante su primer año de vigencia; o bien, b) el valor del contrato, si este es superior.*

### **OBSERVACIÓN Nº 18**

En el periodo auditado, la Secretaría del Ambiente - SEAM y el Ministerio de Hacienda - MH, no han realizado las gestiones suficientes, para definir el procedimiento y la documentación pertinente para que el MH, avale los títulos de valor.

Por otro lado en el periodo auditado, la SEAM no ha podido concretar la promulgación de una Ley específica de tasas, por ende carece del instrumento legal para la definición del valor de las tasas que legalmente le corresponde a cada certificado, dejando de percibir fondos en dicho concepto.

### **CONCLUSIÓN**

La falta de estas acciones, en su caso, puede ser causal de nulidad de los certificados emitidos a la fecha en dicho concepto, dada la falta de este registro produce una carencia de instrumentos suficientes para avalar la legalidad de estos certificados emitidos por la autoridad de aplicación de la ley.

La SEAM en coordinación con otros estamentos, han creado las condiciones y requisitos para *"poder certificar los servicios ambientales que produzcan los bosques, así como las condiciones y los requisitos para que los adquirentes de certificados de servicios ambientales de bosques puedan utilizarlos para compensar el déficit de reserva legal de bosques naturales"*, al no darse estos



condicionamientos y requisitos se produce una carencia de instrumentos suficientes para avalar su legalidad.

### **RECOMENDACIÓN**

La Secretaría del Ambiente - SEAM y el Ministerio de Hacienda - MH, conjuntamente con los demás estamentos involucrados, deberán en un plazo razonable cumplir con los términos de las disposiciones emitidas por ella misma.

Dado que la situación se trata de un incumplimiento a normativas vigentes, se deberán iniciar las investigaciones que correspondan, a fin de deslindar responsabilidades.

#### **3.1.19 Guía para el ingreso al Sistema de Servicios Ambientales.**

El artículo 16 de la Resolución SEAM N° 531/08 "Por la cual se establecen las condiciones y requisitos para poder certificar los servicios ambientales que produzcan los bosques, así como las condiciones y los requisitos para que los adquirentes de certificados de servicios ambientales de bosques puedan utilizarlos para compensar el déficit de reserva legal de bosques naturales, de acuerdo con las leyes 422/73 y 3001/06", establece que: *Con el objetivo de difundir y facilitar la adhesión al Régimen de Servicios Ambientales, la Oficina Nacional de Servicios Ambientales elaborará una "Guía de Procedimientos para la Implementación del Régimen de Servicios Ambientales" en un plazo no mayor a los 60 días de promulgada la presente Resolución.*

### **OBSERVACIÓN N° 19**

La Resolución SEAM N° 531/08 posee fecha de vigencia desde el 21 de noviembre de 2008, sin embargo a la fecha, la SEAM aún no ha emitido la "Guía de Procedimientos para la Implementación del Régimen de Servicios Ambientales" esta situación deviene contraria al cumplimiento de su propia normativa.

### **CONCLUSIÓN**

el incumplimiento de la SEAM a su propia normativa, genera a mas de limitaciones en sus acciones para el cumplimiento de los objetivos institucionales, el descreimiento de sus acciones, hechos considerados como una merma importante a la imagen institucional, no solo para con la ciudadanía, sino también ante sus propios funcionarios, mismos que al percatarse de la falta de acción de las autoridades encargadas de su cumplimiento, desmeritan las decisiones tomadas por las actuales autoridades de la Institución.

### **RECOMENDACIÓN**

La SEAM deberá adoptar medidas pertinentes y suficientes, no solo en lo relacionado con el incumplimiento de su propia normativa, sino además, antes de la



emisión de una disposición interna, deberá evaluar la existencia de los recursos humanos y financieros suficientes, para dar cumplimiento a lo resuelto por sus máximas autoridades.

