



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

INFORME FINAL

Resolución CGR Nº 709/10

“Por la cual se dispone la realización de un examen especial a la gestión de la Secretaría del Ambiente (SEAM), respecto al manejo y administración del Monumento Científico Moisés Santiago Bertóni, correspondiente al periodo 2007 a junio de 2010”.



**Asunción, Paraguay
Junio - 2011**



Resolución CGR Nº 709/10

“Por la cual se dispone la realización de un examen especial a la gestión de la Secretaría del Ambiente (SEAM), respecto al manejo y administración del Monumento Científico Moisés Santiago Bertóni, correspondiente al periodo 2007 a junio de 2010”.

Informe Final

Entidad auditada	Secretaría del Ambiente (SEAM)
Equipo de Auditores	Lic. Roberto Penayo Ing. Agr. Sirley Yegros Lic. Aníbal Jiménez
Supervisión	Ing. Agr. Federico Palacios, Director Dirección de Control de Gestión de los Recursos Naturales
Coordinación	Lic. Biol. Ignacio Ávila, Director General Dirección General de Control de Gestión Ambiental



Tabla de contenido

1 INTRODUCCIÓN...5
1.1 Origen y Justificación de la Auditoría...5
1.2 Objetivo...5
1.3 Alcance...5
1.4 Marco Legal...5
a. Limitaciones de la Auditoría...6
b. Comunicación de Observaciones...6
c. Directivos y Funcionarios Principales de la entidad en el periodo examinado...6
2 DESARROLLO DEL INFORME DE AUDITORÍA...7
2.1 Secretaría del Ambiente - SEAM...7
2.2 Dirección General de Protección y Conservación de la Biodiversidad...7
2.3 Dirección de Áreas Protegidas (DAP)...8
3 Gestión de la Secretaría del Ambiente respecto al manejo y administración del Monumento Científico Moisés Santiago Bertóni - MCMSB...9
3.1 Situación legal del Área Silvestre Protegida (ASP) Monumento Científico Moisés Santiago Bertóni - MCMSB...9
3.1.1 Tenencia de la Tierra / Mensura judicial del MCMSB / Delimitación Física en el Terreno...9
3.2 Gestión de la SEAM en cuanto al manejo y a la administración del ASP - MCMSB...9
3.2.1 Cumplimiento el Sistema Nacional del Áreas Silvestres Protegidas en lo que hace al ASP - MCMSB...9
3.2.2 Plan de Manejo/Operativo del MCMSB...10
3.2.3 Licencias ambientales otorgadas en el área de influencia del MCMSB...11
3.2.4 Manuales de funciones / procedimientos / procesos / organigrama...12
3.2.5 Personal permanente, contratados y jornaleros que están asignados al MCMSB...12
3.2.6 Capacitaciones y evaluaciones del personal asignado al MCMSB...13
3.2.7 Plan de Contingencias, manejo de riesgo, manejo de emergencias para el MCMSB...13
3.2.8 Informes, actas y otros documentos referentes a fiscalizaciones y controles realizados por la DAP-SEAM en el MCMSB...14
3.2.9 Implementación de acciones de prevención de contaminación del MCMSB y su zona de amortiguamiento...15
3.2.10 Programas de difusión e información actualizada al público que indique las características básicas del área protegida, los programas, planes y proyectos implementados, los servicios que ofrece, el costo de los servicios del MCMSB...15
La SEAM deberá arbitrar por los medios pertinentes, el logro de la divulgación de la información disponible respecto del MCMSB, de los servicios o actividades que ésta puede llegar a ofrecer, de manera a promocionar el área, su acervo, sus características únicas y lograr una protección consensuada, la cual incluya a las comunidades y autoridades vecinas del área...16
3.2.11 Concesiones realizadas dentro del MCMSB...16
La SEAM en razón de su situación autónoma y autárquica, deberá prever las acciones suficientes y pertinentes a fin de generar los fondos necesarios para el logro de objetivos propuestos en la Ley N° 352/94 de Áreas Silvestres Protegidas y sus normativas conexas...17
3.2.12 Inventarios respecto de bienes del MCMSB...17
3.2.13 Manejo de las donaciones recibidas para el MCMSB...19
3.2.14 Inventarios realizados sobre las colecciones existentes en el ASP Monumento Científico Moisés Santiago Bertóni...19
3.2.15 Situación del acervo bibliográfico...20
3.2.16 Acciones realizadas en el marco de los convenios firmados entre ITAIPU y SEAM para el MCMSB...21
3.2.17 Programas de atención al usuario o visitante / existencia de un registro de visitantes...23
3.2.18 Carteles indicadores, informativos, preventivos, de sensibilización, educativos dentro del MCMSB y su zona de amortiguamiento...28
3.2.19 Situación del Cuerpo de Guardaparques...29
3.3 Gestión Presupuestal de la SEAM en lo que respecta al MCMSB...33
3.3.1 Asignación, ejecución y estado de las erogaciones realizadas en el MCMSB, desde el año 2007 hasta junio del 2010, con fondos propios, si los hubiere...33
3.4 Sistema de Control Interno...38
3.4.1 Dirección General de Protección y Control de la Biodiversidad...38
3.4.2 Dirección DAP...38
3.4.3 Auditoría Interna...38
3.4.4 Modelo Estándar de Control Interno...38
4 CONCLUSIONES GENERALES...38
5 RECOMENDACIONES GENERALES...39





Abreviaturas Utilizadas

ASP	Área Silvestre Protegida
CGR	Contraloría General de la República.
CONAM	Comisión Nacional del Ambiente
DAP	Dirección de Áreas Protegidas.
DGCGA	Dirección General de la Gestión Ambiental.
DGPCB	Dirección General de la Protección y Conservación de la Biodiversidad.
DIA	Declaración de Impacto Ambiental
DPNVS	Dirección de Parques Nacionales y Vida Silvestre
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
FMB	Fundación Moisés Bertóni
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MECIP	Modelo Estándar de Control Interno del Paraguay
MCMSB	Monumento Científico Moisés Santiago Bertóni
PGA	Plan de Gestión Ambiental
PN	Parque Nacional
POA	Plan Operativo Anual.
RN	Reserva Natural
SEAM	Secretaría del Ambiente.
SINASIP	Sistema Nacional del Ambiente



Resolución CGR Nº 709/10

“Por la cual se dispone la realización de un examen especial a la gestión de la Secretaría del Ambiente (SEAM), respecto al manejo y administración del Monumento Científico Moisés Santiago Bertóni, correspondiente al periodo 2007 a junio de 2010”.

Informe Final

1 INTRODUCCIÓN

1.1 Origen y Justificación de la Auditoría.

El Expediente CGR Nº 1899/10 por el cual el Director General de la Dirección General de Control de la Gestión Ambiental, Lic. Ignacio Ávila, solicita la realización de un Examen Especial a la Gestión de la Secretaría del Ambiente respecto del manejo y administración del Monumento Científico “Moisés Bertóni” y el cumplimiento de la normativa ambiental vigente, en el período 2007 a junio de 2010.

La Contraloría General de la República (CGR), en cumplimiento del Plan General de Auditoría del vigente año 2010 y con el propósito de informar a la comunidad los resultados de la misma, espera hacer un pronunciamiento sobre la razonabilidad de la información sobre la gestión de la administración y el cumplimiento de la normatividad aplicable, y contribuir al mejoramiento continuo de la Secretaría del Ambiente en el uso de los recursos públicos y en el cumplimiento de la misión asignada.

1.2 Objetivo

Verificación de la gestión de la Secretaría del Ambiente (SEAM), respecto al manejo y administración del Monumento Científico “Moisés Bertóni” y el cumplimiento de la normativa ambiental vigente, en el período 2007 a junio de 2010.

1.3 Alcance

El período de ejecución corresponde a los años 2007 a junio 2010, sin perjuicio de su ampliación a años anteriores.

1.4 Marco Legal

- ✓ Constitución Nacional
- ✓ Ley Nº 294/93 “De Evaluación de Impacto Ambiental
- ✓ Ley Nº 276/94 “Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República”.
- ✓ Ley Nº 352/94 “De Áreas Silvestres Protegidas”
- ✓ Ley Nº 1535/99 “De Administración Financiera del Estado”.
- ✓ Ley Nº 1626/00 “De la Función Pública”.
- ✓ Ley Nº 1561/00 “De Creación del SISNAM, CONAM y la SEAM.
- ✓ Ley Nº 3148/06 “Por el cual se aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio 2007.
- ✓ Ley Nº 3409/08 “Por el cual se aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio 2008.
- ✓ Ley Nº 3692/09 “Por el cual se aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio 2009.



- ✓ Ley N° 3964/10 "Por el cual se aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio 2010.
- ✓ Decreto N° 11270/95 por el cual se acepta la donación ofrecida por sucesores del Dr. Moisés Santiago Bertóni y otros de 199 hectáreas, 8.526 m² de terreno en Puerto Bertóni.
- ✓ Decreto N° 14.281/96 "Por el cual se Reglamenta la Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental".
- ✓ Decreto N° 8127/00 "Por la cual se reglamenta la Ley N° 1535/99".
- ✓ Decreto N° 20132/03 "Que establece normas para la administración, uso, control, custodia, clasificación y contabilización y régimen de formularios los bienes del Estado Paraguayo y reglamenta las funciones de la unidad como órgano normativo y de las oficinas afines de las entidades como organismos operativos".
- ✓ Convenio N° 7554/04 "Programa de Desarrollo de corredores turísticos integrados por la Reserva Moisés Bertóni - 1ra. Etapa" entre ITAIPU - SEAM.
- ✓ Convenio N° 7584/04 "Programa de Desarrollo de corredores turísticos integrados por la Reserva Moisés Bertóni - 2da. Etapa" entre ITAIPU - SEAM.
- ✓ Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas – SINASIP – DPNVS, MAG, FMB, 1993.
- ✓ Manual de Funciones de la Secretaría del Ambiente.

a. Limitaciones de la Auditoría

El equipo auditor ha encontrado dificultades para la provisión oportuna de los informes y documentaciones por parte del ente auditado, acontecimiento que ha dilatado la culminación del trabajo.

b. Comunicación de Observaciones

La comunicación de observaciones fue remitida por Nota CGR N° 740 de fecha 11 de marzo de 2011, recibida por el ente el 11 de marzo de 2011, según mesa de entrada 117880. La SEAM, dentro del plazo establecido para la realización de descargo, no ha realizado ningún comentario al respecto.

c. Directivos y Funcionarios Principales de la entidad en el periodo examinado.

Nombre	Cargo
Ing. Agr. Alfredo Silvio Molinas Maldonado	Secretario Ejecutivo.
Arq. Carlos Antonio López Dosse	Secretario Ejecutivo.
Abog. Jose Luís Casaccia	Secretario Ejecutivo.
Arq. Oscar Rivas	Secretario Ejecutivo.
Lic. Mirta Isabel Medina Ruiz	Director General de Protección y Conservación de la Biodiversidad.
Lic. Juan Darío Mandelburger	Director General de Protección y Conservación de la Biodiversidad.
Dr. Carlos Britos Navarro	Director General de Protección y Conservación de la Biodiversidad.
Lic. Roberto Amarilla	Director General de Protección y Conservación de la Biodiversidad.
Dra. Isabel Basualdo	Director General de Protección y Conservación de la Biodiversidad.
Sr. Juan Carlos Aranda	Director de Áreas Protegidas.
Téc. Ftal. Raúl Alonso	Director de Áreas Protegidas.
Ing. Mirian Molinas	Auditor Interno
Lic. Mirta Isabel Medina Ruiz	Auditor Interno





Abog. Miguel Angel Alonso Hermosa	Auditor Interno
Lic. Luís Duarte	Auditor Interno
Abog. Beatriz Silvero de Céspedes	Auditor Interno
Lic. Mario del Valle	Auditor Interno

Fuente: Memorando SEAM / SEC. GRAL. Nº 89/09 del 25 de noviembre de 2009.

