

Sistema de Gestión de la Calidad	Código:	FO-CO 7.2-15/01
RESUMEN EJECUTIVO Examen Especial	Versión:	5

1. Antecedentes.

1.1 Resolución CGR Nº 077/14 "Por la cual se dispone la realización de un Examen Especial a la gestión de la Secretaría del Ambiente – SEAM y el Instituto Forestal Nacional – INFONA, en cuanto al control y sanción de las actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de bosques ocurridas en la región oriental del país, a partir de la vigencia de la ley de prohibición de deforestación y sus modificaciones."

1.2 Alcance de la Auditoría: El período de gestión corresponde al periodo fiscal 2011 a diciembre de 2013.

- **Entidades Auditadas:** Secretaria del Ambiente – SEAM y el Instituto Forestal Nacional – INFONA.
- **Objeto de la Auditoría:** Analizar la gestión de las mismas en el periodo fiscal 2011 a 2013.
- **Tipo de Auditoría:** Examen Especial.
- **Periodo Auditado:** 2011 a 2013.

1.3 Nómina de principales autoridades afectadas al alcance de la auditoría.

Nombre	Institución	Cargo
Ing. Ing. For. Rolando Gabriel de Barros Barreto Acha	Secretaria del Ambiente	Secretario Ejecutivo (actual)
Lic. Cristina Morales Palarea	Secretaria del Ambiente	Secretaria Ejecutiva (saliente)
Ing. Ing. For. Rolando Gabriel de Barros Barreto Acha	Instituto Forestal Nacional	Presidente (saliente)
Víctor Raúl Yambay Petit	Instituto Forestal Nacional	Presidente (actual)

2. Siglas utilizadas.

CGR: Contraloría General de la República; DGCGA: Dirección General de Control de la Gestión Ambiental; DCGRN: Dirección de Control de la Gestión de los Recursos Naturales; SEAM: Secretaría del Ambiente; INFONA: Instituto Forestal Nacional; SFN: Servicio Forestal Nacional; PMF: Plan de Manejo Forestal; PUT: Plan de Uso de la Tierra.

3. Información de la entidad auditada.

INFONA: Su **Misión** es Impulsar la gestión forestal sostenible a través de una política participativa, planes, programas, proyectos y servicios que contribuyan al desarrollo nacional. Su **Visión** es ser líder en la promoción del desarrollo forestal sostenible, con servicios descentralizados, sistematizados y ágiles, mediante talentos humanos calificados, íntegros y motivados.

SEAM: Su **Misión** es la de 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. Su **visión** es la de lograr el reconocimiento del Paraguay entre los mejores países en calidad ambiental de la región, siendo una institución eficiente,

participativa y de liderazgo en la gestión ambiental del país, con especial énfasis en los recursos naturales y la conservación de la biodiversidad, con el fin de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus ciudadanos.

4. Principales Hallazgos

Los planes forestales se han elaborado de manera tardía y a la fecha se hallan aún pendientes de ser implementados.

La demora en la elaboración de los planes forestales ha repercutido en el aplazamiento para su ejecución e implementación debido a que los mismos debieron ser formalizados y a la fecha se está gestionando su implementación correspondiente

Desde la vigencia de la ley Forestal y la creación del Instituto Forestal Nacional, la institución no ha elaborado a la fecha el Inventario de Bosques con su correspondiente calificación.

La reciente creación de la Dirección de Sistema Nacional de Información en el año 2013, no ha posibilitado que el INFONA obtenga a la fecha el Inventario de Bosques con su correspondiente calificación en la región oriental, debido a que la misma está trabajando aun el Inventario Forestal Nacional en el marco del Programa Nacional Conjunto (PNC) ONU – REDD+ Paraguay, no así de acuerdo a la Ley N° 2.524/2004 " De en la región oriental de las actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de bosques, cuya necesidad del inventario data desde la creación de la institución inclusive.

Desde la vigencia de la ley Forestal y la creación del Instituto Forestal Nacional, la institución no ha elaborado a la fecha el mapa forestal, el catastro y la calificación de los bosques y tierras forestales.

Ante la demora y dificultades para la elaboración e implementación del mapa forestal, el catastro y la calificación de los bosques y tierras forestales, el INFONA carece a la fecha de dichos instrumentos que le permitan contar además con el inventario de la propiedad rustica nacional para la recuperación del recurso forestal.

Las oficinas regionales no se encuentran debidamente equipadas y fortalecidas con los insumos necesarios para su funcionamiento.

Ante la ausencia de manuales de procedimientos en las oficinas regionales y la falta de provisión oportuna de equipos de oficina, no se ha logrado la meta correspondiente a los Objetivos Estratégicos institucionales del Plan Estratégico 2009/2013, consistente en contar como producto final las Oficinas equipadas a más tardar entre el Segundo semestre 2009 o segundo semestre del 2010.

