INFORME Nro. DFOE-SOS-IF-00008-2022

25 de agosto, 2022

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL ACERCA DE LA GOBERNANZA DE LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN AMBIENTAL QUE EJECUTA LA SECRETARÍA TÉCNICA NACIONAL AMBIENTAL

2022

Contraloría General de la República, Costa Rica
División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Área de Fiscalización para el Desarrollo Sostenible
P3-01-GE-01 V6

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo 3

1. Introducción 5

Origen de la Auditoría 5

Objetivos 5

Alcance 5

Criterios de Auditoría 6

Metodología aplicada 6

Generalidades acerca del objeto auditado 7

Comunicación preliminar de los resultados de la auditoría 8

Siglas 9

2. Resultados 10

Gobernanza en los procesos de evaluación ambiental que ejecuta la SETENA 10

Débil planeación estratégica limita la capacidad de gestión de la SETENA 10

Creación de estructuras paralelas a la SETENA le restan potestades en el ejercicio de sus competencias y funciones 12

Debilidades en la gestión de riesgos, la publicación de información y la autoevaluación socavan el Sistema de Control Interno 21

3. Conclusiones 25

4. Disposiciones 26

A Ulises Álvarez Acosta en su calidad de Secretario General de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, o a quien en su lugar ocupe el cargo. 26

A Franz Tattenbach Capra en su calidad de Ministro de Ambiente y Energía o a quien en su lugar ocupe el cargo. 27

FIGURAS

Figura nro 1 Prácticas de gobernanza seleccionadas para análisis en la setena 7

Figura nro. 2 Mecanismos de gobernanza 8

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Resumen Ejecutivo

¿Qué examinamos?

Esta auditoría de carácter especial tuvo como objetivo determinar si las prácticas de liderazgo, estrategia y control que ejecuta la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) en el proceso de evaluación ambiental, cumplen razonablemente con lo establecido en el marco jurídico y técnico aplicable para la gobernanza. El período de análisis comprendió desde el 01 de enero de 2019 hasta el 31 de diciembre de 2021.

¿Por qué es importante?

La SETENA se crea con el propósito fundamental de armonizar el impacto ambiental con los procesos productivos, según lo establecido en el artículo 83 de la Ley Orgánica del Ambiente, n.° 7554. Al respecto, es relevante analizar la gobernanza del proceso de evaluación ambiental, el cual comprende: i) la Evaluación de Impacto Ambiental de actividades humanas que alteren o destruyan elementos del ambiente o generen residuos, materiales tóxicos o peligrosos; ii) la Evaluación Ambiental Estratégica cuya finalidad es integrar la variable de impacto ambiental a la planificación del desarrollo económico del país; y iii) la Auditoría y Seguimiento Ambiental, mediante la cual se da el control y verificación sistemática del cumplimiento de la normativa ambiental.

¿Qué encontramos?

Se determinó que la SETENA no cuenta con un Plan Estratégico actualizado, pues el último aprobado abarcó el período 2015-2018. Además, el marco estratégico vigente sólo incluye objetivos de largo plazo, no así de mediano plazo, es decir, no se tienen establecidas las metas que previamente se requieren cumplir para poder alcanzar los resultados planteados a largo plazo. De igual forma, los objetivos de largo plazo son enunciados generales sobre las responsabilidades encomendadas por ley a la Secretaría, no líneas estratégicas específicas que conlleven a lograr el cumplimiento de la misión y visión.

Por otra parte, la Institución dispone de una organización compuesta por una Comisión Plenaria, un Secretario General y una Dirección General denominada Unidad Técnica-Administrativa, para cumplir con su competencia de armonizar el impacto ambiental con los procesos productivos. Sin embargo, durante casi dos décadas, ha estado sujeta al ejercicio compartido o sustituido de sus funciones para el cumplimiento de dicha competencia. Esto, en razón de las prerrogativas otorgadas al menos a ocho organizaciones (siete comisiones y un equipo técnico), mediante diferentes decretos ejecutivos emitidos en ese período.

Así, el Poder Ejecutivo ha fundamentado su decisión de crear éstas estructuras paralelas, en la falta de eficiencia y efectividad en la gestión de la SETENA, deficiencias administrativas y de organización y la atención de inquietudes sobre la representación del sector privado. No obstante, la problemática ha sido persistente en cuanto a la emisión de normativa adecuada para regular los procesos ejecutados por dicha Institución; por ejemplo, a la fecha no se ha realizado una propuesta de reglamento de Evaluación Ambiental Estratégica, tampoco se ha emitido una nueva reglamentación que norme la evaluación ambiental referente a la planificación y ordenamiento del territorio y la Evaluación de Impacto Ambiental.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

La práctica de crear este tipo de estructuras organizacionales puede conllevar a la duplicidad de funciones y dificultad de coordinación entre los diversos actores. Tampoco facilita la toma de decisiones y responsabilidades de dirección, el seguimiento, cumplimiento de metas y medición de resultados.

Sumado a ello, no se tiene evidencia si algunas estructuras tuvieron actividad, o ejercieron las funciones encomendadas en los decretos ejecutivos respectivos, los cuales en su mayoría, no son derogados expresamente luego de la emisión del decreto que crea otra comisión posterior.

También, el Sistema Específico de Valoración del Riesgo (SEVRI) de la SETENA no se actualiza desde el 2018, y en ese instrumento no se llevaron a cabo la totalidad de las actividades del proceso de valoración del riesgo. Asimismo, los controles implantados para mitigar los riesgos identificados en el proceso de evaluación ambiental, no son producto del SEVRI, se establecieron desvinculados de esa herramienta, como parte de la revisión del proceso y de la legislación.

Ejemplo de las debilidades en la gestión de riesgos, es que no se consideró el riesgo de corrupción, el cual de materializarse, se podrían obtener o conceder beneficios particulares, en contravención de las disposiciones legales y la normativa vigente. Al respecto, es importante considerar la existencia de prácticas poco adecuadas, pues en algunos casos la Comisión Plenaria designa como revisor de un expediente por parte de ésta Comisión, al representante de la misma institución que solicita la viabilidad ambiental, y concentra en algunos funcionarios la revisión técnica de expedientes de un mismo desarrollador, lo que a su vez impide la separación de funciones incompatibles y la rotación sistemática de labores.

Además, se evidenció que durante el 2019 y 2020, la SETENA no efectuó la Autoevaluación del Sistema de Control Interno, la cual según la Ley n.° 8292, así como las Normas de Control Interno para el Sector Público, debe ser anual. Asimismo, en la autoevaluación correspondiente al 2021 únicamente se consideró el ambiente de control, y no se cuenta con un cronograma para realizar la autoevaluación de los componentes faltantes.

Por todo lo antes expuesto, se evidencian debilidades en las prácticas de liderazgo, estrategia y control ejecutadas por la SETENA, que inciden en la dirección y monitoreo de la gestión; así como, en la calidad del servicio público prestado de evaluación ambiental y el valor que genera a la sociedad.

¿QUÉ SIGUE?

Se le dispone al Secretario General de la SETENA elaborar el Plan Estratégico Institucional, el cual contenga objetivos estratégicos de corto, mediano y largo plazo; el Marco Orientador del SEVRI; así como definir un mecanismo de control que permita administrar los riesgos que conlleva para el proceso de evaluación ambiental, la ausencia de la separación de funciones incompatibles y la rotación sistemática de labores; y los controles que permitan la ejecución anual de la autoevaluación del Sistema de Control Interno. En adición, al Ministro de Ambiente y Energía, revisar los decretos ejecutivos que crearon las diferentes comisiones, así como requerir a la SETENA la elaboración e implementación de un instrumento que determine el fortalecimiento de su capacidad organizacional y el cumplimiento de sus competencias y funciones.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL ACERCA DE LA GOBERNANZA DE LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN AMBIENTAL QUE EJECUTA LA SECRETARÍA TÉCNICA NACIONAL AMBIENTAL

1. Introducción

Origen de la Auditoría

1.1. La auditoría se efectuó con fundamento en las competencias que le confieren a la Contraloría General los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica n.° 7428, así como en cumplimiento del Plan Anual Operativo del Área de Fiscalización para el Desarrollo Sostenible de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE).

Objetivo

1.2. Determinar si las prácticas de liderazgo, estrategia y control que ejecuta la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) en el proceso de evaluación ambiental, cumplen razonablemente con lo establecido en el marco jurídico y técnico aplicable para la gobernanza.

Alcance

1.3. La auditoría comprendió el examen de las prácticas de liderazgo, estrategia y control ejecutadas por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) para dirigir y monitorear su gestión, a fin de asegurar que el proceso de evaluación ambiental cumple razonablemente con lo establecido en el marco jurídico y técnico aplicable para la gobernanza. El período de análisis comprendió desde el 01 de enero de 2019 hasta el 31 de diciembre de 2021.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Criterios de Auditoría

1.4. Los criterios de auditoría relativos a la gobernanza en el proceso de evaluación ambiental que ejecuta la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, fueron presentados en reunión sostenida por videoconferencia mediante la plataforma Meet de Google, el miércoles 01 de noviembre de 2021, con la participación de los siguientes funcionarios de la SETENA: Ulises Álvarez Acosta, Secretario General a.i.; Mariselle Guerrero Blanco, Asesora de la Secretaría General y enlace con la CGR; Karla Martos Ramírez, Jefe del Departamento de Asesoría Jurídica; Andrés Cortez Orozco, Coordinador Departamento Planificación Institucional; Grettel Álvarez Granados, Departamento Administrativo Financiero; Julliet Betancur Velez, Departamento de Evaluación Ambiental; Kenner Quirós Brenes, Departamento de Auditoría de Seguimiento Ambiental y Jesús Herrera Rosales, Departamento de Tecnología de la Información. También estuvo presente Alexander Moya Carrillo, Auditor Interno del MINAE.