2 DESARROLLO DEL INFORME DE AUDITORÍA.

2.1 Secretaría del Ambiente - SEAM.

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

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

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

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

Algunas de las funciones, atribuciones y responsabilidades de la SEAM son 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;
- 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;

2.2 Dirección General de Protección y Conservación de la Biodiversidad

Tiene como misión entender, en carácter de Unidad Temática Competente, en los procesos relacionados con la protección y conservación de la biodiversidad, en lo que respecta a: la creación, administración, manejo, fiscalización y control de las áreas protegidas, boscosas o no, pertenecientes al dominio público; establecimiento de estrategias de uso y conservación de la biodiversidad, incluyendo la caza, cría, tráfico y comercialización de fauna y flora silvestre; y la implementación del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas que incluya los poderes públicos y sectores privados.

Funciones

- Promover, revisar, aprobar y presentar a la Secretaría Ejecutiva anteproyectos de creación, reglamentación, modificación y/o actualización de leyes relacionadas a la Biodiversidad (Leyes N°s. 96/92; 352/94; 583/94; 112/91; 253/93; 799/96; 2714/05; 2715/05; 2703/05; 350/94; 2524/04 y otras).
- Controlar el cumplimiento de las reglamentaciones y disposiciones de las Leyes N°s 96/92; 352/94 y 799/96.

- Supervisar la ejecución de las actividades relacionadas a la fiscalización y el control en la gestión de Áreas Silvestres Protegidas de dominio público y privado, Pesca y Acuicultura y de Vida Silvestre.
- Aprobar los Planes de Manejo de las Áreas Silvestres Protegidas de dominio público y privado.
- Promover la creación y aprobar las propuestas y recomendaciones de creación de Áreas Silvestres Protegidas de dominio público y privado, así como las propuestas técnicas de reclasificación y delimitación de las mismas, según los criterios establecidos en la Ley N° 352/94, y elevarlas a la Secretaría Ejecutiva.
- Iniciar, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, los trámites ante organismos internacionales para los reconocimientos de las Reservas Naturales del país como patrimonios mundiales naturales y/o culturales. (Ej.: BANCO SAN MIGUEL, MOISES BERTONI y LA BAHÍA DE ASUNCIÓN).
- Solicitar la inclusión dentro de su presupuesto anual de los rubros pertinentes y/o gestionar el total o parte de los recursos necesarios para la gestión de las Reservas Naturales, ante las agencias nacionales o internacionales de cooperación.

2.3 Dirección de Áreas Protegidas (DAP)

Se define como Área Silvestre Protegida a toda porción del territorio nacional comprendido dentro de los límites bien definidos, de características naturales o seminaturales, que se somete a un manejo de sus recursos para lograr objetivos que garanticen la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales involucrados.

Funciones

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



3 Gestión de la Secretaría del Ambiente respecto al manejo y administración del Monumento Científico Moisés Santiago Bertóni - MCMSB.

3.1 Situación legal del Área Silvestre Protegida (ASP) Monumento Científico Moisés Santiago Bertóni - MCMSB.

3.1.1 Tenencia de la Tierra / Mensura judicial del MCMSB / Delimitación Física en el Terreno.

Según lo establecido en el artículo 27º de la Ley N° 1561/00 "De creación del SISNAM, CONAM y SEAM", el cual menciona que: "...Los bienes inmuebles destinados a áreas silvestres protegidas que se encuentran bajo dominio jurídico del Ministerio de Agricultura y Ganadería, serán transferidos a la Secretaría del Ambiente". Según esta norma el título de propiedad del MCMSB debe estar a nombre de la Autoridad de Aplicación de la Ley de ASP.

Asimismo, en el Plan Estratégico del SINASIP, se establece que la autoridad de aplicación debe realizar la mensura judicial y su demarcación en el terreno de las ASP's públicas, sin embargo hasta el momento, la SEAM tampoco llevó adelante ninguna gestión para la efectiva realización de la mensura judicial, como trámite administrativo necesario para el establecimiento de los límites de la propiedad, motivo por el cual no existe ninguna demarcación física en el terreno.

OBSERVACIÓN N° 1 - a

El título de propiedad del MCMSB aún no se encuentra a nombre de la SEAM, en su carácter de Autoridad de aplicación de la Ley N° 352/94 de "Áreas Silvestres Protegidas", hecho que es contrario a lo establecido en el artículo 27º de la Ley N° 1561/00 de Creación de la SEAM.

OBSERVACIÓN N° 1 - b

La SEAM, autoridad de aplicación de la Ley N° 352/94 "De Áreas Silvestres Protegidas", es la entidad encargada del manejo del MCMSB desde el año 2000, sin embargo, a la fecha no ha realizado ninguna gestión administrativa que permita la realización efectiva de la mensura judicial del área silvestre protegida, como así tampoco, la demarcación física en el terreno incumpliendo lo establecido en el vigente Plan Estratégico del SINASIP.

CONCLUSION N°s 1 - a /b

A causa de la falta de una gestión oportuna y suficiente por parte de la SEAM, no se ha realizado aún el traspaso del título de propiedad del MAG a la SEAM, ésta situación provoca a más de la falta de inclusión del área como patrimonio de la SEAM, la imposibilidad de realizar concesiones en la misma, perdiéndose de esta manera oportunidades de recaudación de recursos económicos para el manejo del área.

A la fecha, los trabajos de mensura judicial no han sido finiquitados, este hecho es considerado irregular y contradictorio al mandato de manejo del ASP.

RECOMENDACIÓN N°s 1 - a /b

La SEAM deberá realizar las gestiones pertinentes ante las instancias respectivas, a fin de dar cumplimiento al artículo 27 de la ley N° 1561/00 y finiquitar la mensura judicial del MCMSB.

3.2 Gestión de la SEAM en cuanto al manejo y a la administración del ASP - MCMSB.

3.2.1 Cumplimiento el Sistema Nacional del Áreas Silvestres Protegidas en lo que hace al ASP - MCMSB.

De acuerdo al Plan Estratégico del SINASIP vigente, el MCMSB tiene buenas condiciones para implementarse en él programas de educación ambiental, siendo una de sus debilidades su alta capacidad para el uso agropecuario, así como su deficitaria accesibilidad al área y su limitada



infraestructura existente. Así mismo, tiene altas posibilidades de protección de bienes culturales de la nación con fines de investigación científica y utilización pública.

Secundariamente el área proporciona oportunidades para la recreación, la protección y el manejo del paisaje cerca de ciudades y pueblos, carreteras, ríos y zonas recreativas turísticas y la promoción e incentivo de la participación de organizaciones comunales y nacionales, públicas y privadas en el manejo y protección de las ASP.

Según el SINASIP, "aunque se trate de un sitio de importancia nacional por su valor cultural, su reducido tamaño y su baja representatividad biogeográfica, no justifican un manejo y administración por la DPNVS. Es recomendable buscar mecanismos de concesión que permitan a corto plazo, la responsabilidad de su manejo a una institución especializada" [sic.].

OBSERVACIÓN Nº 2

En atención a la verificación realizada por esta Auditoría, en el ASP – MCMSB, persiste a la fecha las debilidades en cuanto a accesibilidad e infraestructura suficiente, para atender la masiva afluencia de personas, en especial los fines de semana, hecho que obliga a los guarda parques a constituirse en anfitriones del público, nacional e internacional concurrente, descuidando sus funciones principales de protección del área.

Se ha observado, que el área, en especial la parte correspondientes a las antiguas viviendas utilizadas por la familia Bertóni, están siendo objeto de una adecuación para atender las necesidades del corredor turístico, al cual, se encuentra inserto el ASP – MCMSB, este hecho ocasionará una mayor utilización pública, para la cual, el área no se encuentra debidamente preparada, en lo que corresponde a: el estado de los senderos, los estacionamientos, los lugares para camping y en especial la atención medica de urgencia.

CONCLUSIÓN Nº 2

El área en la actualidad esta siendo objeto de adecuaciones, sin embargo, éstas no son a consecuencia de la gestión de la Autoridad de Aplicación.

El cuerpo de guarda parques, a falta de la inclusión de personal adecuado y con experiencia en el manejo masivo de visitantes y museología, sigue cubriendo esta necesidad, hecho que merma las labores para las cuales fue creado.

RECOMENDACIÓN Nº 2

La SEAM en coordinación con las instancias que correspondan, deberá, por si o por terceros, dotar al área del personal pertinente y suficiente conforme a los servicios que esta pueda llegara a ofrecer.

3.2.2 Plan de Manejo/Operativo del MCMSB.

El artículo 37º de la Ley Nº 352/94 "De Áreas Silvestres Protegidas" señala que: "Todas las Áreas Silvestres Protegidas bajo dominio público y privado integrantes del Sistema deberán contar con un Plan de Manejo aprobado por Resolución de la Autoridad de Aplicación, como documento técnico normativo para la implementación y desarrollo del área y su zona de amortiguamiento".

OBSERVACIÓN Nº 3

El Equipo Auditor, ha tomado conocimiento que el plan de manejo aún se encuentra en etapa de borrador, observándose el incumplimiento in fine de lo establecido en el artículo 37º de la Ley Nº 352/94 "De Áreas Silvestres Protegidas". Cabe señalar que el área fue creada a través de la donación que realizaran los descendientes del Dr. Moisés Bertóni en el año 1955, y desde el año 2000 se encuentra a cargo de la Secretaría del Ambiente.

CONCLUSIÓN Nº 3

El MCMSB no cuenta con un documento de planificación, en el cual se identifiquen los objetivos, se asigne la categoría de manejo, sus límites y sus zonas respectivas, como

resultado de un análisis y evaluación de los recursos naturales y culturales existentes en el área, imposibilitando la implementación de programas y/o acciones, consensuadas por las autoridades, las organizaciones interesadas y los representantes de las comunidades de su zona de amortiguamiento, a fin de lograr una protección conjunta.

RECOMENDACIÓN N° 3

La SEAM, en las instancias que correspondan, deberá realizar las acciones pertinentes y suficientes a fin de dotar al área de los instrumentos necesarios para el desarrollo del área y su zona de amortiguamiento.

3.2.3 Licencias ambientales otorgadas en el área de influencia del MCMSB.

En el artículo 17° del Decreto N° 14281/96 que reglamenta la Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental", en su parágrafo segundo se establece que: "La DIA constituirá el documento que otorgará al solicitante la licencia para iniciar o proseguir la obra o actividad, bajo la obligación del cumplimiento del PGA y sin perjuicio de exigirsele un nuevo EIA en caso de modificaciones significativas del proyecto, de ocurrencia de efectos no previstos, de ampliaciones posteriores o de potenciación de los efectos negativos por cualquier causa subsecuente".



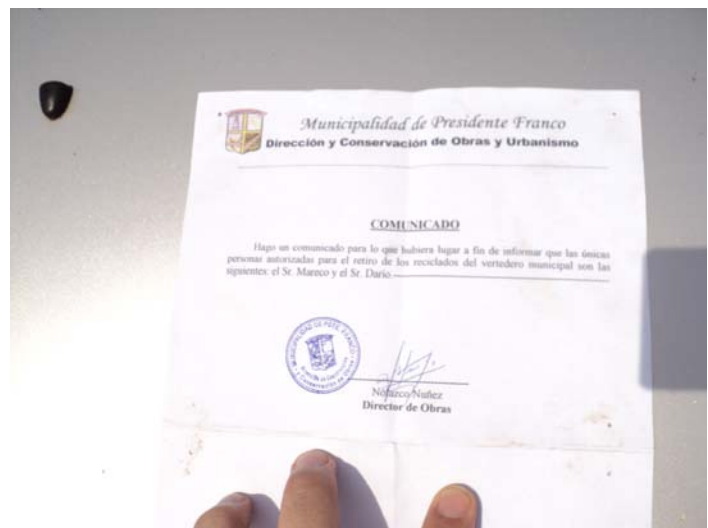
En el artículo 5° inciso e) de la Ley N° 716/96 "De Delitos Ecológicos" se establece: "Serán sancionados con penitenciaría de uno a cinco años y multa de 500 (quinientos) a 1.500 (mil quinientos) jornales mínimos legales para actividades diversas no especificadas: ... e) Los que eludan las obligaciones legales referentes a medidas de mitigación de impacto ambiental o ejecuten deficientemente las mismas".



Durante la verificación in situ llevada a cabo en el marco de la auditoría, se ha recorrido el área de influencia próxima al ASP – MCMSB, encontrándose una serie de situaciones atentatorias a la legislación vigente.