### **3.1.20 Certificados ambientales emitidos**

El Decreto N° 10247/07 "Por el cual se reglamenta parcialmente los artículos 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 12, y 13, de la Ley N° 3001/06 "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales" a los efectos previstos en el artículo 2º de la Ley N° 3139/06 "Que prorroga la vigencia de los artículos 2º y 3º" y amplía la Ley N° 2524/04, de prohibición en la Región Oriental de las actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de bosques" en sus artículos 2, 4, 5, 6 establece lo siguiente:

- *Artículo 2: Los propietarios de inmuebles rurales de la Región Oriental de más de veinte hectáreas, que hayan mantenido más del veinte y cinco por ciento (25%) del área de bosques naturales (esto es, por encima de dicho porcentaje), que se hayan inscripto en el Registro Especial de Bosques Naturales creado por medio de la Resolución MAG N° 84 del 22 de febrero de 2007 y que cumplan con los demás requisitos establecidos en la legislación vigente y en este Decreto, podrán certificar los servicios ambientales que produzcan sus bosques y luego negociar los Certificados de Servicios Ambientales que en consecuencia se emitan, según las condiciones que al efecto establezca la Comisión Nacional de Valores.*
- *Artículo 4: La superficie de bosque natural que se tomará como referencia para calcular si el inmueble rural de más de veinte hectáreas de la Región Oriental tiene más del 25% de su área de bosques naturales, será la existente al 17 de diciembre de 1986.  
... A los efectos de este Decreto, se adoptará la definición de "bosque" contenida en el Artículo 5º, Inciso b) de la Ley N° 2524/04, pudiendo la Secretaría del Ambiente precisar sus alcances en función de la tecnología de imágenes satelitales que se vaya a emplear.*
- *Artículo 5: No se computará dentro de la reserva legal de bosques naturales a las franjas de bosques protectores de las márgenes de ríos, arroyos, nacientes y lagos, previstas en el Artículo 4 del Decreto 18.831 del 16 de diciembre de 1986.*
- *Artículo 6: Los interesados en certificar los servicios ambientales que produzcan sus bosques deberán contar con una Declaración de Impacto Ambiental -Licencia Ambiental- vigente que abarque al inmueble que contenga a esos bosques.*

La Resolución SEAM N° 1564/09 "Por la cual se establecen los Criterios e Indicadores Específicos que deberán incluirse en el Cuestionario Ambiental Básico y en los Términos de Referencia de los Estudios de Impacto Ambiental de los Proyectos de Obras y Actividades por la cuales se pretenda Certificar Áreas destinadas a Servicios Ambientales en el Marco de la Resolución SEAM 531 del 21 de noviembre de 2008" en sus artículos 2 inciso 2 y el artículo 3.



- Artículo 2 inciso 2: *En el cuestionario Ambiental Básico de los proyectos de obras o actividades por los cuales se pretenda certificar áreas destinadas a servicios ambientales... entre otras ...deberán acompañar:*
  - a) *... copia de título de propiedad debidamente inscripto...*
  - b) *Si se trata de inquilinos... copia de los contratos respectivos, la anuencia del titular de dominio y copia del título debidamente inscripto...*
  - c) *Si se trata de ocupantes de tierras del Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra – INDERT, copia del “Registro Censal”...*
  - d) *... cualquier otro poseedor de buena fe, copia de las documentos que acrediten su posesión de buena fe (compra de derechos posesorios, juicios de usucapión, juicios sucesorios, etcétera)...*
  - e) *Inscripción en el Registro Especial de Bosques Naturales de la Región Oriental...*
  - f) *Un informe técnico de un profesional forestal registrado en el Instituto Forestal Nacional (INFONA) sobre la existencia de superficies de bosques,...*
  - g) *Si se trata de inmuebles rurales de menos de veinte hectáreas, se presentara un informe en el que se certifique la existencia de dos o más hectáreas de bosques o reforestaciones de especies nativas, junto con una imagen satelital actualizada.*
  - h) *Constancia de no adeudar el impuesto inmobiliario,...*
  - i) *Constancia de inscripción en el Registro Único de Contribuyentes...*
  