1.5. Estos criterios también fueron comunicados formalmente mediante el oficio n.° DFOE-SOS-0350 (17751) del 10 de noviembre de 2021.

Metodología aplicada

1.6. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría establecido por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.

1.7. Para el desarrollo de esta auditoría, se utilizó como referencia para la conceptualización de la gobernanza, el documento denominado Referencial básico de gobernanza aplicable a los organismos y entidades de la administración pública del Tribunal de Cuentas de la Unión, entidad de fiscalización superior de Brasil. Este documento compila buenas prácticas de organismos internacionales, entidades de fiscalización superior y diferentes autores; y define la gobernanza en el sector público como *un conjunto de mecanismos de liderazgo, estrategia y control puestos en práctica para evaluar, dirigir y monitorear la gestión con miras a la conducción de políticas públicas y a la prestación de servicios de interés para la sociedad*.

1.8. Así las cosas, se analizaron las prácticas correspondientes a cada uno de éstos mecanismos, a fin de identificar aquellas relevantes en el proceso de evaluación ambiental que ejecuta la SETENA. Las prácticas seleccionadas se detallan a continuación:

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Figura n.° 1

Prácticas de gobernanza seleccionadas para análisis en la SETENA

Fuente: Elaboración propia con base en el Referencial básico de gobernanza aplicable a los organismos y entidades de la administración pública / Tribunal de Cuentas de la Unión. Versión 2-Brasilia: TCU, Secretaría de Planificación, Gobernanza y Gestión, 2014.

1.9. Posteriormente, se relacionó cada una de éstas prácticas con el marco jurídico que regula a la Secretaría, para así verificar su cumplimiento.

1.10. En razón de lo anterior, se efectuaron reuniones y entrevistas de manera virtual a funcionarios de la SETENA, y se analizó la documentación producto de los requerimientos de información efectuados por escrito.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

1.11. La SETENA se crea con el propósito fundamental de armonizar el impacto ambiental con los procesos productivos, según lo establecido en el artículo 83 de la Ley Orgánica del Ambiente, n.° 7554. Al respecto, es relevante analizar la gobernanza del proceso de evaluación ambiental, el cual comprende: i) la Evaluación de Impacto Ambiental de actividades humanas que alteren o destruyan elementos del ambiente o generen residuos, materiales tóxicos o peligrosos; ii) la Evaluación Ambiental Estratégica cuya finalidad es integrar la variable de impacto ambiental a la planificación del desarrollo económico del país; y iii) la Auditoría y Seguimiento Ambiental, mediante la cual se da el control y verificación sistemática del cumplimiento de la normativa ambiental.

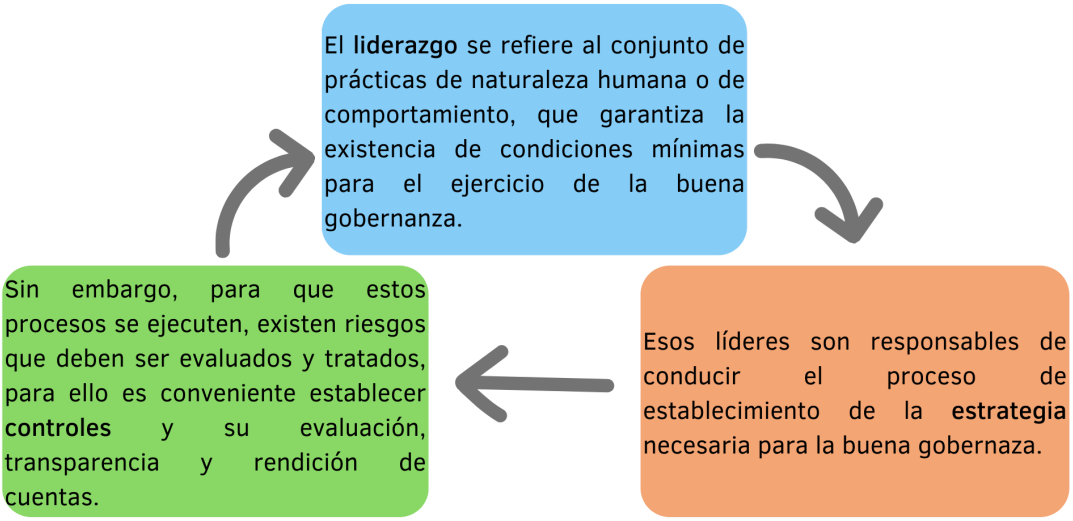
1.12. En este sentido, las buenas prácticas[1] señalan que resulta necesario para que las funciones de gobernanza (evaluar, dirigir y monitorear) sean implementadas de manera satisfactoria, la

[1] Referencial básico de gobernanza aplicable a los organismos y entidades de la administración pública / Tribunal de Cuentas de la Unión. Versión 2-Brasilia: TCU, Secretaría de Planificación, Gobernanza y Gestión, 2014.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

adopción de mecanismos de liderazgo, estrategia y control, los cuales se detallan a continuación:

Figura n.° 2
Mecanismos de gobernanza



Fuente: Elaboración propia con base en el Referencial básico de gobernanza aplicable a los organismos y entidades de la administración pública / Tribunal de Cuentas de la Unión. Versión 2-Brasilia: TCU, Secretaría de Planificación, Gobernanza y Gestión, 2014.

1.13. Así, a cada uno de los tres mecanismos se asocian una serie de prácticas que contribuyen con el logro de los objetivos. Las seleccionadas para análisis en la SETENA se enlistan en el párrafo 1.8. de este informe.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

1.14. En reunión sostenida por videoconferencia mediante la plataforma Meet de Google, el 09 de agosto de 2022, se presentaron los resultados de la auditoría a los funcionarios de la SETENA: Ulises Álvarez Acosta, Secretario General; Mariselle Guerrero Blanco, Asesora de la Secretaría General y enlace con la CGR; Cristian Calderón Herrera, Asesor de la Secretaría General; Andrés Cortés Orozco, Coordinador del Departamento de Planificación Institucional y Kenner Quirós Brenes, Director Técnico. También estuvieron presentes: Álvaro Francisco Conejo Arias, representante del Ministro de Ambiente y Energía y Alexander Moya Carrillo, Auditor Interno del MINAE.

1.15. El borrador del informe se remitió al MINAE mediante oficios n.^{os} DFOE-SOS-0317(12935) y DFOE-SOS-0338(13302) del 8 de agosto de 2022 y 12 de agosto de 2022 respectivamente, y a la SETENA con los oficios n.^{os} DFOE-SOS-0318(12937) y DFOE-SOS-0339(13303) del 8 de agosto de 2022 y 12 de agosto de 2022 respectivamente. Al respecto, mediante oficio n.° SG-SETENA-0691-2022 del 16 de agosto de 2022, se recibieron las observaciones al Borrador del informe por parte de la SETENA. Estas observaciones fueron analizadas y se ajustó lo procedente en el informe.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

SIGLAS

1.16. A continuación se incluye el significado de las siglas utilizadas en el presente documento.

SIGLA	Significado
ASA	Auditoría y Seguimiento Ambiental
CGR	Contraloría General de la República
CODI	Consejo de Desarrollo Inmobiliario
CFIA	Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos
CONARE	Consejo Nacional de Rectores
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
FECON	Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente
IFAs	Índices de Fragilidad Ambiental
LGCI	Ley General de Control Interno
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MECSA-POT	Manual de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental-Planes de Ordenamiento Territorial
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía
MINSA	Ministerio de Salud
MIVAH	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
PEI	Plan Estratégico Institucional
PND	Plan Nacional de Desarrollo
RECSA	Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental
RECSA-POT	Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental-Planes de Ordenamiento Territorial
RIVAIOT	Reglamento de Incorporación de la Variable Ambiental en los Planes Reguladores y Otros Instrumentos de Ordenamiento Territorial
SCI	Sistema de Control Interno
SETENA	Secretaría Técnica Nacional Ambiental
SEVRI	Sistema Específico de Valoración de Riesgo
UCCAEP	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

2. Resultados

GOBERNANZA EN LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN AMBIENTAL QUE EJECUTA LA SETENA

Débil planeación estratégica limita la capacidad de gestión de la SETENA

2.1. La SETENA no cuenta con un Plan Estratégico actualizado, el cual contenga los lineamientos y acciones estratégicos en relación con la evaluación ambiental, y consolide las políticas, objetivos y proyectos de la Institución con visión prospectiva. El último plan aprobado abarcó el período 2015-2018.