OBSERVACIÓN N° 4

A pesar del vencimiento de la licencia otorgada a la Municipalidad de Presidente Franco para la implementación de un vertedero de residuos sólidos en la zona de amortiguamiento próxima al ASP - MCMSB, el mismo aun se encuentra en funcionamiento.



Consultado el encargado del Vertedero respecto a la habilitación ambiental del vertedero el mismo presentó un documento de la Dirección de Obras y Urbanismo de la Municipalidad de



Presidente Franco el cual no guarda relación con lo establecido en la Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental".

Así mismo, se ha consultado a los guardaparques, si se encuentran en conocimiento de la totalidad de las licencias ambientales otorgadas por la SEAM en la zona de amortiguamiento del ASP - MCMSB, a lo que respondieron que a parte de desconocerlas oficialmente, no se coordinan las tareas con los responsables de la fiscalización de los EIA. Este hecho evidencia, que la labor desarrollada por la SEAM a mas de ser descoordinada es irregular en cuanto al cumplimiento de su propia normativa de aplicación, para el caso, el cumplimiento de la Ley N° 294/94 "De Evaluación de Impacto Ambiental".

CONCLUSIÓN N° 4

La SEAM por su inacción y falla en la comunicación interna permite la operación del vertedero municipal de la ciudad de Presidente Franco sin contar con la Declaración de Impacto Ambiental respectiva, incumpliendo el artículo 17 del Decreto N° 14281/96 que reglamenta la Ley N° 294/93, constituyéndose en fuente de molestias y vectores de enfermedades para los habitantes de las comunidades vecinas y para los visitantes del MCMSB.

RECOMENDACIÓN N° 4

La SEAM deberá gestionar en las instancias correspondientes, el cese de las actividades y la implementación de las acciones de clausura y abandono del vertedero de la ciudad de Presidente Franco.

3.2.4 Manuales de funciones / procedimientos / procesos / organigrama.

La SEAM ha emitido la Resolución N° 1692/04 "Por la cual se define las funciones del Cuerpo de Guardaparques y la supervisión en las áreas silvestres protegidas bajo dominio Público que componen el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas".

OBSERVACIÓN N° 5

La SEAM como autoridad de aplicación de la Ley N° 352/94 "De Áreas Silvestres Protegidas", a partir de su creación en el año 2000, a la fecha no ha elaborado un manual de procedimientos y procesos, de manera a conducir bajo parámetros específicos el accionar del Cuerpo de Guardaparques, encargados del manejo de las ASP, así mismo, tampoco cuenta con un organigrama que represente gráficamente la estructura de la organización, los niveles de dependencia y jerarquía correspondiente.

CONCLUSIÓN N° 5

La SEAM, carece de una normativa legal que establezca los procedimientos, procesos, actividades y/o métodos que el cuerpo de guarda parques deba realizar. Esta situación obliga a los mismos a realizar acciones basados en su experiencia, conocimiento previo, y/o sentido común.

RECOMENDACIÓN N° 5

La SEAM, en la brevedad posible, deberá dotar al área, de los manuales necesarios a fin de que el accionar del cuerpo de guarda parques, se encuadre dentro de las prerrogativas que estos les amparen y, que los mismos se relacionen con las normativas legales vigentes, de manera y en su caso, deslindar las responsabilidades que correspondan.

3.2.5 Personal permanente, contratados y jornaleros que están asignados al MCMSB.

La SEAM informó que el MCMSB cuenta con cinco guardaparques designados para el manejo del ASP.

En el artículo 41° de la Ley N° 352/94 "De Áreas Silvestres Protegidas", se establece cuanto sigue: "Todas las Áreas Silvestres Protegidas, bajo dominio público o privado, deberán contar con un **profesional encargado de su manejo y dirección** y los guardaparques necesarios



para el desarrollo y cumplimiento del Plan de Manejo del área. Estos deberán ser profesionales en campos afines al manejo de Áreas Silvestres Protegidas".

OBSERVACIÓN Nº 6

La SEAM informó que la cantidad total de Guardaparques encargados del manejo del MCMSB es de 5 (cinco), quienes deben realizar entre otras actividades: la atención a visitantes, patrullajes, limpieza / mantenimiento de los senderos, mantenimiento / reparación de los carteles, vehículos, viviendas, infraestructura y realizar, según corresponda, jornadas de educación ambiental en centros educativos de la zona de amortiguamiento, etc., sin embargo, según lo informado por la SEAM carece de un **profesional encargado de su manejo y dirección**, delegando irregularmente esta tarea al guardaparques de mayor experiencia, incumpliendo de esa manera lo establecido en el artículo 41º de la Ley N° 352/94 "De Áreas Silvestres Protegidas".

CONCLUSIÓN Nº 6

La SEAM a más de incumplir la Ley de la cual es Autoridad de Aplicación, no ha realizado los trámites suficientes, a fin de dar cumplimiento a la misma, situación que a más de ser considerada irregular, predispone el manejo de una ASP a la experiencia que pueda haber adquirido el cuerpo de guarda parques.

La SEAM incumplió lo establecido en el artículo 41º de la Ley N° 352/94, al no contar como encargado del manejo y dirección del MCMSB a un profesional, según la normativa existente.

RECOMENDACIÓN Nº 6

La SEAM por los canales que correspondan, deberá prever los recursos humanos pertinentes y suficientes, a fin de precautelar que el manejo del ASP MCMSB, se encuentre conforme a la normativa vigente. Así mismo, deberá prever por los canales oportunos, los recursos financieros necesarios a fin de subsanar las irregularidades detectadas.

3.2.6 Capacitaciones y evaluaciones del personal asignado al MCMSB.

La SEAM remitió información relacionada al desarrollo de jornadas de capacitación dirigida al Cuerpo de Guardaparques, incluyendo entre ellos a los del MCMSB.

En el vigente Plan Estratégico del SINASIP, se estableció que la autoridad de aplicación debió establecer **programas de capacitación básica y de refuerzo** para el cuerpo de guardaparques.

OBSERVACIÓN Nº 7

Si bien los Guardaparques del MCMSB recibieron capacitación por parte de la SEAM, estas no formaron parte de un programa de capacitación básica y de refuerzo, tal como lo establece el vigente Plan Estratégico del SINASIP.

CONCLUSIÓN Nº 7

La SEAM al carecer de un programa formal de capacitación básica y de refuerzo a más de incumplir lo establecido en el vigente Plan Estratégico del SINASIP, merma la capacidad de manejo de las ASP, la cual esta basada en la experiencia y capacitación no curricular del cuerpo de guarda parques.

RECOMENDACIÓN Nº 7

La SEAM deberá por los canales que correspondan y en el afán de dar cumplimiento al Plan Estratégico del SINASIP, prever la creación de un programa de profesionalización del cuerpo guardaparques, en concordancia a lo establecido en el artículo 41º de la Ley N° 352/94.

3.2.7 Plan de Contingencias, manejo de riesgo, manejo de emergencias para el MCMSB.

El MCMSB cuenta con recursos naturales y culturales de gran atracción, con una cantidad de visitantes de 4.290 personas en el año 2008 y de 4.120 en el año 2009, mismas que deben ser

manejadas y atendidas por los guardaparques existentes. Esta condición es considerada riesgosa, principalmente ante la ocurrencia de hechos, como ser picaduras de insectos, mordeduras de serpientes, caídas, ahogamientos, decesos, extracción ilegal de recursos naturales, denuncias, intervenciones, arrestos, inspecciones, vigilancias, retenciones, secuestros, solicitudes de intervención de jueces de Paz, agentes fiscales, Policía Nacional, entre otros, sin embargo, y a pesar de que ciertas situaciones similares a las descritas ya acontecieron, la SEAM no posee planes, programas, o reglamentos tendientes al manejo de contingencias, riesgos y/o emergencias.

El artículo 43º de la Ley N° 352/94 "De Áreas Silvestres Protegidas", establece las atribuciones y deberes del cuerpo de guardaparques creado en el artículo 42º, así como su régimen disciplinario y escalafón serán objeto de reglamentación.

El artículo 44º de la Ley N° 352/94 "De Áreas Silvestres Protegidas", establece que los guardaparques de las ASP bajo dominio público, en ejercicio de sus funciones, quedarán equiparados a los agentes del orden público, permitiéndoseles la portación de armas dentro del límite de la jurisdicción territorial de las ASP. La portación de armas será reglamentada de acuerdo a lo que establecen las normas legales vigentes en la materia.

El artículo 45º de la Ley N° 352/94 "De Áreas Silvestres Protegidas", establece que el cuerpo de guardaparques de las Áreas Silvestres Protegidas bajo dominio público, estará habilitado, dentro de los límites de su jurisdicción territorial, a efectuar arrestos, inspecciones, vigilancias, retenciones y secuestros así como tomar o solicitar medidas precautelares de seguridad, correctivas o de sanción.

OBSERVACIÓN N° 8

El cuerpo de guardaparques del MCMSB a la fecha, no cuenta con una normativa en el afán que los mismos, en su calidad de funcionarios públicos, encuadren su accionar dentro de los parámetros de la legalidad, conforme a un procedimiento reglamentado y debidamente aprobado y consensuado por la Autoridad de Aplicación de la Ley N° 352/94 "De Áreas Silvestres Protegidas", a tenor de lo establecido en los artículos 43º al 45º de la Ley N° 352/94, en especial a lo que hace a: régimen disciplinario y escalafón; portación de armas; ejecución de arrestos, inspecciones, vigilancias, retenciones, secuestros etc.

CONCLUSIÓN N° 8

La SEAM al no emitir normas que establezcan los procedimientos que deben cumplir el Cuerpo de Guarda parques, en los aspectos de: régimen disciplinario y escalafón; portación de armas; ejecución de arrestos, inspecciones, vigilancias, retenciones, secuestros etc., obliga al cuerpo de Guarda parques a actuar en base a su experiencia, conocimiento previo, o sentido común, a fin de dar cumplimiento a lo establecido en artículo 45 de la Ley N° 352/94.

RECOMENDACIÓN N° 8

La SEAM, en la brevedad posible, deberá establecer los procedimientos, procesos, actividades y/o métodos que correspondan a fin de dar cumplimiento efectivo a sus funciones y que su actuar se encuadre en normativas legales vigentes, de manera, y en su caso, deslindar las responsabilidades que correspondan.

3.2.8 Informes, actas y otros documentos referentes a fiscalizaciones y controles realizados por la DAP-SEAM en el MCMSB.

Entre las funciones de la Dirección de Áreas Protegidas, establecidas por el Manual de Funciones de la Secretaría del Ambiente, se estableció cuanto sigue: "Supervisar la realización de las actividades de fiscalización y control de la gestión de las Áreas Silvestres Protegidas de acuerdo a lo dispuesto en las leyes relacionadas a ASP y a los planes de manejo respectivos.

OBSERVACIÓN N° 9

La DAP no deja constancia de las fiscalizaciones, ni de los controles que realiza, al grado de cumplimiento de las asignaciones realizadas a los Guardaparques del MCMSB, razón por la



cual, no puede establecerse el grado de cumplimiento de lo establecido en el Manual de Funciones de la Secretaría del Ambiente.

CONCLUSIÓN Nº 9

La ejecución de las actividades de fiscalizaciones y control de gestión realizada por la DAP, en cuanto al cumplimiento de la normativa relacionada con las ASP y los planes operativos anuales del MCMB, fue llevada adelante de manera informal ya que no se respaldó dicho acto administrativo, con las documentaciones pertinentes, incumpliendo lo establecido en el Manual de Funciones de la SEAM, aprobado por la propia SEAM, por Resolución SEAM Nº 1788/07.

RECOMENDACIÓN Nº 9

La SEAM deberá encuadrar su accionar a la normativa vigente de tal manera a formalizar las fiscalizaciones y controles realizados.

3.2.9 Implementación de acciones de prevención de contaminación del MCMSB y su zona de amortiguamiento.

Entre las atribuciones y competencias de la Autoridad de Aplicación, establecidas en el artículo 14º de la Ley Nº 352/94 "De Áreas Silvestres Protegidas" inciso ñ), se menciona: "Proponer, incentivar y participar en actividades de educación, divulgación y extensión ambiental y promover el desarrollo sustentable en las comunidades vecinas ubicadas en las zonas de amortiguamiento de las Áreas Silvestres Protegidas".