- Artículo 3 inciso 1 establece entre otros *...deberá contemplarse lo siguiente:*
  - a) *El área destinada a servicios ambientales se encuentra identificada, cartografiada y señalizada en el terreno;*
  - b) *El Plan de Manejo o Plan de Uso de la Tierra u otro instrumento de planificación la señala como área destinada a servicios ambientales;*
  - c) *Existe o se Propone un Plan efectivo de Prevención y Control de fuego para el área;*
  - d) *Las actividades productivas o socios – productivas del entorno reconocen la existencia de un área de servicios ambientales y toman medidas para su protección y para minimizar los impactos;*
  - e) *Un programa de monitoreo y control biológico de la integridad del área destinada a servicios ambientales...*
  - f) *Un resumen de los aspectos biológicos relevantes y de las medidas de prevención y control del área destinada a servicios ambientales...*

*Inciso 2: Adicionalmente, una superficie boscosa será certificable como área destinada a servicios ambientales solo si se alcanzan 60 puntos, de acuerdo con la siguiente tabla de criterios e indicadores biológicos:*



*Entre otros:*

- I) *Importancia eco-regional... con un total de 10 puntos.*
- II) *Conectividad... con un total de 30 puntos.*
- III) *Salud e integridad del bosque... con un total de 80 puntos.*
- IV) *Rasgos sobresalientes... con un total de 10 puntos.*
- V) *Comunidades naturales... con un total de 10 puntos.*
- VI) *Restauración... con un total de 10 puntos.*

Según lo verificado en la SEAM mediante Check List, en fecha 28 de febrero de 2012, se observó que todas las carpetas de las propiedades que han sido Certificadas por Servicios Ambientales no presentan todos los documentos ejemplo de ello es que ninguna de las carpetas presenta Constancia de Inscripción en el Registro Único del Contribuyente (Cedula Tributaria) ni Certificado de Cumplimiento Tributario o constancia de no ser contribuyente, entre otros; con los que debería de contar para poder acceder a la Certificación.

### **OBSERVACIÓN Nº 20**

Las carpetas que corresponden a los certificados emitidos por la SEAM y verificadas por la este Organismo de Control Superior, no contienen todas las documentaciones que deberían poseer para acceder a una certificación.

Esta situación es considerada contraria a lo establecido en las normativas legales vigentes cuyo incumplimiento es causal de nulidad de los certificados emitidos, por carecer los mismos, de la documentación respaldatoria exigida para su certificación.

Esta Auditoría ha realizado un cruzamiento de la información disponible en la SEAM, con la obrante en las oficinas del INFONA, respecto entre otros, de los certificados de bosques, sobre el punto, se observa que en las carpetas de la SEAM, este documento se encuentra faltante, sin embargo en el INFONA, se ha verificado la emisión del mismo.

Este hecho conlleva a afirmar, que a la fecha de verificación de las carpetas existentes en la SEAM, éstas a más de no encontrarse debidamente foliadas, presentan inexactitudes respecto de los documentos emitidos por otros organismos, en virtud de la normativa vigente. Esta situación es considerada altamente irregular, debido a que la SEAM no ha guardado, el debido registro de los documentos, que sustentan la emisión de los certificados de servicios ambientales.

### **CONCLUSIÓN**

El desorden de los archivos y la falta de control de los mismos, existentes en la SEAM a la fecha, en especial lo que hace a las carpetas que corresponden a cada "Certificado de Servicios Ambientales" es causal de riesgos en el momento de probar la legalidad de los actos, al carecer estos de los respaldos pertinentes y suficientes.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA



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

## RECOMENDACIÓN

La SEAM deberá regularizar su situación en lo referente a los documentos exigidos para la "Certificación de los Servicios Ambientales" aprobados a la fecha.

Asimismo, deberá iniciar las acciones pertinentes y suficientes a fin de dotar a la institución de las condiciones, humanas y de infraestructura, que permitan una función archivística óptima como respaldo a su gestión.



#### 4. 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° 425/11, ha practicado un examen especial a los efectos de verificar el nivel de cumplimiento de la Ley N° 3001/06 de Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales, en el período 2006 al 2010, por parte del Ministerio de Hacienda y a la Secretaría del Ambiente.

La preparación de la información y documentación analizada es responsabilidad de las entidades auditadas, 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, así como sobre la efectividad del sistema de control interno.

La auditoría se efectuó sobre la base del examen de pruebas selectivas de documentos que soportan la gestión de las entidades con respecto al cumplimiento de lo establecido en la Ley N° 3001/06 de Servicios Ambientales, cuya ejecución y formalización, son de exclusiva responsabilidad de los funcionarios intervinientes en ambas instituciones.