2.2. Además, el marco estratégico vigente sólo incluye objetivos de largo plazo, no así de mediano plazo, es decir, no se tienen establecidas las metas que previamente se requieren cumplir para poder alcanzar los resultados planteados a largo plazo. De igual forma, los objetivos de largo plazo son enunciados generales sobre las responsabilidades encomendadas por ley a la Secretaría, no corresponden a líneas estratégicas específicas que conlleven a lograr el cumplimiento de la misión y visión; su redacción no responde a un período de tiempo establecido, ni expresa cuantitativamente los resultados que se desean alcanzar, de manera que permita medir los avances respecto a lo planificado. Así, todo esto impide determinar si son alcanzables en función de la capacidad institucional.

2.3. En ese sentido, el Modelo para el mejoramiento de la gestión institucional de MIDEPLAN, señala que la gestión pública requiere una sólida orientación hacia el futuro y una voluntad para realizar compromisos a largo plazo con las partes interesadas (ciudadanía, talento humano, proveedores, organizaciones no gubernamentales, Estado y sociedad). Siendo el Plan Estratégico Institucional (PEI) el punto de partida de la mejora institucional, el cual debe considerar y hacer partícipes a todos los niveles organizacionales, con la finalidad de poder direccionar sus acciones a futuro.

2.4. Esto, por cuanto los Planes Estratégicos Institucionales son instrumentos de planificación de mediano o largo plazo, no menor de cinco años, donde se deben concretar las políticas, objetivos y proyectos nacionales, regionales y sectoriales de las instituciones, en congruencia con los instrumentos de planificación de mayor rango. Los PEI deben ser formulados por las Unidades de Planificación Institucional, con sujeción a los lineamientos, metodologías y procedimientos emitidos por MIDEPLAN; todo esto conforme con lo establecido en el Decreto Ejecutivo n.° DE-37735-PLAN, Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación, del 06 de mayo de 2013, artículos 8 inciso f), 13, 28 inciso e) y 35.

2.5. De igual forma, MIDEPLAN en los Lineamientos técnicos y metodológicos para la planificación, programación presupuestaria, seguimiento y la evaluación estratégica en el Sector Público en Costa Rica 2019 y 2020, en su artículo 7, resalta que es fundamental como parte de la programación estratégica institucional, elaborar y mantener actualizado el Plan Estratégico Institucional bajo el enfoque de Gestión para Resultados en el Desarrollo. Mientras que en las Orientaciones básicas para la formulación y seguimiento del PEI, emitidas en el 2018, establece los componentes básicos que este instrumento debe contener: 1) Introducción, 2) Contexto Estratégico, 3) Estrategia institucional, 4) Plan de Acción y 5) Seguimiento y evaluación.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

2.6. Por su parte, las buenas prácticas[2] señalan que establecer la estrategia de la organización consiste en definir la misión, la visión y la estrategia de la organización, comprendiendo objetivos, iniciativas, indicadores y metas.

2.7. Sobre esto, es importante agregar que, de acuerdo con la Metodología para el diseño de Estrategia Institucional enfocada en la creación de valor público de MIDEPLAN, las instituciones del sector público deben cumplir con su misión, mediante el establecimiento de objetivos estratégicos[3], pues constituyen los logros que se desean alcanzar en un plazo determinado, de manera que permitan cumplir con la misión y concretar la visión de la organización. Por tanto, al momento de redactarlos se deben tomar en cuenta los siguientes aspectos[4]: i) deben ser coherentes con la misión y visión, ii) deben ser temporales, es decir, que respondan a un período de tiempo establecido, iii) deben ser cuantificables, de manera que permitan medir los avances respecto a lo planificado, iv) deben ser alcanzables, en función de la capacidad institucional, v) deben ser participativos y vi) su redacción debe iniciar con un verbo en infinitivo.

2.8. La situación descrita obedece a que la SETENA decidió no confeccionar el Plan Estratégico Institucional (PEI) posterior al 2018 y adoptar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND), así como incluir únicamente objetivos de largo plazo. No obstante, el PND no sustituye al PEI, pues es en este último donde se vinculan las políticas, objetivos y proyectos de la Institución con el PND, como instrumento de planificación de mayor rango. Por otra parte, en el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022, únicamente se encuentra una meta en la que SETENA figura dentro de los responsables ejecutores, la cual refiere a reducir a la mitad (50%) los tiempos en la gestión de trámites y permisos, por lo que resulta inadecuado el establecimiento de prioridades y cursos de acción tomando como base sólo esta única meta.

2.9. Es así como, las condiciones señaladas propician que la Institución opere de forma desarticulada, sin una ruta definida y acciones que le permitan anticipar eventos, cambios y consecuencias de su actuar, lo que incide en la calidad de los servicios que presta, la participación de las partes interesadas en la evaluación ambiental y la generación de valor público.

[2] Referencial básico de gobernanza aplicable a los organismos y entidades de la administración pública / Tribunal de Cuentas de la Unión. Versión 2-Brasilia: TCU, Secretaría de Planificación, Gobernanza y Gestión, 2014. Práctica E2.2.

[3] Apartado 5. Sobre la definición de riesgos.

[4] Apartado 2.2.4 Objetivos Estratégicos.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Creación de estructuras paralelas a la SETENA le restan potestades en el ejercicio de sus competencias y funciones

2.10. La SETENA en su calidad de órgano de desconcentración máxima del MINAE, cuenta con una organización compuesta por una Comisión Plenaria, un Secretario General y una Dirección General denominada Unidad Técnica-Administrativa, para cumplir con su competencia de armonizar el impacto ambiental con los procesos productivos[5].

2.11. Sin embargo, durante casi dos décadas la SETENA ha estado sujeta al ejercicio compartido o sustituido de sus funciones para el cumplimiento de su competencia. Esto, en razón de las prerrogativas otorgadas al menos a ocho organizaciones (siete comisiones y un equipo técnico), mediante diferentes decretos ejecutivos emitidos en ese período. Lo anterior, sin que en los considerandos de dichos decretos ejecutivos consten los estudios que determinen su necesidad y formas de seguimiento y evaluación. De seguido se indican las estructuras organizacionales de referencia:

1) **Comisión Técnica Asesora Mixta**, creada por el artículo 121 del Decreto Ejecutivo n.° 31849-MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC del 24 de mayo de 2004, Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). A partir de la reforma del Decreto Ejecutivo n.° 41500-MINAE del 6 de setiembre de 2018, denominada posteriormente **Comisión Técnica Asesora Mixta de Evaluación de Impacto Ambiental**[6].

2) **Comisión Nacional Asesora Técnica Mixta de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental**, creada en el Decreto Ejecutivo n.° 32631-MINAE del 2 de mayo de 2005, reformada por los Decretos Ejecutivos n.os 32992 del 20 de marzo de 2006, 37181-MINAET del 23 de abril de 2012 y 40505-MINAE del 3 de abril de 2017. Finalmente, derogada por el artículo 14 del Decreto Ejecutivo n.° 41500-MINAE del 6 de setiembre de 2018.

3) **Comisión Especial para la Modernización de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental**, creada en el Decreto Ejecutivo n.° 37675-MINAE del 23 de abril de 2013, reformada por el Decreto Ejecutivo n.° 37814-MINAE del 7 de junio de 2013.

4) **Comisión Interinstitucional para agilizar las acciones de revisión y aprobación de planes reguladores locales y costeros**, creada en el Decreto Ejecutivo n.° 38782-MINAE-MAG-MIVAH-MIDEPLAN del 13 de noviembre de 2014, Reglamento para agilizar las acciones de revisión y aprobación de planes reguladores locales y costeros, derogada por el artículo 1° inciso u) del Decreto Ejecutivo n.° 40951-MP-MIDEPLAN del 12 de febrero de 2018.

---

[5] Artículo 83 de la Ley Orgánica del Ambiente, n.° 7554 del 4 de octubre de 1995 y artículo 2 del Reglamento de Organización de la Estructura Interna de Funcionamiento de la SETENA, Decreto Ejecutivo n.° 36815-MINAE del 12 de setiembre de 2011.

[6] Con el artículo 13 del Decreto Ejecutivo n.° 41500-MINAE se reforma el artículo 121 del Decreto Ejecutivo n.° 31849-MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC que creó la Comisión Técnica Asesora Mixta.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

5) **Comisión para la Atención y Transformación de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental**, creada por el Decreto Ejecutivo n.° 41213-MINAE del 10 de julio de 2018.

6) **Comisión Asesora Técnica Mixta de Evaluación de Impacto Ambiental**, creada por el Decreto Ejecutivo n.° 41500-MINAE del 6 de setiembre de 2018[7].

7) y 8) **Equipo Técnico del Sector Construcción y de Desarrollo Inmobiliario** y **Comisión Público-Privada de la Construcción**, ambos creados en el Decreto Ejecutivo n.° 41817-MINAE del 25 de junio de 2019.

2.12. En relación con las estructuras paralelas, la Contraloría General ha advertido[8] el imperativo de contar con un estudio previo que analice técnica, legal y económicamente, la conveniencia y necesidad institucional de variar o acompañar la estructura institucional con otra estructura adicional, que no sustituyen la responsabilidad, funciones y competencias de la Administración.