Durante la realización de la verificación in situ, se evidenció que no se llevan adelante acciones para la prevención de contaminación del MCMSB y su zona de amortiguamiento, a excepción de jornadas de sensibilización y concienciación en centros educativos.

OBSERVACIÓN Nº 10

La SEAM no lleva adelante acciones para la prevención de la contaminación del MCMSB y su zona de amortiguamiento, solamente realiza jornadas de sensibilización y concienciación en centros educativos en la zona de amortiguamiento, sin embargo, no trabaja con el resto de la población en actividades de educación, divulgación y extensión ambiental para la promoción del desarrollo sustentable en las comunidades vecinas, ubicadas en la zona de amortiguamiento del MCMSB, así como se establece en el artículo 14º inciso ñ) de la Ley Nº 352/94 "De Áreas Silvestres Protegidas".

CONCLUSIÓN Nº 10

La acción desarrollada por la SEAM no se condice con lo establecido artículo 14 inciso ñ) de la Ley Nº 352/94 "De Áreas Silvestres Protegidas", limitando su acción de prevención a la demanda de los centros educativos circundantes al área. Esta situación, deja sin la debida atención al resto de la población, principalmente a los productores y sus empleados, quienes son los que utilizan los productos que pueden acarrear la contaminación los recursos hídricos y el suelo.

RECOMENDACIÓN Nº 10

La SEAM deberá arbitrar los medios suficientes de manera a que se ejecuten acciones de prevención de la contaminación ambiental del MCMSB, en el alcance establecido en el artículo 14 inciso ñ) de la Ley Nº 352/94 "De Áreas Silvestres Protegidas".

3.2.10 Programas de difusión e información actualizada al público que indique las características básicas del área protegida, los programas, planes y proyectos implementados, los servicios que ofrece, el costo de los servicios del MCMSB.

Durante la realización de la verificación in situ llevada a cabo por el equipo auditor, no se evidenció la presencia de información escrita que indique las características básicas del ASP, los programas, planes y proyectos implementados, y por sobretodo los servicios que ofrece y el

costo de los mismos. Durante la misma, el día domingo se constató la presencia de 182 visitantes de diversas nacionalidades.

OBSERVACIÓN Nº 11

La SEAM no ofrece información actualizada por escrito a los visitantes que recibe, respecto de las características básicas del MCMSB, los programas, planes y proyectos implementados, los servicios ofrecidos y el costo de los mismos. Se aclara que se ha observado que los guardaparques, brindan una charla introductoria rápida respecto de la historia y características del sitio en especial a los grupos de personas (nacionales o extranjeros) que visitan el área por primera vez, quedando luego a disposición de los mismos para responder preguntas específicas.



Se menciona como fortaleza que a razón de lo informado por los guardaparques, estos por invitación participan esporádicamente en programas radiales o realizan charlas en colegios o escuelas, sin embargo se menciona como debilidad, que estas actividades no responden a un programa de difusión e información, normado y proyectado por la SEAM.

CONCLUSIÓN Nº 11

La SEAM al no disponer de material informativo actualizado a ser entregado tanto a los visitantes que llegan al MCMSB, como a la población circundante, no permite una acción conjunta entre la sociedad civil y la autoridad de aplicación, respecto de los programas, planes u otras actividades que pudieran ser realizadas tanto en la zona núcleo del ASP como en su zona de amortiguamiento.

RECOMENDACIÓN Nº 11

La SEAM deberá arbitrar por los medios pertinentes, el logro de la divulgación de la información disponible respecto del MCMSB, de los servicios o actividades que ésta puede llegar a ofrecer, de manera a promocionar el área, su acervo, sus características únicas y lograr una protección consensuada, la cual incluya a las comunidades y autoridades vecinas del área.

3.2.11 Concesiones realizadas dentro del MCMSB.

Una de las estrategias, mayormente tenidas en cuenta en espacios similares, y tendientes principalmente a la recaudación de fondos que prestan las ASP en general, y el MCMSB en particular, es la concesión de los servicios que puede brindar un sitio, sobretodo atendiendo a la gran cantidad de visitantes que llegan al sitio cada año, promocionando sobre todo, los servicios ambientales que ofrece, logrando de esa forma una mayor valorización del sitio.

En la Ley Nº 352/94 "De Áreas Silvestres Protegidas" en el inciso i) del artículo 14º se establece lo siguiente: "Otorgar permisos, establecer contratos y/o concesiones con personas físicas o jurídicas en las Áreas Silvestres Protegidas bajo dominio público, para el desarrollo de actividades de carácter educativo, científico, recreativo, turístico o de prestación de servicios, u otras compatibles con lo establecido en el Plan de Manejo del Área Silvestre Protegida en cuestión y en el reglamento de la presente Ley, fiscalizar la correcta ejecución de los servicios contratados y rescindirlos cuando la actividad no sea acorde con los fines del SINASIP y del Área Silvestre Protegida"

OBSERVACIÓN Nº 12

La SEAM a pesar de tener la atribución y la competencia, a la fecha no ha otorgado formalmente permisos, establecido contrato y/o concesiones con personas físicas o jurídicas en el MCMSB, incumpliendo lo establecido en la normativa, que designa a la Institución como Autoridad de Aplicación.

Se resalta en este punto, (secuencia fotográfica siguiente) la buena tarea realizada por los responsables del manejo del MCMSB, en cuanto a las gestiones realizadas con el "MACUCO SAFARI - Brasil", para la reparación de puentes, arreglo de senderos, carteles informativos y/o de concienciación, sin embargo, a pesar que estas acciones resulten de extremo beneficio para el área, no cuenta con el respaldo administrativo pertinente y legal requerido.



CONCLUSIÓN Nº 12

La SEAM en su rol de entidad autónoma y autárquica deja de percibir beneficios para el MCMSB, al no otorgar formalmente permisos, contratos y/o concesiones con personas físicas o jurídicas, a pesar de que esas atribuciones, se encuentra definidas en las normativas que regulan su funcionamiento. Este hecho, no permite el ingreso de fondos destinados al "Fondo especial de las áreas silvestres protegidas", situación que merma su aplicación a las actividades y programas relacionados con la administración de las ASP bajo dominio público.

RECOMENDACIÓN Nº 12

La SEAM en razón de su situación autónoma y autárquica, deberá prever las acciones suficientes y pertinentes a fin de generar los fondos necesarios para el logro de objetivos propuestos en la Ley Nº 352/94 de Áreas Silvestres Protegidas y sus normativas conexas.

3.2.12 Inventarios respecto de bienes del MCMSB.

El Decreto Nº 20132/03 "Que establece normas para la administración, uso, control, custodia, clasificación y contabilización y régimen de formularios de los bienes del estado paraguayo y

reglamentan las funciones de la unidad como órgano normativo y de las oficinas afines de las entidades como organismos operativos" en su capítulo 10.4 de las normas, establece cuanto sigue: "**Baja de bienes por, obsolescencia, merma, rotura, desuso, vencimiento Los bienes entrados en obsolescencia, cuando el avance y evolución de la tecnología hacen que los sustituyan por otros de mayor rendimiento o se encuentren en malas condiciones y el costo de la reparación ya sería oneroso para el Estado, como los mobiliarios, equipos de oficinas, equipos de laboratorio, equipos de odontología, sanidad, herramientas y otros implementos similares, etc. que además ya no sería conveniente proceder a la venta en subasta pública, serán destinados a depósito para luego ser entregados por traspaso a dependencias de otros organismos o entidades del Estado o donados a instituciones sin fines de lucro que estén interesados y que puedan ser de utilidad para los mismos**".

"Cuando los bienes del Estado sufren deterioros por merma, rotura, avería, alteración, desuso, vencimiento u otras causas similares no imputables a culpa o dolo del responsable, se requiere el cumplimiento de los requisitos establecidos para la baja de dichos bienes".

OBSERVACIÓN Nº 13

El MCMSB cuenta con bienes patrimoniales tales como equipos y materiales, que se encuentran en mal estado, o son obsoletos o están en desuso, sin embargo, estos no fueron dados de baja y siguen formando parte del patrimonio de dicha ASP como bienes activos y en funcionamiento.



CONCLUSIÓN Nº 13

La falta de actualización del inventario, a más de no reflejar la realidad cualitativa en el mismo, no permite la cuantificación real del patrimonio de la SEAM.

Cabe aclarar que el año 2008 la SEAM por imperio de la Ley Nº 3679, cambia su estatus a autónomo y autárquico, sin embargo a la fecha, la SEAM no ha arbitrado los medios suficientes para su finiquito, dificultando un manejo adecuado de su patrimonio.

RECOMENDACIÓN Nº 13

La SEAM en las instancias que correspondan, deberá dar cumplimiento a lo dispuesto en las normativas que regulan la administración, uso, control, custodia, clasificación y contabilización

y régimen de formularios de los bienes del estado, en el afán de mejorar su gestión, en cuanto al inventario de los materiales y equipos con que cuenta.

3.2.13 Manejo de las donaciones recibidas para el MCMSB.

El MCMSB cuenta con donaciones de equipos y materiales que proceden de distintas fuentes y proyectos, y cuyo manejo se encuentra regido por lo establecido en la Ley N° 352/94 "De Áreas Silvestres Protegidas" en su artículo 54º, que establece lo siguiente: *"Integrarán el Patrimonio de la Autoridad de Aplicación todos aquellos bienes muebles e inmuebles de propiedad del Estado que de acuerdo a la Ley se incorporen a las Áreas Silvestres Protegidas bajo dominio público, aquellos que se adquieran por compra o expropiación y aquellos que se reciban por cesiones, transferencias, adjudicaciones, donaciones, legados u otros"*.

OBSERVACIÓN N° 14

La SEAM no tiene actualizado el inventario del MCMSB, ya que durante la verificación in situ se registraron materiales y equipos recibidos en calidad de donación, pero los mismos aún no se encuentran inventariados, en contravención al artículo 54º de la Ley N° 352/94 "De Áreas Silvestres Protegidas".

CONCLUSIÓN

La SEAM, ha incumplido el artículo 54 de la Ley N° 352 "De Áreas Silvestres Protegidas" de la cual es autoridad de aplicación, esta situación, genera que la información disponible en el ente no cumpla con los parámetros de veracidad y confiabilidad requeridos para la administración pública. Este hecho genera un descontrol de los bienes que fueron donados por organismos gubernamentales y no gubernamentales, a favor del MCMSB.

RECOMENDACIÓN

La SEAM, deberá proceder a la revisión de su sistema de inventario de las donaciones recibidas en el MCMSB, a fin de que el mismo refleje veraz y confiablemente los bienes y equipos existentes en el área, requisito indispensable, para identificar razonablemente los requerimientos necesarios para un mejor desempeño de sus funciones, en el marco de las normativas vigentes.

3.2.14 Inventarios realizados sobre las colecciones existentes en el ASP Monumento Científico Moisés Santiago Bertóni.

La Ley N° 352/94 "De Áreas Silvestres Protegidas", en su artículo 54º establece lo siguiente: *"Integrarán el Patrimonio de la Autoridad de Aplicación todos aquellos bienes muebles e inmuebles de propiedad del Estado, que de acuerdo a la Ley se incorporen a las Áreas Silvestres Protegidas bajo dominio público"...*

OBSERVACIÓN N° 15

La SEAM no cuenta con un inventario de las colecciones científicas, objetos y del acervo bibliográfico del MCMSB, en contravención a lo establecido en el artículo 54º de la Ley N° 352/94 "De Áreas Silvestres Protegidas".

CONCLUSIÓN

La SEAM carece de un inventario detallado de las colecciones científicas, de los objetos y del acervo bibliográfico del MCMSB, ni de aquellos materiales que fueron extraídos del mismo.

Por memorando N° 45/10 del 11 de noviembre de 2010, la División Patrimonio de la SEAM envía, en principio, una copia del registro e inventario de las documentaciones y materiales trasladados del MCMSB, sin embargo el inventario enviado, representa un listado de las cajas que fueron retiradas del MCMSB, sin especificar el detalle de su contenido. Por otro lado, se adjunta al mismo memorando, las actas de reunión del equipo conformado para la recuperación del acervo, en la última acta remitida identificada como N° 7 de fecha 29/11/04, se especifica en su punto 10, la Ing. Lucy Cañiza, menciona que el borrador del listado de documentos que posee la SEAM aun se encuentra en etapa de borrador, así mismo la SEAM, en su punto 13 vuelve a reiterar al Prof. Francisco Garay, la solicitud de entrega del inventario de todos los

documentos retirados del MCMSB, desde esa fecha no se evidenciaron nuevas actas, ni acciones desarrolladas por la SEAM.