Por lo anterior, 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 unidad dependiente de la Presidencia de la República denominada Secretaría de Ambiente (SEAM) en su rol de autoridad de aplicación de la Ley N° 3001/06 de "Valorización y Retribución de los Servicios Ambientales" ha sido irregular en cuanto a su desempeño en dar cumplimiento a los compromisos, responsabilidades funciones y atribuciones asignadas en el mencionado cuerpo legal y otros vinculantes, afectando la realización de una correcta gestión en el Ministerio de Hacienda y otros estamentos involucrados.**

#### 5. RECOMENDACIONES GENERALES

La SEAM en su rol de entidad pública, comprometida con el desarrollo de los servicios ambientales, deberá asumir un compromiso firme de realizar una gestión eficiente en las presentes y futuras certificaciones, reforzando su sistema de control interno para evitar falencias y retrasos en los procedimientos de manera a detectar en tiempo y forma las irregularidades, logrando poder subsanarlas dentro de plazos razonables, los cuales no afecten los procesos establecidos legalmente, a fin de minimizar la ocurrencia de hechos irregulares como los enunciados en este informe.



La SEAM acorde a su carta orgánica, debe concordar su presupuesto, conforme a las obligaciones, funciones, responsabilidades y compromisos establecidos en la Ley Nº 3001/06 "De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales" y su propia normativa.

Así mismo, en las instancias que correspondan deberá iniciar las investigaciones recomendadas en este informe, a fin de determinar la responsabilidad administrativa pertinente, y en el eventual caso, de que a consecuencia de las mismas, surgieran indicios de responsabilidad civil o penal de los funcionarios intervinientes en el proceso observado, la SEAM deberá impulsar los trámites de rigor correspondientes en los ámbitos judiciales y, en su caso, dar intervención a la Procuraduría General de la República.

**La Secretaría del Ambiente en coordinación con el Ministerio de Hacienda deberá en un plazo no mayor a 30 (treinta) días hábiles, presentar a este Organismo de Control Superior un Plan de Mejoramiento unificado 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 Nº 425 del 09 de mayo de 2008 - **la Secretaría del Ambiente y el Ministerio de Hacienda** deberán dar cumplimiento a los trámites y acciones correspondientes a fin de proceder, en lo que amerite, la adecuación de sus sistemas de control interno utilizados a la fecha.

Es nuestro informe, conforme a la documentación e información proveída por las Entidades Auditadas.

Asunción, junio de 2012.

**Sr. Ivan Balmori**  
**Auditor**

**Abog. Fidelina Ocampo**  
**Auditor**

**Ing. Agr. Sirley Yegros**  
**Jefe de Equipo**

**Ing. Agr. Federico Palacios**  
**Supervisor**

**Lic. Arnaldo Acosta**  
**Coordinador**  
**Director General**  
**Dirección General de Control de la Gestión Ambiental**



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA



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

## Anexo





# CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

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 AUDITADA:

VIGENCIA:

FECHA SUSCRIPCIÓN DEL PLAN DE MEJORAMIENTO:

FECHA EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO:

A SER LLENADO POR LA INSTITUCION											
No. ORDEN	HALLAZGO / OBSERVACIÓN CGR	Acción de Mejoramiento	Plazo de Ejecución	RESPONSABLE DE LA ACTIVIDAD		INDICADOR DE CUMPLIMIENTO		MECANISMOS DE SEGUIMIENTO INTERNO	RESPONSABLE		TIEMPOS
				DIRECTO	COGESTOR	FORMULA	CONCEPTO		DIRECTO	MONITOREO	
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											

FIRMA REPRESENTANTE LEGAL

FIRMA AUDITOR INTERNO

Notas

**Firmas:** El Plan de Mejoramiento debe ser firmado por la máxima autoridad (Representante Legal) y el Auditor Interno de la entidad.

**Presentación:** El Plan de Mejoramiento se debe presentar a la Contraloría General de la República en el plazo estipulado.

**Contenido:** Elaborado en el formato indicado debe responder a las observaciones formuladas en el informe consolidado de auditoría

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 | www.contraloria.gov.py