2.13. De modo que resulta necesario considerar si la creación de este tipo de estructuras surgen de una visión coherente, clara y estratégica, que impida el crecimiento desordenado y diversificado (atomización orgánica y funcional) de la organización administrativa del Estado. Lo anterior, de conformidad con los artículos constitucionales 139 inciso 4), el cual establece el principio de buena marcha del gobierno, 140 incisos 6) y 8) relativos al principio de mantener el orden y buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas, en concordancia con el principio de motivación de los actos dispuesto en los artículos 132 y 133 de la Ley General de Administración Pública, n.° 6227 del 2 de mayo de 1978.

2.14. Así, a estas estructuras organizacionales les fueron delegadas facultades y responsabilidades similares a las otorgadas a la SETENA[9], las cuales se detallan a continuación:

2.15. **-Emisión, seguimiento y evaluación de políticas:** Le corresponde a la Comisión Plenaria conocer sobre políticas, directrices y estrategias ambientales propuestas por la Dirección General, elaborar guías de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) para las obras, actividades y proyectos, recomendar políticas al Consejo Nacional Ambiental surgidos de los sectores de la actividad gubernamental y, revisar la reglamentación atinente a la SETENA según lo requiera la Dirección General.

---

[7] Con el artículo 1 del Decreto Ejecutivo n.° 41500-MINAE se crea esta Comisión.

[8] Hacia la Contraloría del Siglo XXI, Principales Lineamientos para su Modernización, 1999, oficios n.os DCA-1432 (05407) del 19 de abril de 2018, DFOE-AE-0147 (07015) del 22 de mayo de 2018, DFOE-PG-0623 (17101) del 28 de octubre de 2018 y DFOE-LOC-0771 (13615) del 14 de setiembre de 2021.

[9] En relación con las funciones de la Comisión Plenaria los artículos 84 incisos e), f) y g) y 88 de la Ley Orgánica del Ambiente n.°7554 del 4 de octubre de 1995, en concordancia con el artículo 13 incisos e), f) y g), del Decreto Ejecutivo n.° 36815-MINAET del 12 de setiembre de 2011 y, 2, 3 incisos h) y l) del Reglamento de Funcionamiento de la Comisión Plenaria de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, Decreto Ejecutivo n.° 43212-MINAE del 31 de agosto de 2021. Sobre las funciones del Secretario General el artículos 12 y 14 del Reglamento de Organización de la Estructura Interna de Funcionamiento de la SETENA, Decreto Ejecutivo n.° 36815-MINAET del 12 de setiembre de 2011 y artículos 10 y 11 inciso b) del Reglamento de Funcionamiento de la Comisión Plenaria de la SETENA, Decreto Ejecutivo n.° 43212-MINAE del 31 de agosto de 2021.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

2.16. Por su parte, se le atribuye al Secretario General las funciones de informar a la Comisión Plenaria acerca de las políticas e instrumentos que se aplicarán a los mecanismos de evaluación ambiental; así como recomendar a la Comisión Plenaria directrices, políticas y estrategias ambientales.

2.17. No obstante, en el ámbito relacionado con el tema de elaboración y aplicación de políticas, se le otorgó a la Comisión para la Atención y Transformación de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, la función de revisar y sugerir al Ministro de Ambiente y Energía la emisión de directrices, para mejorar la eficiencia y eficacia desde la perspectiva técnica y, garantizar la optimización y transparencia del servicio público.

2.18. **-Emisión de normativa y realización de investigaciones:** Le corresponde a la Comisión Plenaria recomendar proyectos de ley al Consejo Nacional Ambiental surgidos de los sectores de la actividad gubernamental y, revisar la reglamentación atinente a la SETENA, según lo requiera la Dirección General.

2.19. Se le atribuye al Secretario General recomendar al Poder Ejecutivo los instrumentos técnicos-legales que deben regular la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) basados en las políticas, directrices y estrategias definidas por la Comisión Plenaria para su posterior promulgación mediante decreto ejecutivo; elaborar una propuesta del manual de procedimientos de la SETENA y someterlo a consideración de la Comisión Plenaria, y participar en la revisión de la reglamentación relativa a la SETENA cuando se requiera.

2.20. Sin embargo, en cuanto a las funciones sobre emisión de normativa, durante estos años se le otorgaron a todas las Comisiones y Equipo Técnico supra indicados, funciones instrumentales o sustantivas relativas a este ámbito.

2.21. Además, en este campo jurídico se le encargó a la Comisión para la Atención y Transformación de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental informar al Ministro de Ambiente y Energía de actos irregulares o ilícitos producto de las investigaciones, estudios o hallazgos.

2.22. **-Organización administrativa de la SETENA:** Se le atribuye al Secretario General de la SETENA la titularidad y superioridad jerárquica de dicha Secretaría; así como, la presidencia de la Comisión Plenaria. No obstante, también se le dieron funciones relacionadas con la organización a la Comisión para la Atención y Transformación de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental.

2.23. **-Gestión administrativa de la SETENA:** Le corresponde a la Comisión Plenaria, aprobar e informar sobre las labores al Ministro de Ambiente y Energía, y al Secretario General definir objetivos para el Plan Operativo Institucional[10], poner en ejecución las disposiciones legales, reglamentarias y los manuales operativos, coordinar con los directores técnico y

[10] Según se indica en el artículo 14 inciso f) del Decreto Ejecutivo n.° 36815-MINAET, el Secretario General tiene que definir objetivos generales y específicos para la elaboración del Plan Operativo Institucional, basados en los lineamientos estratégicos y objetivos de largo y mediano plazo definidos por la Comisión Plenaria; pues en el artículo 6 inciso g) de ese mismo Decreto, se le asignaba esa función a dicha Comisión. No obstante, con el Decreto Ejecutivo n.° 43212-MINAE del 31 de agosto de 2021, se derogó el artículo 6 mencionado, pero no se realizó el ajuste correspondiente en el artículo 14 inciso f).

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

administrativo la administración y funcionamiento de la Secretaría, presentar informes semestrales y promover mecanismos de coordinación. Al respecto, se le brindaron funciones similares a la Comisión Nacional Asesora Técnica Mixta de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, la Comisión Especial para la Modernización de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, la Comisión para la Atención y Transformación de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental y la Comisión Asesora Técnica Mixta de Evaluación de Impacto Ambiental.

2.24. La práctica de trasladar y habilitar a dichas estructuras organizacionales potestades propias de la SETENA, que están vinculadas con la administración y control de los proyectos, programas y actividades de esta Institución, podría ir más allá de una colaboración instrumental, y en su lugar, sustituir la referida gestión. Las decisiones que le competen exclusivamente a la Secretaría, se deben ver reflejadas en su presupuesto, para que se asocien al cumplimiento de un fin público y a la planificación estratégica y operativa institucional. Por consiguiente, los vínculos externos instrumentales, no pueden sustituir la gestión institucional, cuyas decisiones son competencia de la SETENA.

2.25. En ese sentido, la Sala Constitucional en la sentencia n.º 20341-2018 del 7 de diciembre del 2018, determinó que quien define finalmente cualquier metodología es la SETENA, es dicha Institución la que debe aceptar cualquier metodología sustitutiva propuesta y cumplir el principio de legalidad. De esta forma, señaló lo siguiente:

> *"(...) el Poder Ejecutivo no está obligado legalmente a escuchar a la SETENA, y ésta a la Comisión Mixta, para establecer cambios a las disposiciones reglamentarias, cuyos únicos límites por supuesto serán los propios de los actos administrativos, como la técnica y la ciencia, entre otros. Se trata del ejercicio de una prerrogativa otorgada por la Constitución Política de desarrollar las leyes, la cual según la Procuraduría no le impone consultar –necesariamente- a ninguna Comisión Mixta, o la Comisión Técnica Asesora de SETENA, y no está establecida esa obligación en los artículos 84 de la Ley n.° 7554 y 13 del Decreto Ejecutivo n.° 36815. (...) Como puede inferirse, las obligaciones del Poder Ejecutivo de atender, previamente, a la SETENA o la Comisión Mixta no proceden (...). En este sentido, no se necesita consultar obligatoriamente a otros órganos administrativos en general, para disponer modificaciones que mejoren el cumplimiento de los deberes legales y reglamentarios, a favor de la integridad del medio ambiente, sano y sustentable".*

2.26. Por consiguiente, resulta relevante determinar la conveniencia de ampliar la estructura del Estado y trasladar funciones que son propias de un órgano estatal existente a otras administraciones que se conforman de forma paralela. En tanto, el Estado sigue siendo un actor central y, su estructura y funciones son esenciales para cumplir con las distintas competencias y servicios públicos respectivos, a efecto de lograr el fin público encomendado.

2.27. A ello se suma, que para la ejecución de esas funciones, en algunos casos dichas organizaciones están integradas por una diversidad y multiplicidad de actores, conformadas por funcionarios públicos de instituciones externas, sector privado, sociedad civil organizada, consultores ambientales, organizaciones no gubernamentales, colegios profesionales, cámaras, uniones de cámaras y del Despacho de la Primera Dama, cuyos miembros en la

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

mayoría de los casos son designados por el Ministro de Ambiente y Energía, a partir de las ternas propuestas por los mismos sujetos privados e instituciones públicas. Asimismo, en el caso de la Comisión Asesora Técnica Mixta de Evaluación de Impacto Ambiental, según se evidencia en las actas, sesionó con mayor cantidad de representantes que la permitida en el Decreto Ejecutivo de su creación.