RECOMENDACIÓN

La SEAM deberá arbitrar en las instancias que correspondan la actualización de los bienes muebles e inmuebles existentes en el MCMSB, así mismo, deberá realizar todas las acciones pertinentes a fin de localizar aquellos colecciones científicas que se han sido extraídos del área, su ubicación actual y el método de su conservación.

Se resalta que la SEAM, deberá iniciar las investigaciones pertinentes a fin de identificar a los responsables del incumplimiento de la Ley N° 352/94 "De Áreas Silvestres Protegidas", en su artículo 54° y, en su caso, deberá imponer las sanciones que correspondan.

3.2.15 Situación del acervo bibliográfico.

Otra de las situaciones derivadas del convenio entre la Itaipú Binacional y la SEAM, fue la restauración del acervo bibliográfico del MCMSB, trabajos que fueron iniciados en el año 2004.

La SEAM en consecuencia de este convenio ha emitido la resolución SEAM N° 744/04 por la cual se otorga autorización para el traslado temporal del acervo a la Biblioteca Nacional por dos años. Al momento de la realización de este traslado, se libra acta y se lista lo retirado por los responsables de la Itaipú Binacional.

El Equipo Auditor luego de investigaciones realizadas localiza parte de este acervo bibliográfico en la Fundación "El Cabildo", dependiente del Congreso Nacional. Una gran parte de este ya fue limpiado y desinfectado, y se encuentra recibiendo tratamiento, y otra ya se encuentra a disposición del público.



OBSERVACIÓN N° 16 - a

Las actas libradas y los inventarios realizados al momento del retiro del acervo del MCMSB, no identifican detalladamente las particularidades de cada elemento retirado, imposibilitando el control de lo existente a la fecha en la Fundación "El Cabildo".

OBSERVACIÓN N° 16 - b

Respecto de lo dispuesto en la Resolución N° 744/04, a través de la cual se dispuso que el Acervo Cultural del MCMSB, se traslade temporalmente a la Biblioteca Nacional por el lapso de dos años, ha vencido el día 27 de diciembre de 2006, a la fecha, la SEAM ha incumplido con su propia normativa en el aspecto que el mismo aun se encuentra fuera del MCMSB. Asimismo, no constan en la SEAM la documentación pertinente, respecto del traslado realizado por la Entidad Binacional Itaipú, encargada de su tratamiento según el convenio suscripto, en lo que hace al traslado del mismo desde la Biblioteca Nacional a la Fundación "El Cabildo". Por otro lado, no se observa la realización de un convenio entre la SEAM y la Fundación, para la guarda y restauración de dicho acervo.



OBSERVACIÓN N° 16 - c

La SEAM, carece de un espacio apropiado para la guarda y puesta a disposición del público del acervo del Sabio Moisés Santiago Bertoni. Así mismo, la SEAM no incluye dentro de su presupuesto los fondos necesarios para el tratamiento adecuado de los mismos, ni incluye dentro del staff de guardaparques asignados al MCMSB un especialista en el sector.

En la fotografía, puede observarse las condiciones en las cuales la Fundación "El Cabildo" mantiene el acervo, libre de polvo, climatizadas y desinfectadas.



CONCLUSIÓN 16 - a/ b/ c.

La SEAM, no ha guardado la debida diligencia en el cumplimiento de su rol como autoridad de aplicación, hecho que ha llevado primariamente al desconocimiento pleno y pormenorizado de lo existente en dicho acervo y, además, debido a la metodología utilizada para inventariar lo retirado por la Itaipú Binacional, y su posterior entrega a la Biblioteca Nacional para su tratamiento, carece de la documentación pertinente y suficiente respecto de la cantidad, estado y sitio actual de conservación.

La SEAM, al carecer de un sitio y personal idóneo para la guarda y puesta a disposición del público, pone en riesgo la conservación de dicho acervo.

RECOMENDACIÓN 16 - a/ b/ c.

La SEAM deberá, en coordinación con las instituciones idóneas, prever la conservación, y tratamiento adecuado del acervo bibliográfico del Sabio Moisés Santiago Bertóni, documentando debidamente, toda transferencia de sus responsabilidades en su rol de Autoridad de Aplicación. Así mismo, deberá iniciar las investigaciones necesarias a fin de determinar la situación primaria del inventario del acervo bibliográfico existente en el ASP, al momento de su legado por parte del MAG y, compararlo con la situación actual, en su caso, iniciar los tramites suficientes y pertinentes para el recupero del faltante.

3.2.16 Acciones realizadas en el marco de los convenios firmados entre ITAIPU y SEAM para el MCMSB.

La SEAM suscribió convenios con la Entidad Binacional Itaipú para el desarrollo de acciones conjuntas, entre ellas se menciona la iluminación del MCMSB, la provisión de un transformador eléctrico, restauración del acervo bibliográfico, entre otras.

Situación de la lumínica donada.

Durante la inspección in situ se ha podido observar el estado de las acciones desarrolladas en base a este convenio, entre ellas la lumínica instalada desde la entrada al MCMSB hasta la playa del lugar conocido como Puerto Bertoni.

Esta lumínica consistía de columnas de cemento, faroles de metal / vidrio, con cableado subterráneo.

OBSERVACIÓN Nº 17

En cuanto al estado de la lumínica se menciona lo siguiente:



En varias columnas se ha observado actos de vandalismo, realizado por personas innominadas que visitan el parque o lo utilizan como paso a otros sitios.



Existen otras, que debido a inclemencias climáticas (tormentas) y la consecuente caída de árboles o ramas de estos, han sufrido roturas.



Los faroles ubicados en el área de la playa se encuentran caídos o abandonados, esto a razón de los guarda parques, debido a las crecientes registradas del río Paraná.



La mayoría de los cables eléctricos subterráneos fueron sustraídos por innominadas personas.



En su gran mayoría los materiales eléctricos utilizados en su ocasión, a falta de un mantenimiento apropiado y/o desuso se encuentran oxidados o rotos.



Una parte de los aparatos eléctricos utilizados, fue rescatado por los guardaparques y depositados en un depósito anexo al área administrativa del ASP – MCMSB, estos a la fecha a razón de las condiciones de almacenamiento se están echando a perder.



La situación anteriormente descrita, evidencia una falta de previsión de mantenimiento, sea por parte de la SEAM o, a consecuencia de la falta de trámites suficientes realizados por ésta, en la búsqueda de evitar la pérdida de la inversión realizada por la Itaipú Binacional.

CONCLUSIÓN Nº 17

A causa de la falta de implementación de debidas acciones de mantenimiento, los materiales e instalaciones que se ubicaron en el MCMSB, en el marco del convenio con la Entidad Binacional Itaipú, se encuentran en un proceso de deterioro masivo. Esta situación conlleva a la pérdida del capital utilizado para tal efecto.

RECOMENDACIÓN Nº 17

La SEAM por si o por terceros, deberá arbitrar los medios necesarios para la recuperación y mantenimiento de las instalaciones existentes. Además, en convenios de esta índole deberá por si o por terceros prever el mantenimiento de los mismos.

3.2.17 Programas de atención al usuario o visitante / existencia de un registro de visitantes.

En el período auditado el MCMSB contó con planes operativos anuales preparados por los guardaparques del área, e informaron que se encuentra en proceso la elaboración del Plan de Manejo para el área, en el cual consta un programa de atención al usuario o visitante y su correspondiente registro.

Durante la verificación in situ realizada por el Equipo Auditor, se evidenció la presencia de turistas extranjeros que llegan al ASP utilizando la vía fluvial. Regularmente a la tarde atraca una embarcación con bandera Argentina, sus pasajeros no desembarcan a tierra, debido a la



falta de habilitación del museo, limitándose a observar y fotografiar las danzas tradicionales realizadas por los indígenas de la zona, apostados en la playa. Por otro lado, los días domingo atraca una embarcación con bandera Brasileira, la cual trae turistas de distintas nacionalidades, quienes desembarcan, ingresan al ASP-MCMSB, visitan el Museo y las comunidades indígenas cercanas, acompañados de los responsables del MACUCO SAFARI – Brasil.



OBSERVACIÓN Nº 18 - a

Con respecto al registro de visitantes utilizados por los Guardaparques del MCMSB, este solo permite el registro del encargado del grupo de visitantes, perdiéndose de esta forma información valiosa que puede ser empleada en el diseño de programas de atención al público.

CONCLUSIÓN Nº 18 – a

La falta de un registro adecuado de visitantes al MCMSB, ocasiona la carencia de información relacionada, por ejemplo, con las edades, capacidades diferenciadas, nacionalidad, residencia, etc. de los visitantes, datos que pueden ser validamente utilizados en la elaboración del Plan de Manejo del área, en el apartado atención al público.

RECOMENDACIÓN Nº 18 - a

La SEAM deberá estudiar y diseñar un sistema de registro de visitantes que permita consignar los datos de todos los visitantes que llegan a las ASP's, con el propósito de realizar una correcta planificación del programa de atención al público.

OBSERVACIÓN Nº 18 - b

El ASP-MCMSB carece de servicios especiales, en particular aquellos destinados a personas con capacidades diferenciadas, mismas que deben ser trasladadas a hombro por sus familiares y/o amigos hasta los sitios de interés, ubicándolas a falta de estos servicios en improvisados asientos.

CONCLUSIÓN Nº 18 - b

La situación actual al MCMSB no permite que las personas con capacidades diferenciadas puedan llegar y permanecer, con mediana comodidad, a los sitios de interés. Así mismo, tampoco cuenta con los servicios higiénicos adecuados para el caso.

RECOMENDACIÓN Nº 18 - b

La SEAM deberá prever por si o por terceros la construcción o instalación de mecanismos o sistemas que permitan a las personas con capacidades diferenciadas, acceder, ubicarse y recorrer, las instalaciones del MCMSB.

OBSERVACIÓN Nº 18 - c

El ASP-MCMSB recibe, principalmente los fines de semana, una masiva afluencia de visitantes, hecho que pudo ser verificado por esta Auditoría, sin embargo, el área cuenta con limitados y precarios espacios para su ubicación, sumado a la falta de reglamentación de uso del área. A continuación se mencionan algunos de estos aspectos:

Las áreas destinadas para parrillas, son inseguras desde el punto de vista que se encuentran al borde del área boscosa, sitio donde también, se apartan las hojas secas, representando un riesgo innecesario de posible incendio.



Al carecer el área de sitios suficientes destinados para estacionamiento de los vehículos de los visitantes, estos realizan la acción en todo sitio que consideren apto para tal efecto, la situación descrita en la fotografía, fue tomada en las cercanías del área administrativa del ASP-MCMSB, lugar no destinado para ese efecto.



A falta de una definición sectorizada, respecto del uso permitido del MCMSB, se presentan situaciones como la visualizada en la fotografía, donde campistas a más de improvisar lugares para la realización del fuego necesario para la cocción de los alimentos, se ubican junto al único baño público habilitado en el área.



Asimismo, a falta de una reglamentación clara y precisa respecto del acceso y permanencia, se visualizó la presencia de mascotas, las cuales deambulan libremente por el área.



A pesar de la existencia de barrancos profundos en las cercanías de la playa formada a la salida del Arroyo Bertóni y su confluencia con el río Paraná, no se visualizó ningún aviso, respecto de su habilitación y/o, en su caso peligrosidad, más aún existiendo antecedentes de ahogamiento en el área.



Se ha visualizado escasa cantidad de basureros habilitados, para el depósito de los residuos, así mismo, se ha visualizado que los encargados del área han improvisado un lugar de depósito de estos residuos, en la cercanía de la sede administrativa.



CONCLUSIÓN Nº 18 - c

El MCMSB al carecer de suficientes instalaciones para la recepción y acomodamiento de los visitantes, genera situaciones contrarias al manejo adecuado del área, dejando librado al azar una serie de actividades atentatorias a la conservación del sitio.