Ausencia de reglamentación o procedimientos sistematizados de fiscalización en el marco de la Ley N° 2524/04 y sus modificaciones por Ley N° 3139/06, 3663/08 y 5045/12 - De prohibición en la Región Oriental de las actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de bosques.

El INFONA como autoridad en el ámbito forestal, al no gestionar la reglamentación por las vías administrativas en materia de control, deriva en la ausencia de reglamentación o procedimientos sistematizados de fiscalización en el marco de la Ley N° 2524/04 y sus modificaciones por Ley N° 3139/06, 3663/08 y 5045/12 - De prohibición en la Región Oriental de las actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de bosques.

Las actividades de control o fiscalización en el marco del cumplimiento de la Ley N° 2524/04 y sus modificaciones por Ley N°s. 3139/06, 3663/08 y 5045/12 - De prohibición en la Región Oriental de las actividades de transformación y conversión de

superficies con cobertura de bosques no se han contemplado dentro del plan estratégico.

Ante la no inclusión dentro del Plan Estratégico Institucional 2009/2013, de las actividades de control o fiscalización en el marco del cumplimiento de la Ley N° 2524/04 y sus modificaciones por Ley N°s. 3139/06, 3663/08 y 5045/12 - De prohibición en la Región Oriental de las actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de bosques, no se han elaborado las fichas de verificación en forma íntegra impidiendo el monitoreo de los recursos forestales a efectos de prevenir las deforestaciones.

Retraso en la aprobación por Decreto e implantación de una Política Forestal.

Ante la falta de gestión para la implementación de una Política Forestal, la institución carece de la misma lo que conlleva a la ausencia de estrategias uniformizadas para los lineamientos en materia de desarrollo forestal.

La institución no cuenta con antecedentes de deforestaciones ocurridas desde la vigencia de la ley de prohibición de deforestación año 2004 hasta el año 2010.

Al no contar con un archivo ni registro de documentos de años anteriores, la institución no dispone de antecedentes de deforestaciones ocurridas desde la vigencia de la ley de prohibición de deforestación desde el año 2004 hasta el año 2010, inclusive, lo que ha derivado en la falta de gestión oportuna para el control de los procesos de deforestación.

Existen limitaciones para realizar el proceso de intervención en zonas de desmontes.

A no haber existido anteriormente un esquema para actuar en un procedimiento de deforestación, la institución no ha podido realizar las intervenciones de manera oportuna debido a las limitaciones para ejecutar el proceso de arbitraje en zonas de desmontes.

Existe dilación en los procedimientos sumariales a los responsables de infracciones por deforestación en la región oriental.

La falta de celeridad y coordinación entre direcciones del INFONA, el registro no adecuado de las actas en administraciones anteriores, la falta de un ujier notificador, ha implicado una dilación extraordinaria en los procesos sumariales en tanto que las actividades de deforestación han avanzado produciendo fuertes impactos ya que no se han detenido ni un segundo a esperar la resolutive del INFONA para continuar en la depredación de los bosques. Este hecho ha causado un retraso en los procedimientos sumariales a los responsables de infracciones por deforestación en la región oriental. De la muestra seleccionada 286 Actas originadas entre los años 2011, 2012 y 2013, un 73% no han recibido ningún tratamiento desde el levantamiento de la denuncia, un 20% se hallan en sumario activo y un 7% cuentan con Sumarios finalizados con sanciones por el cometido de infracciones forestales.

Falta de Resoluciones de Licencias Ambientales y Dictámenes emitidas por la SEAM en las carpetas verificadas en el INFONA, para dar cumplimiento a los Términos de Referencia para Planes de Uso de la Tierra y Planes de Manejo Forestal correspondientes a las Resoluciones SFT INT N°224/01 y 07/02.

Debido a la falta de monitoreo y coordinación en cuanto a los permisos otorgados de PMF y PUT en el año 2004, no obran en los archivos Copia Autenticada del Dictamen de la Secretaría del Ambiente, para la aprobación de los Planes de Manejo Forestal y Planes de Uso de la Tierra correspondientes a las Resoluciones SFN INT N°224/01."Por la cual se reglamenta la elaboración y presentación de los Planes de Uso de la Tierra y Resolución N° 07/02 "Por la cual se reglamenta la elaboración y presentación de los Planes de Manejo Forestal" vigentes en su momento.

Las oficinas regionales no cuentan con los elementos necesarios para el desarrollo de sus actividades.