2.28. Así las cosas, es relevante destacar el efecto o impacto que estas organizaciones paralelas[11] pueden tener sobre la organización institucional, la asignación de labores y responsabilidades bajo parámetros de eficiencia, eficacia, economía y legalidad, el establecimiento de relaciones con las jefaturas y demás puestos, la definición de canales de comunicación, coordinación e información.

2.29. Ello, para que quienes las operan lo hagan dentro de los esquemas que exige la estructura de dirección, la utilización de recursos, de apoyo secretarial y logístico, la asignación de controles y labores de fiscalización. De manera que se verifique si la constitución de estas estructuras, obedecen a un crecimiento planificado, ante el riesgo que implica un crecimiento desordenado de la Administración.

2.30. Lo anterior, de conformidad con el artículo 191 de la Constitución Política correspondiente al principio de eficiencia de la Administración, en concordancia con los principios de legalidad, simplicidad, celeridad y eficacia en la actuación de la Administración Pública, establecidos en los artículos 4, 8, 11, 132, 133, 225 y 269 de la Ley General de la Administración Pública n.° 6227 del 2 de mayo de 1978 y el artículo 3 inciso a) de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, n.° 8131 del 18 de setiembre de 2001.

2.31. Otro aspecto de importancia, es que a pesar de la creación de estas estructuras, en algunas no se tiene evidencia de que hayan tenido actividad o ejercido las funciones encomendadas en los decretos ejecutivos respectivos. Estos son los casos de la Comisión Técnica Asesora Mixta, denominada posteriormente Comisión Técnica Asesora Mixta de Evaluación de Impacto Ambiental, la Comisión Nacional Asesora Técnica Mixta de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental y la Comisión Público-Privada de la Construcción.

2.32. Además, la Comisión Especial para la Modernización de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, según indica la SETENA[12], se encuentra “cerrada”, pues dicha Comisión presentó un informe final a setiembre de 2013. Con respecto a la Comisión Interinstitucional para agilizar las acciones de revisión y aprobación de planes reguladores locales y costeros, la Secretaría no tiene certeza del periodo de actividad.

2.33. En cuanto a la Comisión para la Atención y Transformación de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, esta fue integrada por el Consejo Nacional Ambiental, y contaba con un plazo de nueve meses, a partir del 17 de agosto de 2018. Sin embargo, ésta fungió a partir del 28 de setiembre de 2018. En relación con la Comisión Asesora Técnica Mixta de Evaluación de Impacto Ambiental, aunque su creación fue en setiembre de 2018, fue integrada hasta el 27 de febrero de 2020. En relación con esta Comisión, SETENA indica

[11] Informe n.° DFOE-SOC-IF-00002-2020 del 25 de febrero de 2020, oficios n.° DJ-1401 (03412) del 16 de abril de 2010, DCA-1432 (05407) del 19 de abril de 2018 y DFOE-AE-0147 (07015) 22 de mayo de 2018.
[12] Oficio n.° SETENA-SG-0250-2022 del 16 de marzo de 2022.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

que continúa en operación, a pesar de que la última acta en borrador corresponde al 18 de febrero de 2022.

2.34. Con respecto al Equipo Técnico del Sector Construcción y de Desarrollo Inmobiliario y la Comisión Público-Privada de la Construcción, el Decreto Ejecutivo que crea ambas estructuras en junio de 2019, estableció un plazo de vigencia hasta el 30 de noviembre del 2019. Al respecto, la SETENA asegura[13] que se conformó el citado Equipo, pero no hace referencia a la integración de la supra Comisión.

2.35. Sobre la integración de estas estructuras organizacionales, es relevante hacer hincapié en que *la gobernanza es un conjunto de mecanismos de liderazgo, estrategia y control puestos en práctica para evaluar, dirigir y monitorear la gestión con miras a la conducción de políticas públicas y a la prestación de servicios de interés para la sociedad*[14], lo cual implica la participación de los usuarios, de la sociedad y de las demás partes interesadas en la gobernanza de la organización. Sin embargo, ello no significa que sea acorde la creación de estructuras paralelas a la institucional, que en la práctica no operen o se desconozca formalmente su labor. Así como la sujeción de la gestión pública a la integración de estas organizaciones y al ejercicio de las funciones decretadas.

2.36. Así las cosas, se observan resultados solamente con respecto al dictado de normativa mediante decretos ejecutivos que modifican parcialmente las regulaciones sobre EIA y, establecen normas transitorias con la finalidad de que se dicten las regulaciones acerca de la evaluación ambiental en planes reguladores. También, decisiones referentes a la organización y gestión institucional. En concreto, se desprenden los siguientes resultados:

2.37. **-Emisión de normativa:** La Comisión Especial para la Modernización de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental señala como acciones y logros: la Directriz del Ministerio de Salud n.° DM-EC-1564 del 20 de mayo de 2013, referente a que no se requiere viabilidad ambiental en los casos de renovación del permiso sanitario de funcionamiento, la definición de actividades de Muy Bajo Impacto Ambiental, el aumento en vigencia de la viabilidad ambiental, la variación en límites de categorías para algunas actividades constructivas, la modificación del Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), Decreto Ejecutivo n.° 31849-MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC, el acuerdo en conceptos de planificación ligados con la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), un plan de actualización de Índices de Fragilidad Ambiental (IFAs) y un plan de trabajo para la mejora de la EAE.

2.38. Por su lado, producto de la Comisión Interinstitucional para agilizar las acciones de revisión y aprobación de planes reguladores locales y costeros, se dictó el 11 de agosto de 2015 el Reglamento de la transición para la revisión y aprobación de planes reguladores, Decreto Ejecutivo n.° 39150-MINAE-MAG-MIVAH-PLAN-TUR[15].

---

[13] Oficio n.° SETENA-SG-0312-2022 del 5 de abril de 2022.

[14] Referencial básico de gobernanza aplicable a los organismos y entidades de la administración pública / Tribunal de Cuentas de la Unión. Versión 2-Brasilia: TCU, Secretaría de Planificación, Gobernanza y Gestión, 2014.

[15] Este Decreto Ejecutivo autoriza por un periodo de dos años, a las municipalidades a efectuar planes reguladores, actualizarlos o modificarlos, sin algunos insumos. El artículo 31 estipula que en un plazo de dos años el MINAE con los insumos técnicos que brinde la SETENA, debe emitir un reglamento que establezca la

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

2.39. Asimismo, la Comisión para la Atención y Transformación de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental no consideró oportuno abordar la responsabilidad de aprobar o no la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) y acordó que MINAE, MIDEPLAN y MIVAH deben construir una propuesta a implementar para que el Estado establezca un ente o un proceso al respecto. A la fecha no se ha realizado una propuesta de reglamento de EAE[16].

2.40. Por otra parte, en la administración 2014-2018, la SETENA desarrolló las propuestas de Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental-Planes de Ordenamiento Territorial (RECSA-POT) y el Manual de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental-Planes de Ordenamiento Territorial (MECSA-POT), las cuales fueron conocidas por la Comisión para la Atención y Transformación de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, durante la administración 2018-2022, siendo criterio de ésta, que mantenía el "status quo" de los procesos de aprobación de planes reguladores, abonando más a la ineficiencia institucional y manteniendo una gestión ineficaz; por lo que no se procedió con la consulta pública y puesta en vigencia[17].

2.41. Así, la propuesta del Reglamento de Incorporación de la Variable Ambiental en los Planes Reguladores y Otros Instrumentos de Ordenamiento Territorial (RIVAIOT), llevado a cabo por el MIVAH en coordinación con MINAE y SETENA[18], viene a sustituir el RECSA–POT y MECSA–POT. Sin embargo, al día de hoy se encuentra sin publicar oficialmente en La Gaceta.

2.42. A su vez, en la administración 2014-2018 se firmó el decreto ejecutivo "Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental" (RECSA). Sin embargo, el gobierno 2018-2022 no publicó ese decreto, por cuanto hacía referencia a nuevos procedimientos, los cuales se detallarían mediante un Manual de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental (MECSA), normativa que no había sido diseñada. Asimismo, la Comisión para la Atención y Transformación de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental detectó incongruencias en el RECSA[19].

---

metodología y el orden de la evaluación de la variable ambiental en los planes reguladores. La Reforma Reglamento de la transición para la revisión y aprobación de Planes Reguladores, Decreto Ejecutivo n.° 42562-MINAE-MAG-TUR-PLAN-MIVAH del 24 de agosto de 2020, extiende el plazo a tres años más, hasta el 4 de setiembre de 2023. Además, reforma el artículo 31 del Decreto Ejecutivo n.° 39150-MINAE-MAG-MIVAH-PLAN-TUR, el cual estipula que el MIVAH en coordinación con MINAE y SETENA, debe emitir un reglamento que establezca la metodología y el orden de la incorporación de la variable ambiental en los planes reguladores. El considerando XII señala que el MIVAH lidera una nueva propuesta de reglamento sobre la incorporación de la variable ambiental en los planes reguladores y así, cumplir con los mandatos de la Contraloría y la Sala Constitucional.