RECOMENDACIÓN Nº 18 - c

La SEAM deberá elaborar un programa de atención al visitante, el cual debe considerar la capacidad de carga del MCMSB, de manera a no sobrepasarla. Asimismo, por si o por terceros deberá adecuar su infraestructura a fin de brindar un adecuado servicio al público visitante. Por otro lado, deberá establecer las prohibiciones, advertencias necesarias a fin de deslindar responsabilidades y en su caso proceder a la expulsión de los infractores.

OBSERVACIÓN Nº 18 - d

Cabe destacar que el ASP-MCMSB en épocas pasadas era conocida como Puerto Bertoni, en la actualidad carece de este status, sin embargo, se ha observado que embarcaciones con bandera extranjera atracan en él, sin que se visualice la presencia de las instituciones nacionales encargadas del registro, autorización, entrada y permanencia de extranjeros a territorio paraguayo.

Embarcación con bandera Brasileña identificada con el número 421.018702.0 atracada en las playas del ASP- MCMSB en territorio Paraguay.



Momentos en que el representante de MACUCO SAFARI, brinda información a los pasajeros respecto del ASP-MCMSB y la vida y muerte del Sabio Moisés Santiago Bertoni, estas explicaciones son realizadas en varios idiomas.

Embarcación con bandera Argentina identificada con el nombre Victoria Austral - Transrosario atracada en las playas del ASP- MCMSB. Se menciona en este punto que los ocupantes no descienden debido a que el museo no se encuentra habilitado para su visita.





Se menciona como particularidad de este hecho, que luego de haber culminado el espectáculo, algunos Indígenas de la Zona abordan el navío para realizar ventas de sus artesanías, regresando al día siguiente, con la sucesiva visita, así mismo, se ha visualizado que los responsables del navío, entregan paquetes a los indígenas, consultados los guarda parques respecto de su contenido, han informado que se trata de víveres o ropa.

Cabe aclarar, que esta Auditoría no critica la promoción y visita de un atractivo turístico como lo es el ASP - MCMSB, por parte de visitantes extranjeros, el hecho observado por la auditoría, refiere a la falta de autorización y control por parte de otras autoridades nacionales encargadas del tránsito de los mismos y la displicencia de la SEAM, como autoridad nacional, ante la ocurrencia de un hecho irregular.

CONCLUSIÓN Nº 18 - d

La situación de silencio de la SEAM, ante el incumplimiento de disposiciones nacionales que regulan el ingreso y permanencia de extranjeros en territorio paraguayo, representa un riesgo innecesario de complicidad ante la probable ocurrencia de hechos irregulares en el área.

RECOMENDACIÓN Nº 18 - d

La SEAM deberá por si o por terceros, gestionar en las instancias pertinentes, la regularización de esta situación, a fin de adecuarla a la normativa vigente, dotando al área de los recursos humanos, administrativos pertinentes a tal efecto.

OBSERVACION Nº 18 - e

Otra de las actividades desarrolladas dentro del MCMSB, es la puesta en exposición de las artesanías de los Indígenas Mbya, que residen dentro del área. Las mismas son manufacturadas con materiales de la zona y, en su caso, talladas a mano, tarea ampliamente apreciada por los visitantes tanto nacionales y/o extranjeros, sin embargo, esta Auditoría observa que los mismos carecen de un lugar debidamente habilitado para el efecto, atendiendo que esta labor es desarrollada mayormente por las mujeres y los niños, según puede observarse en la siguiente secuencia fotográfica.



CONCLUSIÓN Nº 18 - e

El ASP – MCMSB, al carecer de una zona debidamente acondicionada para la venta de las artesanías indígenas, ocasiona que los comerciantes de éstas, se hallen dispersos y localizados de manera desordenada en parte del MCMSB, ubicándose en su caso, en el suelo o al costado de los accesos principales, hecho que en ocasiones, genera molestias en el desplazamiento del público visitante.

RECOMENDACIÓN Nº 18 - e

La SEAM deberá analizar y habilitar una zona específica dentro del MCMSB para la localización de estos comerciantes, dotando de la infraestructura básica necesaria para las personas que dedican a la compra y venta de estas artesanías indígenas.

3.2.18 Carteles indicadores, informativos, preventivos, de sensibilización, educativos dentro del MCMSB y su zona de amortiguamiento.

Durante la verificación in situ se verificó la existencia de una serie de cartelera de diferente índole y de diferentes fuentes dentro del área núcleo del ASP - MCMSB, y en su zona de amortiguamiento.

OBSERVACIÓN Nº 19

Con respecto a los carteles esta Auditoría observa lo siguiente:

El Cartel indicador de la entrada al ASP - MCMSB, enclavado en su zona de amortiguamiento, se encuentra enmalezado, y con señales de deterioro progresivo.



Carteles indicadores desactualizados haciendo alusión a la entonces "Dirección de Parques Nacionales y Vida Silvestre" del Vice Ministerio de Recursos Naturales, dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería.



Carteles indicadores que a falta de mantenimiento se confunden con la naturaleza circundante, por ende, no llaman la atención debido a su estado de deterioro, hecho que dificulta el cumplimiento de lo indicado en el mismo



Existencia de carteles que indican un servicio que ofrece el MCMSB y que a esa fecha no se encontraba habilitado para su visita.



Existencia de carteles que indican acciones a esa fecha, carentes de implementación, como lo es el caso de las **tasas de ingreso** al MCMSB. Así mismo, este cartel indica los servicios que puede ofrecer el área, sin embargo, este solo se encuentra en la entrada por tierra.



A razón de la topografía existente en el MCMSB, existen varios lugares considerados peligrosos, en especial aquellos que se encuentran vinculados con la existencia de barrancos profundos, mismos que la fecha a pesar de ser parte de los senderos, se encuentran adrede enmalezados (a fin de evitar el ingreso del público), pero sin ningún indicador de peligro. Se destaca en este punto, a razón de los conocedores de la zona, el mirador utilizado por el Sabio Moisés Bertóni, el cual se encuentra en un descanso habilitado en el sendero a la playa.



CONCLUSIÓN Nº 19

La señalización utilizada a la fecha en el ASP – MCMSB, presenta una serie de irregularidades las cuales a más de confundir al público visitante, genera falsas expectativas respecto de los servicios que ofrece. Así mismo, a falta de la existencia de avisos indicadores de peligro o prohibición, se suceden una serie de situaciones incompatibles con el manejo del área.

RECOMENDACIÓN Nº 19

La SEAM, deberá en una primera etapa, adecuar la cartelería existente en el área a las disposiciones actuales, luego por si o por terceros, gestionar los recursos necesarios a fin de dotar al área de las indicaciones necesarias, para el adecuado disfrute del área.

3.2.19 Situación del Cuerpo de Guardaparques.

De acuerdo a lo observado durante la verificación in situ del MCMSB, se pudo comprobar que el Cuerpo de Guardaparques se encuentra en condiciones desfavorables para la ejecución de las acciones que deben realizar para la custodia y manejo de la mencionada ASP.

OBSERVACIÓN Nº 20

El Cuerpo de Guardaparques realiza sus funciones, en las condiciones que se mencionan a continuación:

- Se ha verificado que la fuente de agua utilizada para el consumo del cuerpo de guardaparques y los visitantes es vulnerable. La fuente (naciente del arroyo Bertóni) se encuentra rodeada de cultivos, el sistema de cañerías utilizado para el transporte del agua desde el reservorio hasta el área de administración del ASP, presenta roturas, filtraciones y en ocasiones sabotajes (por represalia a acciones desarrolladas por los guardaparques, en el cumplimiento de sus funciones) por tanto, su potabilidad es incierta.





- La actual estructura (de madera) que sostiene el tanque de agua, del cual se alimentan los sistemas de agua del Área Administrativa (casa de los Guardaparques), se encuentra en un inapropiado estado, con un serio riesgo de derrumbe y consiguiente pérdida. En la secuencia fotográfica, pueden observarse dos situaciones una al principio de la inspección y otra al final la misma, en la cual puede observarse una remediación precaria al problema.



- En cuanto a los servicios de cocina, higiénicos, electricidad y de limpieza, se han detectado serias falencias que merman la calidad de vida del cuerpo de guardaparques, entre ellas se señala:

Al costado del área administrativa, a falta de un lugar apropiado, se ha instalado un precario lugar de lavado y tendido de la ropa.



El sitio destinado a la cocina, presenta deterioros



Los servicios higiénicos, no escapan al deterioro y a la falta de mantenimiento



A causa de la presencia de dos vertederos cercanos al ASP - MCMSB, uno de ellos del lado Argentino y otro del lado Paraguayo, la proliferación de moscas en especial al medio día es intensa.



Debido a la quema del transformador de energía eléctrica, el cuerpo de guardaparques estuvo varios meses sin energía eléctrica. Luego de la instalación del nuevo transformador, a razón de lo expresado por los guardaparques, se ha recibido un aviso de desconexión debido a falta de pago de dicho servicio.



En las cercanías de la naciente del Arroyo Bertóni (curso hídrico del cual se surten del vital líquido los guardaparques), se ha encontrado en los campamentos de los que se encargaron de la reforestación de su adyacencia (realizada por particulares), un sin número de sobres de suero oral (citratado trisodico dihidratado, cloruro de potasio, cloruro de sodio, glucosa - ME) utilizados regularmente para el tratamiento de diarreas o de enfermedades ligadas a recursos hídricos.

- En cuanto a la movilidad con que cuenta el cuerpo de guardaparques, la misma o se encuentra en condiciones desfavorables o en total desuso, hecho considerado como una limitación grave a las funciones que deben desarrollarse, principalmente en la zona de amortiguamiento, entre ellas se menciona:

Ambas motocicletas asignadas al MCMSB, se encuentran en desuso.

Al momento de la verificación una de ellas se encontraba en un taller sin posibilidades de reparación.

Ambas unidades carecían de placas (chapa) identificatorias.



El vehículo asignado al MCMSB, presenta serias irregularidades, algunas de las cuales, representan faltas a las regulaciones de tránsito, entre ellas se menciona:

- Falta de luces de patente.
- Falta de luces de traseras
- Luces de freno tapadas por un precario plástico de color rojo.
- Fallos eléctricos de la luces de carretera.



A las falencias encontradas en el apartado anterior, se le suma la falta de tuercas de fijación de las ruedas del vehículo, situación considerada grave, atendiendo el estado de los caminos rurales de la zona y lo desolado y oscuro de los mismos.



- La seguridad con que cuenta el cuerpo de guardaparques es mínima, ya que la vivienda y la vez área administrativa, carece de vallado perimetral o, en su caso, de una separación física de los visitantes del área. A razón de los guardaparques, en las ocasiones que deben realizar patrullajes, deben guardar los escasos insumos que poseen, de lo contrario estos son sustraídos, atendiendo que el sitio corresponde a un lugar de paso regular de los visitantes.
- Los guardaparques dentro del ASP, se encuentra equiparados a agentes del orden público, sin embargo, la SEAM provee a los cinco Guardaparques existentes en el MCMSB, con solamente un arma, sin los proyectiles correspondientes. Se realiza esta observación atendiendo a que la zona es fronteriza, con objetos de alto valor patrimonial y cultural, situaciones de extracciones ilegales de palmito, fauna ictícola, etc.
- La falta de equipos informáticos adecuados, merma la elaboración de informes, solicitudes, documentos informativos, denuncias, etc. en tiempo y forma. A razón del cuerpo de guardaparques, para el envío de los informes correspondientes, son utilizados los servicios informáticos de las cabinas existentes en las localidades cercanas al ASP-MCMSB.
- Así mismo, se ha logrado observar el despliegue del cuerpo de guardaparques en los días de mayor afluencia de visitantes, los mismos se encontraban atendiendo varios frentes, sin embargo, estos no cuentan con equipo de comunicación individual, mediante los cuales puedan alertar oportuna y rápidamente la ocurrencia de hechos anormales. Se realiza esta observación, atendiendo que las empresas celulares existentes en la zona, tienen o no cobertura, dependiendo del lugar donde se encuentren.



CONCLUSIÓN Nº 20

La calidad de vida de los guardaparques del ASP – MCMSB, se ve afectada, generando a más de las incomodidades del caso, la falta de los insumos necesarios para adecuado desempeño de sus labores, atendiendo la ubicación y topografía del área.

RECOMENDACIÓN Nº 20

La SEAM deberá en las instancias que correspondan, por si o por terceros, atender a más de las observaciones existentes en este punto, las manifestadas en reiteradas ocasiones por el cuerpo de guardaparques del ASP – MCMSB.