A no contar con los insumos e instrumentos necesarios para la operatividad, las oficinas y centros regionales se ven imposibilitados para el desarrollo normal de sus actividades, e igualmente ante a ausencias de procedimientos por escrito de las acciones a seguir, implica una actuación individual de cada uno, finalmente al no documentar las reuniones y decisiones, dificulta el mantenimiento de un archivo propio para cada dependencia, lo cual es muy importante para la revisión y control posterior .

Desde la vigencia de la Ley N° 2524/04 “De prohibición en la Región Oriental de las actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de bosques” la Secretaria del Ambiente no ha elaborado a la fecha inventario en la Región Oriental de los bosques nativos existentes en el país.

Al no proceder conforme al artículo 4º de la Ley N° 2524/04 “De prohibición en la Región Oriental de las actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de bosques”, la SEAM no ha elaborado a la fecha inventario en la Región Oriental de los bosques nativos existentes en el país.

Ausencia de reglamentación o procedimientos independientes y actividades coordinadas con otras instituciones en el marco de la Ley N° 2524/04 y sus modificaciones por Leyes N°s. 3139/06, 3663/08 y 5045/12 - De prohibición en la Región Oriental de las actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de bosques.

Ante la ausencia de reglamentación o procedimientos independientes y actividades coordinadas con otras instituciones, en el contexto de la Ley N° 2524/04 de prohibición de deforestación y sus modificaciones, al menos desde su promulgación, la SEAM no ha efectuado actividades concretas y documentadas en el marco de la mencionada Ley y del Manual de funciones de la Secretaria del Ambiente aprobado por resolución SEAM N° 1788/07, entre los ejercicios 2011 al 2013.

La SEAM no cuenta con resoluciones en materia de fiscalización para el cumplimiento de las actividades de control o intervención en el marco de la Ley N° 2524/04 y sus modificaciones por Leyes N°s 3139/06, 3663/08 y 5045/12 - De prohibición en la Región Oriental de las actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de bosques.

La falta de resoluciones emitidas por la SEAM en materia de Fiscalización para el cumplimiento de la Ley N° 3663/08 de prohibición de deforestación en la región oriental, ha implicado que la entidad carezca de instrumentos que le permitan realizar actividades de control o intervención en el marco de la mencionada Ley.

No se han desarrollado programas basados en líneas estratégicas de acción correspondientes al plan estratégico, en el marco de los procesos de degradación de bosques que coadyuven en el cumplimiento de la Ley N° 2524/04 “De prohibición en la Región Oriental de las actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de bosques” y sus modificaciones.

La no implementación del Plan Estratégico Institucional, en el marco de las líneas estratégicas específicamente de Biodiversidad y Bosques, ha imposibilitado el desarrollo de programas basados en líneas de acción, en el contexto de los procesos de degradación de bosques que hayan contribuido para el cumplimiento de la Ley N° 2524/04 “De prohibición en la Región Oriental de las actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de bosques” y sus modificaciones.

Las gestiones administrativas y legales en materia de sanción para los casos de deforestación se realizan de manera muy espaciada desde la SEAM.

La falta de apremio en las gestiones administrativas y legales en materia de sanción para los casos de deforestación, ha implicado un aplazamiento extraordinario en los procesos sumariales ya que no en todos los casos los sumarios finiquitados son comunicados al Ministerio Público, existiendo además, procesos sin resolver por parte de la asesoría jurídica que se hallan en espera desde el año 2009 inclusive, resultando a su vez casos que están a la espera de notificación de instrucción al propietario o que se haya recomendado su remisión a la Dirección de Asesoría Jurídica y se encuentra en autos para resolver. Existen Actas de intervención de los años 2010, 2012, 2013 en espera de su finiquito. El proceso lleva en muchos casos de dos a cuatro años aguardando una resolución, en tanto los movimientos de deforestación se han desarrollado ocasionando fuertes impactos.

Existe una falta de control, monitoreo y coordinación entre la SEAM y el INFONA en cuanto a los permisos otorgados para Planes de Uso de la Tierra y Manejo de Bosque.

Debido a la falta de monitoreo y coordinación en cuanto a los permisos otorgados de PMF y PUT en el año 2004, obran en los archivos licencias que a la fecha no se encuentran actualizadas y renovadas, resultando carpetas incompletas y además no se evidencian las verificaciones in situ de los proyectos como así también el monitoreo de las imágenes satelitales del tiempo transcurrido.

5. **Plan de Mejoramiento. N/A**
6. **Reportes de Indicios de Hechos Punibles contra el Patrimonio y/o Comunicación Interna CGR. N/A**
7. **Responsables de la Auditoría, Res. CGR N° 077/14.**

*Lic. Mabel Roa de Talavera, MSc.
Jefa de Equipo*

*Ing. Agr. Federico Palacios
Director de Área, Supervisor
Dirección de Control de Gestión de los
Recursos Naturales*

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