[16] Mediante el oficio n.° DFOE-SEM-1080/DFOE-SOS-0297 (12323) del 26 de julio de 2022, la Contraloría General comunicó que la disposición 4.8 del informe DFOE-AE-IF-00008-2017, referente a la elaboración de la propuesta de reglamento para aplicar la Evaluación Ambiental Estratégica, no ha sido atendida, por lo que se encuentra incumplida. Además, es importante recalcar que la competencia de armonizar el impacto ambiental con los procesos productivos y por ende de la Evaluación Ambiental Estratégica, corresponde a la SETENA, según lo establecido en el artículo 83 de la Ley Orgánica del Ambiente n.° 7554, independientemente de lo acordado por la Comisión para la Atención y Transformación de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental.

[17] Oficio n.° SETENA-SG-0250-2022 del 16 de marzo de 2022.

[18] De acuerdo con lo estipulado en el artículo 1 del Decreto Ejecutivo n.° 42562-MINAE-MAG-TUR-PLAN-MIVAH del 24 de agosto de 2020, Reforma Reglamento de la transición para la revisión y aprobación de Planes Reguladores.

[19] Informe de gestión de la Dirección General 2019-2020.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

2.43. Por su lado, el equipo conformado del sector construcción, no logró en el plazo de nueve meses, otorgado por el Decreto Ejecutivo n.° 41213-MINAE, concretar una versión del RECSA, ni tampoco elaborar una propuesta de MECSA. Por lo anterior, la Cámara Costarricense de la Construcción, la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP), el Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos (CFIA) y el Consejo de Desarrollo Inmobiliario (CODI), solicitaron tiempo adicional para hacer una propuesta que contemplara ambos instrumentos.

2.44. Luego, el 29 de noviembre de 2019, el Equipo Técnico del Sector Construcción y de Desarrollo Inmobiliario presentó una propuesta al Ministro de Ambiente y Energía denominada "CFIA entrega formal RECSA-MECSA" Reglamento de evaluación, control y seguimiento ambiental (RECSA) y Manual de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental (MECSA). Para efecto de valorar de forma más amplia la propuesta, el entonces Ministro de Ambiente y Energía conformó la Comisión Asesora Técnica Mixta de Evaluación de Impacto Ambiental. Dicho planteamiento fue rechazado por el Consejo Nacional de Rectores (CONARE), pues consideró que contenía una cantidad de inconsistencias, alejadas de la ciencia y la técnica, y por transgresiones a los derechos de participación pública y de información, así como a la normativa en protección ambiental, cultural y patrimonial[20].

2.45. Ante esto, la ministra del MINAE (nombrada en agosto de 2020) solicitó a la SETENA preparar una nueva propuesta reglamentaria, tomando en cuenta los insumos de la Comisión a lo largo de un proceso de más de un año y lo aportado por el CONARE. Esta propuesta se denomina Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental. Dado lo anterior, la Ministra de referencia convocó y remitió la propuesta en mención a la Comisión Asesora Técnica Mixta de Evaluación de Impacto Ambiental para su análisis. Posteriormente, las observaciones efectuadas por los miembros de dicha Comisión fueron procesadas por SETENA y se efectuó la consulta pública. El 18 de febrero de 2022 se convocó a esa Comisión, para presentar la versión final y se solicitó un mes de plazo para efectuar su revisión. Así las cosas, aún está en trámite de emisión[21].

2.46. **-Organización administrativa de la SETENA:** La Comisión Especial para la Modernización de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental señala como logros la redistribución de cargas en el departamento de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) y el fortalecimiento de las capacidades técnicas, mediante la gestión ante la Autoridad Presupuestaria para la contratación de quince plazas de forma temporal (un año).

2.47. En cuanto a la Comisión para la Atención y Transformación de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, ésta recomendó una reestructuración organizativa de la Institución. Como resultado de ello, junto con lo sugerido por la Fundación VIVA IDEA y el plan de trabajo propuesto por la Dirección General, se creó la unidad de inspecciones, un manual de puestos, incluyendo un manual de inducción, se definieron roles por departamentos, se

[20] Oficio n.° SETENA-SG-0250-2022 del 16 de marzo de 2022 y documento "Revisión de la propuesta del Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental (RECSA)"

[21] Oficio n.° SETENA-SG-0250-2022 del 16 de marzo de 2022 y actas n.ºs 13 y 14 de la Comisión Asesora Técnica Mixta de Evaluación de Impacto Ambiental.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

ajustaron tareas y reasignaron técnicos en diferentes departamentos; así como, una redistribución de cargas de trabajo.

2.48. **-Gestión administrativa de la SETENA:** La Comisión Especial para la Modernización de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental establece como logros un modelo del proceso de gestión de la calidad para disminuir tiempos de respuesta, la firma de convenios de cooperación para fortalecer el control, seguimiento y reducir tiempos, la gestión ante la Tesorería Nacional; además, de la revisión de tarifas.

2.49. En relación con la Comisión para la Atención y Transformación de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, producto de las recomendaciones efectuadas por esta Comisión, la Fundación VIVA IDEA y el plan de trabajo propuesto por la Dirección General, se elaboraron flujogramas de los procesos de evaluación ambiental, plantillas de trámite por tipo de trabajo, un panel interactivo con indicadores institucionales (dashboard) que permite el seguimiento y monitoreo de la gestión de los Departamentos de Evaluación Ambiental (Evaluación Ambiental Estratégica, Evaluación de Impacto Ambiental) y Auditoría y Seguimiento Ambiental (ASA). También, un portal digital y la construcción de la bitácora digital ambiental.

2.50. Es así como, se infiere que con la creación de estas estructuras organizacionales se ha avanzado en asuntos relativos a la organización y gestión de la Secretaría. No obstante, la problemática ha sido persistente en cuanto a la emisión de normativa adecuada que regule los procesos que ejecuta dicha Institución. A la fecha no se ha realizado una propuesta de reglamento de EAE, tampoco se ha emitido una nueva reglamentación que norme la evaluación ambiental referente a la planificación y ordenamiento del territorio y la EIA. En ese sentido, se mantienen disposiciones emitidas por la Contraloría General, en esos ámbitos.

2.51. El Poder Ejecutivo ha fundamentado su decisión de crear estructuras paralelas a la SETENA, en algunos casos, en la falta de eficiencia y efectividad en los procesos, procedimientos e instrumentos de evaluación ambiental, monitoreo y seguimiento, que conlleven a brindar un servicio óptimo y expedito. También, por la urgencia de resolver la parálisis en las etapas del proceso de revisión y aprobación de planes reguladores, de manera oportuna y efectiva.

2.52. Igualmente, por la necesidad de corregir, modernizar y mejorar las deficiencias administrativas y de organización en la Secretaría, como exceso en los plazos en la mayoría de los trámites y la existencia de denuncias e investigaciones en sede judicial en contra de funcionarios de la SETENA, por presuntos actos de corrupción en el ejercicio de sus funciones. Además, de la obligación de la Administración de perfeccionar y realizar acciones para garantizar el funcionamiento del sistema de control interno institucional y la simplificación de los trámites administrativos.

2.53. Asimismo, el Poder Ejecutivo consideró la necesidad de crear órganos de coordinación, para que un grupo de expertos brindara asesoría especializada a la SETENA. A ello se suma, la atención a las inquietudes del sector industrial y de construcciones sobre la representación del sector privado, pues se consideró que el sector construcción y de desarrollo inmobiliario es el usuario más importante de esa Secretaría, dado que sus proyectos representan un 70% de lo tramitado.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

2.54. Por tanto, se infiere que a la SETENA se le ha dificultado su capacidad organizacional, lo que ha llevado a la creación de instancias paralelas, sin que esto haya resuelto problemas como la emisión de normativa adecuada que regule los procesos de evaluación ambiental.

2.55. La práctica de crear este tipo de estructuras organizacionales paralelas puede conllevar debilidades en el establecimiento de un sistema de gobernanza, entre las que destaca: la ausencia de políticas y directrices institucionales, confusión en la gestión de las competencias y funciones, duplicidad de funciones, dificultad de coordinación de acciones entre los diversos actores internos y externos, así como, dispersión de recursos públicos.

2.56. En adición, propicia la lentitud y prolongación en el dictado de cambios normativos que regulen de forma precisa, clara y sencilla los procesos, procedimientos y requisitos relativos a la evaluación ambiental. Asimismo, generaría contratiempos en el desarrollo del proceso de planificación y en la elaboración de planes operativos institucionales. Tampoco, facilita la toma de decisiones y responsabilidades de dirección, el seguimiento y cumplimiento de metas y medición de resultados, por ende, la rendición de cuentas. De modo que se compromete el funcionamiento del sistema de control interno y se acrecientan los riesgos de los procesos de administración.

2.57. Aunado a lo anterior, la conformación de estas estructuras con una gran cantidad de miembros de distintos sectores públicos y privados, promueve posibles conflictos de intereses. Asimismo, promueve la indeterminación y dilución de responsabilidades, ante la postergación de la promulgación de procesos que contengan procedimientos claros y sencillos. Todo lo anterior, no garantiza una solución efectiva de los supuestos problemas que se pretenden resolver.