3.3 Gestión Presupuestal de la SEAM en lo que respecta al MCMSB.

3.3.1 Asignación, ejecución y estado de las erogaciones realizadas en el MCMSB, desde el año 2007 hasta junio del 2010, con fondos propios, si los hubiere.

3.3.1.1 Ejecución presupuestaria de la SEAM destinada al MCMSB.

La SEAM ha previsto dentro del Presupuesto General de Gastos de la Nación, recursos económicos para hacer frente a sus diferentes programas de acción, entre los cuales se encuentra el Programa de "PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE", que incluye el Sub Programa "PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA", este es el que engloba a todas las actividades y gastos relacionados a las ASP, conforme a lo establecido el artículo 49º y 50º de la Ley Nº 352/94 "De Áreas Silvestres Protegidas".

3.3.1.2 Presupuesto de Gastos de la SEAM para los años 2007, 2008, 2009 y 2010.

Se presenta a continuación el presupuesto de Gastos de la SEAM para los años 2007, 2008, 2009, 2010 y su correspondiente distribución para los diferentes programas y en especial para el Sub Programa "Protección y Conservación de la Diversidad Biológica" (PCDB), destacándose lo siguiente:

CUADRO COMPARATIVO DE DISTRIBUCION DEL PRESUPUESTO SEAM en guaraníes				
Descripción	AÑO 2007	AÑO 2008	AÑO 2009	AÑO 2010
(*) Presup. Asignado al Subprograma PCDB	2.144.260.844	2.584.455.338	2.728.924.528	3.379.213.536
(**) Presup. Asignado a los demás Subprogramas	6.599.170.245	10.011.370.451	11.142.033.381	11.488.235.103
TOTAL PRESUPUESTO SEAM	8.743.431.089	12.595.825.789	13.870.957.909	14.867.448.639

(*) *Subprograma Protección y Conservación de la Diversidad Biológica*

(**) *Incluye:*

Subprograma Administración y Finanzas

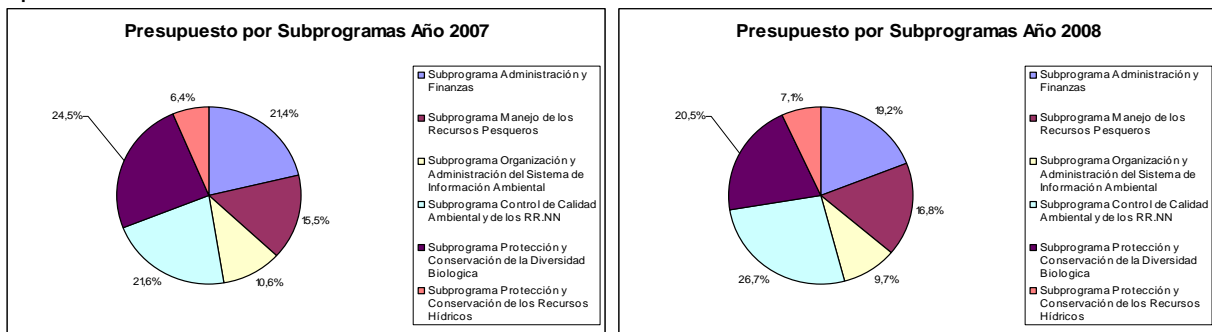
Subprograma Manejo de los Recursos Pesqueros

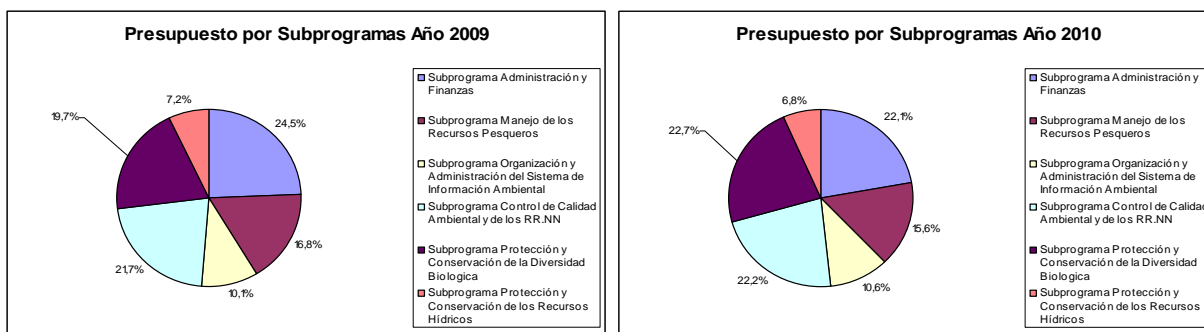
Subprograma Organización y Administración del Sistema de Información Ambiental

Subprograma Control de Calidad Ambiental y de los RR.NN

Subprograma Protección y Conservación de los Recursos Hídricos

Apreciación Gráfica:





OBSERVACION Nº 21

En el análisis de los gráficos de los años 2007, 2008, 2009 y 2010, se puede observar una mayor distribución de los recursos para el Sub Programa **“Protección y Conservación de la Diversidad Biológica”** cuyo **promedio anual** en los años verificados es del **21,8%** con relación a los demás Sub Programas ejecutados por la SEAM, por consiguiente, es el que cuenta con una mayor cantidad de recursos para la ejecución de sus actividades y funciones, sin embargo, la ejecución y aplicación de dichos recursos para el cumplimiento de lo establecido en la Ley Nº 352/94 “De Áreas Silvestres Protegidas” presenta irregularidades en su cumplimiento, en lo referente a la existencia de: Planes y Programas Operativos, Programas de difusión e información, Planes de acción de prevención de contaminación, no solo para el MCMSB y su zona de amortiguamiento, sino también para otras ASP, que no escapan a esta realidad.

Por lo expuesto, se colige que en las condiciones actuales la implementación de planes o actividades que permitan mejorar las condiciones físicas y estructurales de las ASP y, por ende, la del cuerpo de guardaparques se torna incierta.

CONCLUSIÓN Nº 21

A razón de los responsables de la SEAM, el presupuesto para el adecuado manejo de la ASP - MCMSB es exiguu, sin embargo, no se han visualizado acciones por parte de la misma, tendientes a dotar al área de los recursos necesarios para su normal desarrollo.

Por otro lado, la exigua a casi nula asignación de recursos para el mejoramiento de las condiciones de infraestructura, genera a más de las condiciones encontradas en este informe, el deterioro progresivo de lo obtenido a la fecha.

RECOMENDACIÓN Nº 21

La SEAM, por si o por terceros deberá prever los recursos necesarios a fin de dar cumplimiento a las normativas que regulan su funcionamiento. Así mismo, deberá rediseñar la asignación anual de fondos de manera a ir paliando las necesidades prioritarias.

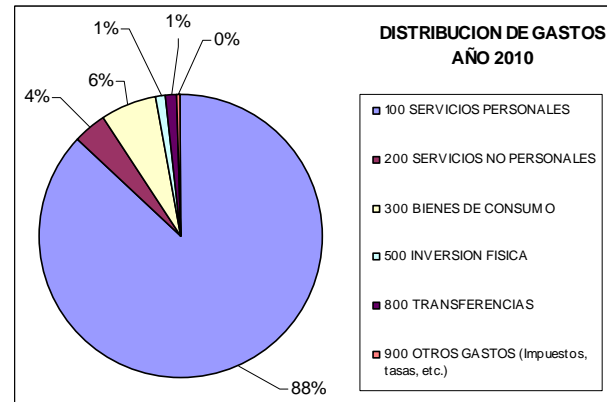
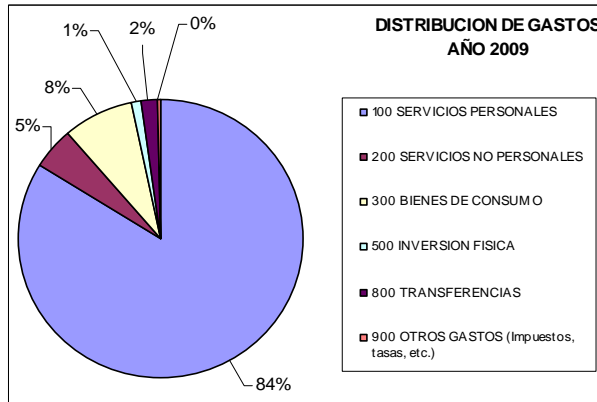
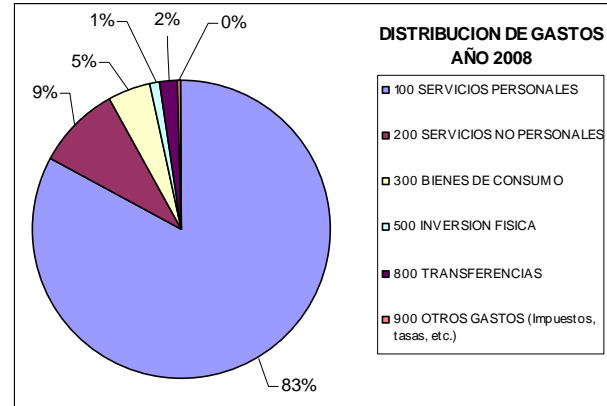
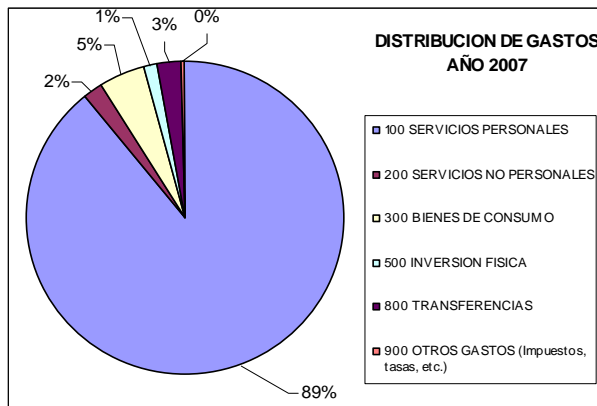
3.3.1.3 Distribución de los recursos del Sub Programa “Protección y Conservación de la Diversidad Biológica”.

Los recursos disponibles para el Sub Programa “Protección y Conservación de la Diversidad Biológica” se sub divide en los siguientes “RUBROS”:

- Rubro 100 Servicios Personales**
- Rubro 200 Servicios no Personales**
- Rubro 300 Bienes de Consumo**
- Rubro 500 Inversión Física**
- Rubro 800 Transferencias**
- Rubro 900 Otros gastos (impuestos, tasas, etc.)**

La **Distribución presupuestaria** del Sub Programa en los **Rubros** mencionados, correspondiente a los años 2007, 2008, 2009, 2010 se expone en las gráficas siguientes:

Distribución por Rubros Presupuestarios del Sub Programa "Protección y Conservación de la Diversidad Biológica"



OBSERVACION Nº 22

Como puede apreciarse en los gráficos, se observa una mayor distribución de los recursos para el **Rubro 100 de "Servicios Personales"**, promediando en los últimos años casi el **86%** del total del Presupuesto destinado al Sub Programa, mientras que el **Rubro 500 de "Inversión Física"** es el de menor asignación alcanzando apenas el **1%** del presupuesto. El Rubro 500 de Inversiones Físicas corresponde a las inversiones destinadas a la adquisición de maquinarias, equipos y herramientas mayores, adquisición de equipos de oficina y de computación, cuyas inversiones hacen posible dar cumplimiento a los objetivos del Subprograma. La situación presente en el MCMSB en cuanto a infraestructura y equipamientos, limita seriamente el cumplimiento a cabalidad de los objetivos propuestos para el área, ya por los hechos de insuficiencia, desgaste y/o desuso.

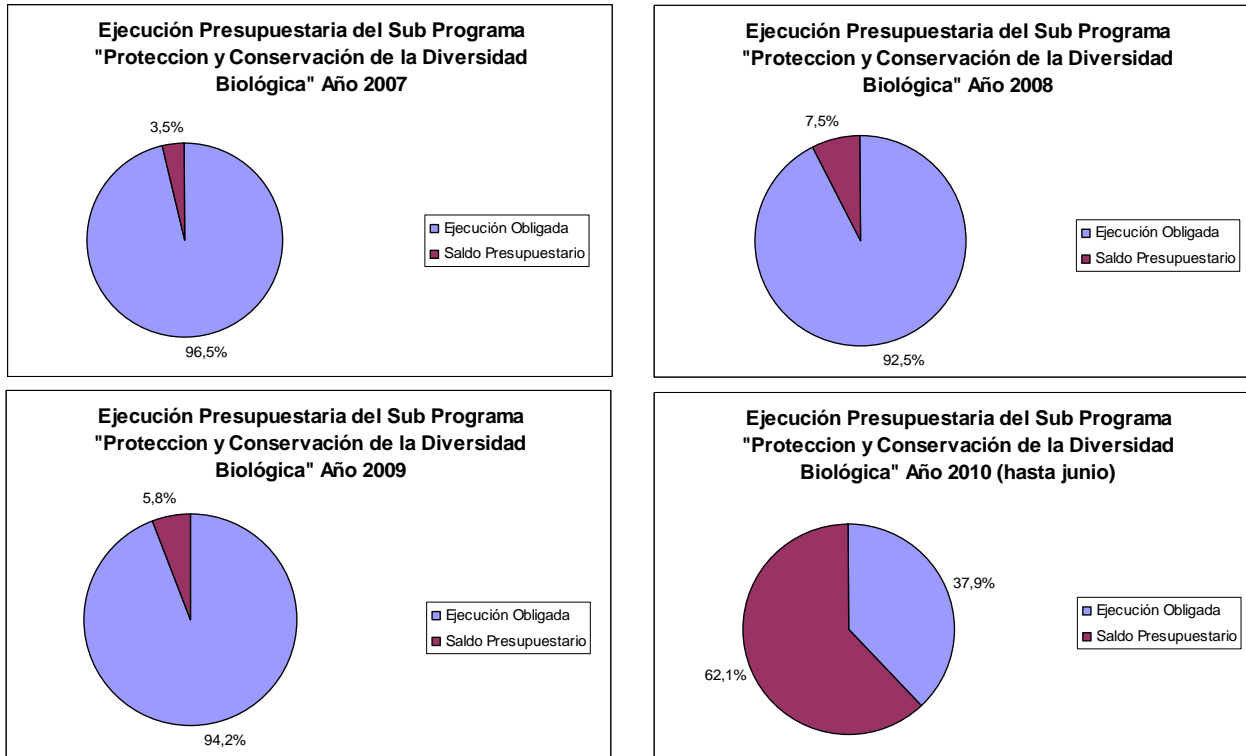
3.3.1.4 Ejecución Presupuestaria del Sub Programa "Protección y Conservación de la Diversidad Biológica", correspondiente a los años 2007, 2008, 2009 y 2010.

A continuación se presenta un cuadro comparativo de la ejecución presupuestaria del Subprograma "Protección y Conservación de la Diversidad Biológica":

AÑO	Presup. Vigente	Ejecución Obligada	Pagado	Obligaciones Pend. de pago	Saldo Presupuestario	Porcentaje de Ejecución
2007	2.144.260.844	2.068.351.204	1.779.674.101	288.677.103	75.909.640	96,5
2008	2.584.455.338	2.390.250.631	2.204.372.992	185.877.639	194.204.707	92,5
2009	2.728.924.528	2.569.383.461	2.369.080.921	200.302.540	159.541.067	94,2
2010*	3.379.213.536	1.281.883.125	1.018.732.776	263.150.349	2.097.330.411	37,9
Promedio de Ejecución Anual						94,4%

Al mes de Junio de 2010.

Apreciación Gráfica:



Según el artículo 23° del Decreto N° 8127/00 reglamentario de la Ley N° 1535/99 "De Administración Financiera del Estado", se establece que la programación presupuestaria es la etapa inicial del proceso presupuestario, que consistirá en la fase de planificación y de cálculos anticipados de los recursos y gastos destinados a la ejecución de los programas y proyectos, sobre la base de planes de acción para el cumplimiento de los objetivos y metas de las instituciones, proyectados para el siguiente ejercicio fiscal.

OBSERVACION N° 23

En cuanto a la elaboración y ejecución Presupuestaria para el Subprograma "**Protección y Conservación de la Diversidad Biológica**", correspondiente a los años 2007, 2008, 2009 y 2010, se ha visualizado que en su mayoría han alcanzado una ejecución del **94,4%** en promedio anual, sin embargo, a pesar de este porcentaje de ejecución, la SEAM no ha logrado concretar los Planes, Programas, Proyectos y/o actividades asociadas a las ASP, en especial al MCMSB, en contradicción a lo establecido en el Decreto N° 8127/00.

CONCLUSIÓN N°s 22 - 23

La SEAM destina casi el 86% del total del presupuesto asignado al Rubro 100 de "Servicios Personales", estando los otros subprogramas con un 1% o menos del presupuesto, lo cual limita seriamente el cumplimiento de los objetivos de conservación propuestos para el MCMSB.

Así mismo, el porcentaje alcanzado en la ejecución presupuestaria del Subprograma "Protección y Conservación de la Diversidad Biológica", en el orden del 94,4 % vs los resultados obtenidos a la fecha, en cuanto a la existencia de planes y programas, no se condicen.

RECOMENDACIÓN N°s 22 - 23

La SEAM, en el afán de medianamente lograr lo encomendado en las leyes que regulan su funcionamiento, deberá gestionar por si o por terceros, la asignación de una mayor cantidad de recursos, de manera a dotar a las ASP en general, y al MCMSB en particular, de lo mínimo necesario para satisfacer los objetivos nacionales de conservación.

3.3.1.5 Manejo de los ingresos provenientes de las actividades realizadas en el MCMSB.

La Ley N° 352/94 "De Áreas Silvestres Protegidas", en su artículo 49° inciso c) autoriza a la administración a percibir tasas de ingresos por derechos, concesiones, uso de instalaciones y prestación de servicios a los visitantes y usuarios de las Áreas Silvestres Protegidas bajo dominio público.

Asimismo, en el inciso j) del artículo 14° de la Ley N° 352/94 "De Áreas Silvestres Protegidas" se establece: "Serán atribuciones y competencia de la Autoridad de Aplicación: j) Fijar los valores de las tasas, cánones, multas y toda otra tarifa de prestación de servicios en las Áreas Silvestres Protegidas bajo dominio público.

OBSERVACION N° 24

En el estudio y análisis de los documentos remitidos por la entidad auditada, sumado a lo visualizado en la verificación in situ, se pudo constatar que los encargados del área carecen de normativas vigentes, destinadas al cobro de tasas o cánones, sean estos, por los servicios prestados y/o el acceso de público en general.

Por analogía, se menciona que en el área se han encontrado, en diversos sitios, los ticket de ingreso a los Parques vecinos, los cuales se encuentran diferenciados, por nacionalidad, edad, residencia, etc., sin embargo, el MCMSB a pesar de ser utilizado por estas personas no recibe ningún tipo de valor.



CONCLUSIÓN N° 24

La SEAM, a pesar de tener las atribuciones necesarias y oportunidades para el recaudo de fondos propios, no utiliza estas herramientas en el afán de mejorar las infraestructuras existentes, o en la adquisición de equipamientos y materiales, necesarios para el adecuado desarrollo de las tareas en cotidianas del ASP - MCMSB.

RECOMENDACIÓN N° 24

La SEAM deberá realizar las gestiones oportunas y pertinentes para lograr mínimamente, el cobro de tasas de ingresos a los visitantes, de manera a que el MCMSB, cuente con una mayor disponibilidad de presupuesto, y que este, pueda ser invertido en mejoramiento del ASP.

3.4 Sistema de Control Interno

En el marco de la Auditoría se ha practicado a la Secretaría del Ambiente, específicamente a la Dirección General de Control de la Calidad Ambiental y Recursos Naturales y la Dirección General de Protección y Conservación de los Recursos Hídricos, un cuestionario relacionado al control interno, las respuestas brindadas por ambas direcciones arrojaron los siguientes resultados:

3.4.1 Dirección General de Protección y Control de la Biodiversidad

- No tiene el apoyo básico que le permita lograr los objetivos ambientales institucionales.
- La DGPCB cuenta con un número insuficientes de recursos humanos, equipos, insumos e infraestructura debido al escaso presupuesto destinado a la dirección.
- La DGPCB no ha diseñado un sistema de evaluación que permita generar el mejoramiento continuo de la gestión de las ASP.
- La DGPCB no ha diseñado e implementado un plan de contingencia para ser aplicado en el caso de presentarse emergencias no contempladas en el Plan Operativo y de Manejo correspondientes.

3.4.2 Dirección DAP

- La DAP no puede alcanzar los objetivos institucionales en materia del manejo de ASP bajo dominio público a razón de la cantidad existente de recursos en cuanto a recursos financieros, infraestructura, profesionales y personal de campo, etc.
- La DAP no ha diseñado un sistema de evaluación que permita generar el mejoramiento continuo de la gestión de las ASP.
- La DAP carece de un programa de capacitación a los guardaparques del MCMSB, en cuanto los primeros auxilios a ser dados a los mismos funcionarios o para el público que asiste al área.

3.4.3 Auditoría Interna

- La Auditoría Interna de la SEAM no evalúa los procesos ejecutados por la DGPCB y DAP.
- La Auditoría Interna de la SEAM no desarrolla actividades tendientes a fomentar el autocontrol en cada uno de los funcionarios que hacen parte de la DGPCB y de la DAP.

3.4.4 Modelo Estándar de Control Interno

En relación al Diseño e Implementación del Modelo Estándar de Control Interno, para Entidades Públicas del Paraguay (MECIP), aprobado y adoptado por Decreto del Poder Ejecutivo N° 962/08, la Secretaría del Ambiente ha realizado las siguientes acciones:

- Acta de Compromiso N° 01 de fecha 12 de abril de 2010.
- Adopción del MECIP por la entidad a través de la Resolución SEAM N° 582/10.
- Conformación del Grupo Directivo y el Equipo MECIP definiendo roles y responsabilidades respectivamente.

El Diseño e Implementación del Modelo Estándar de Control Interno - MECIP en la SEAM, a la fecha y a razón de las verificaciones realizadas, es incipiente no llegando aun al desarrollo de los estándares esperados.

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° 709/10 del 17 de agosto de 2010, ha practicado un examen especial a los efectos de verificar la gestión de la Secretaría del Ambiente (SEAM), respecto al manejo y administración del Monumento Científico Moisés Bertoni, correspondiente al período 2007 a junio de 2010.

La preparación de la información y documentación analizada es responsabilidad de la entidad auditada, mientras que la de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe en el cual se exprese una opinión sobre la gestión y el acatamiento de las disposiciones legales, 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 la entidad con respecto del manejo, uso y administración del MCMSB cuya ejecución y formalización son de exclusiva responsabilidad de los funcionarios intervinientes.

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 del Ambiente (SEAM) en su rol de autoridad de aplicación de la Ley N° 352/94 "De Áreas Silvestres Protegidas", 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.

La información proveída por la SEAM presenta una serie de vicios que van desde la existencia de documentaciones incompletas, a la inexistencia de la misma, motivo por el cual esta Auditoría concluye que la SEAM, no ha presentado razonablemente la información y documentación requerida.

5 RECOMENDACIONES GENERALES.

La SEAM en su rol de entidad pública, comprometida con el desarrollo de las Áreas Silvestres Protegidas del País, deberá asumir un compromiso firme de realizar una gestión eficiente en el Monumento Científico Moisés Bertoni, reforzando su sistema de control interno, a fin de evitar la reiteración de las 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, y 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 N° 352/94 "De Áreas Silvestres Protegidas", en la cual la institución es designada autoridad de aplicación.

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 su caso, la aplicación de las sanciones administrativas, si correspondiere.

De igual forma, deberá impulsar los trámites de rigor, si a consecuencia de la investigación efectuada surgieren indicios de responsabilidad civil o penal, en su caso, de los funcionarios intervinientes en el periodo auditado.

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



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

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

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

Asunción, junio de 2011.

Lic. **Roberto Penayo,**
Auditor

Lic. **Aníbal Jiménez,**
Auditor

Ing. Agr. **Sirley Yegros,**
Auditora

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

Lic. **Ignacio Ávila**
Coordinador Res. CGR N° 709/10
Director General, Dirección General de Control de la Gestión Ambiental.