2.58. También, se produce inseguridad jurídica ante la dinámica de promulgar una gran cantidad de decretos ejecutivos que crean y modifican comisiones con similares nombres, funciones e integración, las cuales no son derogados expresamente luego de la emisión del decreto que crea otra comisión posterior. Esto, excepto en el caso de la Comisión Nacional Asesora Técnica Mixta de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental y la Comisión Interinstitucional para Agilizar las Acciones de Revisión y Aprobación de Planes Reguladores Locales y Costeros, expresamente derogados por decretos ejecutivos posteriores.

Debilidades en la gestión de riesgos, la publicación de información y la autoevaluación socavan el Sistema de Control Interno

2.59. Se encontraron debilidades en tres componentes funcionales del Sistema de Control Interno (SCI) de la SETENA, específicamente la valoración del riesgo, los sistemas de información y el seguimiento del SCI, lo cual socava dicho sistema, afectando su desempeño.

2.60. Primero, se determinó que el SEVRI de la SETENA no se actualiza desde el 2018, y en ese instrumento no se llevaron a cabo la totalidad de las actividades del proceso de valoración del riesgo, a saber: la priorización (evaluación), el análisis de las medidas para administrar cada riesgo (administración) y el seguimiento (revisión); por consiguiente, las actividades de documentación y comunicación abarcaron solamente las etapas del proceso que sí se llevaron a cabo. Asimismo, los controles implantados para mitigar los riesgos identificados en el proceso de evaluación ambiental, no son producto del SEVRI, se establecieron

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

desvinculados de esa herramienta, como parte de la revisión del proceso y de la legislación vigente.

2.61. Ejemplo de las debilidades en la gestión de riesgos, es que no se consideró el riesgo de corrupción, el cual de materializarse, se podría obtener o conceder beneficios particulares, en contravención de las disposiciones legales y la normativa vigente[22]. Al respecto, es importante considerar la existencia de prácticas poco adecuadas, pues en algunos casos la Comisión Plenaria designa como revisor de un expediente por parte de ésta Comisión, al representante de la misma institución que solicita la viabilidad ambiental, y concentra en algunos funcionarios la revisión técnica de expedientes de un mismo desarrollador, lo que a su vez impide la separación de funciones incompatibles y la rotación sistemática de labores.

2.62. En relación con este tema, las buenas prácticas[23] señalan que la gestión de riesgos y control interno presupone que los riesgos críticos de la organización estén identificados, y que los controles internos para mitigarlos estén implantados.

2.63. Igualmente, el documento Orientaciones básicas para la formulación y seguimiento del Plan Estratégico Institucional, emitido por MIDEPLAN, se refiere a que la institución deberá realizar una identificación, valoración y administración de todos aquellos riesgos que pueden afectar el adecuado desarrollo de sus funciones y la prestación de sus bienes y servicios, ya que este análisis podría ayudar en el cumplimiento de todos los fines institucionales, prever y mitigar cualquier eventualidad que se llegue a presentar.

2.64. Mientras que la Ley General de Control Interno n° 8292 del 31 de julio de 2002, en su artículo 14 es clara en señalar que son deberes del jerarca y los titulares subordinados identificar y analizar los riesgos relevantes asociados al logro de los objetivos y las metas institucionales, decidir las acciones que se tomarán para administrarlos, así como adoptar las medidas necesarias para el funcionamiento adecuado del sistema de valoración del riesgo. Además, en el artículo 18, especifica que todo ente u órgano deberá contar con un SEVRI por áreas, sectores, actividades o tareas que, de conformidad con sus particularidades, permita identificar el nivel de riesgo institucional y adoptar los métodos de uso continuo y sistemático, a fin de analizar y administrar el nivel de dicho riesgo.

2.65. Respecto a este instrumento, las Directrices Generales para el establecimiento y funcionamiento del SEVRI (R-CO-64-2005)[24], indican que previo al funcionamiento del SEVRI, se deberá establecer el Marco orientador, el cual debe comprender la política de valoración del riesgo institucional, la estrategia del SEVRI y la normativa interna que regule el SEVRI. Asimismo, una vez establecidos los componentes del SEVRI, se deberán ejecutar las actividades para la identificación, análisis, evaluación, administración, revisión, documentación y comunicación de los riesgos institucionales.

2.66. Por otro lado, en cuanto a la separación de funciones incompatibles, la norma 2.5.3 de las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), establece que el

[22] Reglamento a la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública n.º 32333. Artículo 1, inciso 8). Definición de corrupción.

[23] Referencial básico de gobernanza aplicable a los organismos y entidades de la administración pública / Tribunal de Cuentas de la Unión. Versión 2-Brasilia: TCU, Secretaría de Planificación, Gobernanza y Gestión, 2014. Práctica C1.

[24] Directrices 3.1, 3.2 y 4.1.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar que las funciones incompatibles, se separen y distribuyan entre los diferentes puestos. Además, cuando por situaciones excepcionales, por disponibilidad de recursos, la separación y distribución de funciones no sea posible, debe fundamentarse la causa del impedimento. En todo caso, deben implantarse los controles alternativos que aseguren razonablemente el adecuado desempeño de los responsables.

2.67. Mientras que en la norma 2.5.4 de las Normas antes señaladas, en relación con la rotación sistemática de labores, se estipula que el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben procurar la rotación sistemática de labores entre quienes realizan tareas o funciones afines, siempre y cuando la naturaleza de tales labores permita aplicar esa medida.

2.68. Segundo, no se publicó información prioritaria en el sitio web oficial de la SETENA, la cual según el artículo 17 del Decreto Ejecutivo n.°40199-MP Apertura de los datos públicos, del 12 de mayo de 2017, es obligación de las instituciones tanto publicar como actualizar, a saber: -Datos de los resultados del proceso de evaluación de desempeño de los funcionarios. -Datos de soporte de las memorias anuales y otros informes de gestión, -Datos de soporte de los informes de la auditoría interna sobre la gestión institucional, los informes de la CGR o Auditorías Externas si los hubiere, y los respectivos informes de seguimiento a su cumplimiento, -Datos de soporte de las actas de los órganos colegiados establecidos por ley, quedando a salvo información de acceso restringido por expresa disposición legal, -Datos de Indicadores, estadísticas o registros del sector atinente a la gestión de la institución.

2.69. De igual forma, la evaluación del desempeño de los funcionarios de algunas instituciones a las que pertenecen los miembros de la Comisión Plenaria, no tienen publicados en sus sitios web oficiales los resultados correspondientes al 2019 y 2020; específicamente, el MOPT presenta únicamente los del 2020 y el MAG sólo tiene los resultados del 2013 al 2018; por su parte, el ICE desde el 2019 publica el porcentaje de medición del desempeño por áreas o departamentos, pero no detalla el nivel de desempeño obtenido en cada uno de ellos, por ejemplo si este fue excelente, muy bueno, bueno o insuficiente.

2.70. Al respecto, las buenas prácticas[25] señalan que establecer un sistema de evaluación de desempeño de los miembros de la alta dirección, conlleva que se divulguen los resultados de la evaluación de desempeño. Así como, que la rendición de cuentas y transparencia implica que la información esté disponible para consulta, conforme los requisitos normativos y de jurisprudencia.

2.71. Tercero, se evidenció que durante el 2019 y 2020, la SETENA no efectuó la Autoevaluación del Sistema de Control Interno (SCI); tampoco tienen claras las razones por las cuales no se llevó a cabo dicha autoevaluación o quién avaló esa decisión. Asimismo, en la autoevaluación correspondiente al 2018, sólo se consideró el ambiente de control, dejando de lado el resto de componentes del SCI, mientras que en la autoevaluación del 2021

[25] Referencial básico de gobernanza aplicable a los organismos y entidades de la administración pública / Tribunal de Cuentas de la Unión. Versión 2-Brasilia: TCU, Secretaría de Planificación, Gobernanza y Gestión, 2014. Prácticas L1.3 y C3.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

solamente se ha finalizado ese mismo componente, y aún no se cuenta con un cronograma para realizar la autoevaluación de los componentes faltantes.

2.72. De acuerdo con el artículo 10 de la Ley General de Control Interno n° 8292 del 31 de julio de 2002, es responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el SCI institucional. Asimismo, tanto el artículo 17 de esta Ley, como la norma 6.3.2 de las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), refieren al deber de éstos funcionarios de disponer la realización, por lo menos una vez al año, de una autoevaluación del Sistema de Control Interno que conduzca a su perfeccionamiento.

2.73. Así las cosas, esta situación se atribuye a la ausencia de un Marco Orientador del SEVRI que contenga la política de valoración del riesgo institucional, la estrategia y la normativa interna que regule el SEVRI; el cual guíe y establezca los parámetros bajo los cuales se realice el análisis de riesgos institucional. En particular, acerca de la separación de funciones incompatibles y la rotación sistemática de labores, en la asignación de casos prevalece el criterio de especialización en los temas afines al conocimiento y experiencia de los funcionarios, sin que se haya determinado los riesgos que conlleva el estudio de asuntos de similar naturaleza y de los mismos gestionantes, concentrado en manos de un mismo funcionario, o en el caso de los miembros de la Comisión Plenaria, de la misma institución a la que pertenecen.

2.74. También, en cuanto a la ausencia de información prioritaria en el sitio web de la institución, se origina en que la Administración no aplica lo establecido en el Decreto Ejecutivo n.° 40199-MP, Apertura de los datos públicos, con vigencia desde el 2017, pues no tenía claridad del procedimiento. Mientras que las debilidades relacionadas con la Autoevaluación del Sistema de Control Interno, se asocian al débil liderazgo en temas de control interno, bajo el cual se asegure la implementación periódica de dicha autoevaluación, conforme lo establece la legislación vigente.

2.75. En consecuencia, se dificulta la mejora del SCI, así como ubicar a la institución en un nivel de riesgo aceptable, detectar cualquier desvío que la aleje del cumplimiento de sus objetivos y no garantiza que los riesgos actuales de la SETENA estén considerados tanto en la toma de decisiones como en la gestión institucional. Asimismo, la ausencia de información de acceso público a través del sitio web, va en detrimento de la transparencia y la rendición de cuentas.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

3. Conclusiones

3.1. Los procesos de toma de decisiones y emisión de actos administrativos relacionados con la evaluación ambiental por parte de la SETENA, cumplen parcialmente con lo establecido en el marco jurídico y técnico aplicable para la gobernanza, por cuanto se presentan debilidades en las prácticas de liderazgo, estrategia y control que inciden en la dirección y monitoreo de la gestión, así como en la calidad del servicio de evaluación ambiental que presta y el valor que genera a la sociedad.

3.2. En cuanto a las prácticas de **liderazgo**, que garantizan las condiciones mínimas para conducir la toma de decisiones y emisión de actos administrativos en los procesos de evaluación ambiental; existen oportunidades de mejora en relación a la publicación de los resultados de la evaluación de desempeño de los funcionarios de la SETENA y algunos miembros de la Comisión Plenaria, ya que esta práctica busca fortalecer la confianza en las instituciones públicas, la gestión institucional y su relación con los actores sociales.

3.3. Mientras que en las prácticas de **estrategia**, las cuales brindan información sobre los procesos estratégicos y operativos que lleva a cabo la institución en la evaluación ambiental, las debilidades encontradas refieren a la ausencia de un Plan Estratégico Institucional actualizado, con objetivos de corto, mediano y largo plazo, el cual opere de forma articulada y con visión prospectiva y le permita a la SETENA anticipar eventos, cambios y consecuencias de sus acciones. Así como, la existencia de estructuras organizaciones creadas mediante decreto ejecutivo, las cuales limitan el ejercicio de las funciones y competencias de SETENA.

3.4. Por último, las prácticas de **control** que aseguran el manejo de los riesgos, así como la transparencia y rendición de cuentas de las labores que se ejecutan en el proceso de evaluación ambiental, se ven afectadas por la existencia de un SEVRI desactualizado e incompleto, que no consideró el riesgo de corrupción y los riesgos que implica para el proceso de evaluación ambiental, la ausencia de la separación de funciones incompatibles y la rotación sistemática de labores; la ausencia de una autoevaluación periódica y sistemática del Sistema de Control Interno, y de la publicación de información prioritaria en el sitio web oficial, lo que a su vez incide en la toma de decisiones y el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

4. Disposiciones

4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, n.° 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.

4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los "Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría", emitidos mediante resolución n.° R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta n.° 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016.

4.3. Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

A ULISES ÁLVAREZ ACOSTA EN SU CALIDAD DE SECRETARIO GENERAL DE LA SECRETARÍA TÉCNICA NACIONAL AMBIENTAL, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

4.4. Elaborar, oficializar y divulgar el Plan Estratégico Institucional, el cual contenga objetivos estratégicos de corto, mediano y largo plazo, lineamientos y acciones estratégicas en relación con la evaluación ambiental, así como lo establecido por MIDEPLAN. Remitir a la Contraloría General un informe de avance a más tardar el 30 de setiembre de 2022 y una certificación en la que conste la finalización, oficialización y divulgación del Plan Estratégico Institucional a más tardar el 15 de diciembre de 2022. Ver párrafos del 2.1. al 2.9. de este documento.

4.5. Elaborar e implementar el instrumento requerido por el Ministro de Ambiente y Energía en la disposición 4.11. para el fortalecimiento de la capacidad organizacional de la SETENA, en el que se analice sus sistemas, políticas, procesos y procedimientos, recursos y examine sus actividades y servicios; de manera, que asegure el cumplimiento de sus competencias y funciones. Remitir a la Contraloría General una certificación sobre la elaboración del instrumento, a más tardar el 31 de marzo de 2023; así como dos informes sobre la implementación de dicho instrumento, al 29 de setiembre de 2023 y al 29 de marzo de 2024. Ver párrafos del 2.10 al 2.58. de este documento.

4.6. Elaborar, oficializar y divulgar el Marco Orientador del SEVRI, y determinar cada una de las actividades del proceso de valoración del riesgo que conforman el SEVRI. Así como, incluir dentro de este instrumento, el riesgo de corrupción y los riesgos que implica para el proceso de evaluación ambiental, la ausencia de la separación de funciones incompatibles

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

y la rotación sistemática de labores. Remitir a la Contraloría General una certificación en la que conste la elaboración del Marco Orientador, su oficialización y divulgación, a más tardar el 28 de octubre de 2022. Así como, una certificación en la que conste la ejecución de cada una de las actividades del proceso de valoración del riesgo que conforman el SEVRI y la inclusión en este instrumento, del riesgo de corrupción y los riesgos que implica para el proceso de evaluación ambiental, la ausencia de la separación de funciones incompatibles y la rotación sistemática de labores, a más tardar el 28 de abril de 2023. Ver párrafos del 2.59 al 2.75 de este documento.

4.7. Definir, oficializar e implementar un mecanismo de control que permita administrar los riesgos que conlleva para el proceso de evaluación ambiental, la ausencia de la separación de funciones incompatibles y la rotación sistemática de labores. Remitir a la Contraloría General, a más tardar el 31 de julio de 2023, una certificación en la que se acredite la definición y oficialización del mecanismo de control. Asimismo, un informe sobre la implementación de dicho mecanismo, a más tardar el 31 de octubre de 2023. Ver párrafos del 2.59. al 2.75 de este documento.

4.8. Publicar en el sitio web oficial de la SETENA lo establecido en el artículo 17 del Decreto Ejecutivo n.° 40199-MP, Apertura de los datos públicos. Remitir a la Contraloría General una certificación en la que conste la publicación de la información en el sitio web oficial de la Institución, a más tardar el 30 de setiembre de 2022. Ver párrafos del 2.68 al 2.75 de este documento.

4.9. Definir, oficializar e implementar los controles que permitan la ejecución anual de la autoevaluación del Sistema de Control Interno establecida en la Ley n.° 8292, así como las Normas de Control Interno para el Sector Público. Remitir a la Contraloría General, a más tardar el 15 de diciembre de 2022, una certificación en la que se acredite la definición y oficialización de los controles; así como un informe sobre la implementación de dichos controles, a más tardar el 15 de diciembre de 2023. Ver párrafos del 2.71 al 2.75 de este documento.

A FRANZ TATTENBACH CAPRA EN SU CALIDAD DE MINISTRO DE AMBIENTE Y ENERGÍA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

4.10. Revisar los decretos ejecutivos que crearon las diferentes comisiones, específicamente los Decretos Ejecutivos n.^{os}: 31849-MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC, 37675-MINAE 41213-MINAE, 41500-MINAE y 41817-MINAE, a efecto de derogar expresamente las estructuras organizacionales que limiten, sustituyan o impidan el ejercicio de las competencias y funciones a la SETENA, así como aquellas que no se encuentren funcionando. Remitir a la Contraloría General una certificación en la que conste la revisión, justificación técnica y jurídica, y derogaciones correspondientes, a más tardar el 15 de noviembre de 2022. Ver párrafos del 2.10. al 2.58. de este documento.

4.11. Emitir, oficializar y divulgar una orden, instrucción o circular, para que la SETENA desarrolle un instrumento para el fortalecimiento de su capacidad organizacional, en el que se analice sus sistemas, políticas, procesos y procedimientos, recursos y examine sus actividades y servicios; de manera, que asegure el cumplimiento de sus competencias y funciones. Esta orden, instrucción o circular debe contener las indicaciones y criterios que

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

permitan guiar, así como supervisar y controlar la implementación de dicho instrumento. Remitir a la Contraloría General una certificación en la que conste la emisión, oficialización y divulgación de dicha orden, instrucción o circular, a más tardar el 15 de diciembre de 2022. Ver párrafos del 2.10. al 2.58. de este documento.

Firmado digitalmente por LIA MARIA BARRANTES LEON
Fecha: 2022-08-25 09:06

Licda. Lía Barrantes León
Gerente de Área a.í.
Asistente Técnico de la auditoría

Firmado digitalmente por ADRIANA MARIA BADILLA FUENTES
Fecha: 2022-08-25 08:51

Licda. Adriana Badilla Fuentes
Coordinadora

Firmado digitalmente por VANESSA PACHECO ACUÑA
Fecha: 2022-08-25 09:16

M.Sc.Vanessa Pacheco Acuña
Asesora Legal

LBL/ABF/mcmd

Ce: Archivo auditoría

G: 2021000951-1

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica