

Al contestar refiérase
al oficio n.º **20692**

11 de diciembre de 2024
DFOE-SOS-0888

Señor
Andrés Cortez Orozco
Secretario General
SECRETARÍA TÉCNICA NACIONAL AMBIENTAL

Estimado señor:

Asunto: Orden n.º DFOE-SOS-ORD-00001-2024 para el cumplimiento del artículo 20 de la Ley General de Control Interno

La Contraloría General, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha verificado que la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) no cuenta con una unidad de Auditoría Interna, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley General de Control Interno¹ que exige a todos los entes y órganos sujetos a dicha ley, contar con un sistema de control interno que incluya una Auditoría Interna.

Según lo regulado en dicho artículo, para esa obligación existe una única salvedad, prevista para aquellos casos en que este Órgano Contralor determine que la existencia de una Auditoría Interna no se justifica por razones de presupuesto, volumen de operaciones o nivel de riesgo institucional; sin embargo este no es el caso de SETENA, quien no ha planteado alguna gestión ante esta Contraloría General tendiente a tenerse por exonerada de esa obligación.

I. Antecedentes

De acuerdo con lo verificado por esta Contraloría General, se ha identificado lo siguiente:

- 1) **Naturaleza jurídica:** SETENA es un órgano de desconcentración máxima del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), creado conforme al artículo 83 de la Ley Orgánica del Ambiente². Desde su creación fue concebida como una institución científico- técnica esencial para garantizar el respeto a la legislación ambiental del país.

¹ Ley n.º 8292 del 31 de julio de 2002.

² Ley n.º 7554 del 4 de octubre de 1995.

DFOE-SOS-0888

2

11 de diciembre, 2024

- 2) **Ausencia de Auditoría Interna:** De acuerdo con el Decreto Ejecutivo n.º 36815-MINAET del 12 de setiembre de 2011, donde se reguló la organización de la estructura interna de funcionamiento de SETENA, esta no cuenta con una unidad de Auditoría Interna.
- 3) **Presupuesto ordinario/inicial:** La Ley n.º 10427 del 4 de diciembre de 2023, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2024³, estableció que SETENA tiene un presupuesto ordinario/inicial aprobado de ₡1.980.118.000,00.
- 4) **Nivel de riesgo institucional:** Se ha detectado que la entidad opera en áreas críticas como el otorgamiento de Evaluaciones de Impacto Ambiental y Estudios de Diagnóstico Ambiental, las cuales involucran la gestión de recursos financieros y la ejecución de proyectos que tienen como propósito dotar al país de instrumentos de ordenamiento territorial y planificación urbana a escala regional y supra cantonal, que incidan en el desarrollo y actualización de los planes reguladores de escala cantonal; así como, otorgar la Viabilidad (Licencia) Ambiental a los planes reguladores en proceso de revisión en SETENA, con el fin de aumentar el territorio regulado por alguna herramienta de planificación territorial e impactar de manera positiva en el ordenamiento de actividades humanas y beneficio de los ecosistemas.
- 5) Al 15 de noviembre de 2024, SETENA tiene un total de 86 personas funcionarias según los datos tomados del [Índice de Capacidad de Gestión de recursos humanos](#).
- 6) **Inexistencia de solicitud de exoneración:** De acuerdo con la revisión y consulta realizada sobre los sistema de gestión documental de la Contraloría General, no consta que se haya presentado de parte de SETENA una solicitud de exoneración de la obligación de contar con una Auditoría Interna.

II. Criterio jurídico y técnico

La Ley General de Control Interno señala que los entes y órganos sujetos a esta deben disponer de sistemas de control interno (SCI), los cuales deben ser aplicables, completos, razonables, integrados y congruentes con sus competencias y atribuciones institucionales.

Adicionalmente, dicha ley establece que la administración activa y la Auditoría Interna constituyen los componentes orgánicos del SCI institucional y en ese sentido, se le atribuye a los jefes y los titulares subordinados la responsabilidad sobre el establecimiento, funcionamiento, mantenimiento, perfeccionamiento y evaluación de ese SCI⁴, mientras que las Auditorías Internas, por su parte, son dependencias orgánicas que

³ Ley n.º 10427 del 4 de diciembre de 2023.

⁴ De conformidad con los artículos 9 y 10 de la Ley n.º 8292.

DFOE-SOS-0888

3

11 de diciembre, 2024

ejercen una actividad independiente, objetiva y asesora, que proporciona seguridad al ente u órgano, por medio de la validación y la mejora de sus operaciones.⁵

Asimismo, el artículo 20 de ese mismo cuerpo normativo establece la obligatoriedad de contar con Auditoría Interna, señalando que todo ente y órgano sujeto a esa Ley tendrá una Auditoría Interna, salvo aquellos en los cuales la Contraloría disponga, por vía reglamentaria o disposición singular, que su existencia no se justifica, en atención a criterios tales como presupuesto asignado, volumen de operaciones, nivel de riesgo institucional o tipo de actividad; con lo cual se ordenará a la institución establecer los métodos de control o de fiscalización que se definan.

Por otra parte, el inciso 1.10 de las Normas de Control Interno para el Sector Público⁶ regula las disposiciones aplicables en instituciones de menor tamaño, y define que estas corresponden a aquellas que dispongan de un total de recursos que ascienda a un monto igual o inferior a seiscientos mil unidades de desarrollo y que cuenten con menos de 30 funcionarios, incluyendo todo su personal. Adicionalmente, señala que estas instituciones no están obligadas a contar con una Auditoría Interna, sin perjuicio de que por decisión propia o por disposición específica de la CGR, se establezca dicha unidad, se implanten controles alternos, o se emprendan ambas medidas.

Además, estas normas demandan que las instituciones que cuenten con un presupuesto según el indicado y tengan treinta funcionarios o más, deben contar, al menos, con una Auditoría Interna que funcione con jornada de medio tiempo.

Cabe señalar, que la Auditoría Interna como componente órgano del SCI, contribuye al cumplimiento de los objetivos institucionales, mediante un enfoque sistémico y profesional que evalúa y mejora la efectividad de la administración del riesgo, del control y de los procesos de dirección en las entidades. A su vez, ofrece a la ciudadanía una garantía razonable de que las actuaciones tanto del jerarca como del resto de la administración se ejecutan conforme al marco legal, técnico y las prácticas sanas⁷.

Al respecto, el Órgano Contralor ha mantenido un criterio uniforme de la importancia, necesidad y conveniencia sobre la existencia de una Auditoría Interna en cada órgano o entidad que perciba, administre, custodie, conserve, gaste o invierta fondos públicos, lo cual es considerado un medio indispensable e idóneo para alcanzar una mayor eficiencia en la consecución de los fines institucionales⁸.

Ahora bien, ante la desconcentración de competencias, la propia Ley General de Control Interno en su artículo 11 plantea la responsabilidad de los jefes y titulares subordinados de analizar las implicaciones que esta figura jurídica supone en la implementación del sistema, esto provoca entender el alcance de las materias

⁵ De conformidad con el artículo 21 de la Ley n.º 8292.

⁶ Contraloría General de la República. Resolución R-CO-9-2009 del 26 de enero de 2009.

⁷ Artículo 21 de la Ley n.º 8292.

⁸ Ver oficios n.º 12675 (DFOE-ED-0896 -2009) y n.º 05862 (DFOE-CAP-0653-2024).

DFOE-SOS-0888

4

11 de diciembre, 2024

desconcentradas y la responsabilidad que por Ley se ha conferido ejecutar al órgano desconcentrado⁹.

En línea con lo anterior, y en caso de que la ley especial que regule la creación y organización del órgano desconcentrado con personalidad jurídica instrumental no contemple expresamente la obligación de contar con una auditoría interna, debe tenerse presente que las regulaciones sobre control interno¹⁰ hacen imperativo que todo ente y órgano sujeto a dicha Ley cuente con una Auditoría Interna, salvo que gestione el trámite de exoneración correspondiente ante la Contraloría General y esta sea resuelta de forma positiva¹¹.

En resumen, la ausencia de Auditoría Interna en una institución que administra recursos públicos limita la evaluación independiente de los procesos y controles implementados, debilitando el SCI y disminuyendo la capacidad de una institución para cumplir con sus objetivos. Por ello, cumplir con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley General de Control Interno es fundamental para asegurar una administración eficiente y transparente.

III. Análisis del caso concreto

Este análisis evalúa la situación de SETENA, una institución pública que de acuerdo con el artículo 83 de la Ley Orgánica del Ambiente que dispuso su creación como “*órgano de desconcentración máxima del Ministerio del Ambiente y Energía, cuyo propósito fundamental será entre otros armonizar el impacto ambiental con los procesos productivos*”.

Para el ejercicio económico de 2024, SETENA presenta un presupuesto de ₡1.980.118.000,00, superando el límite de seiscientos mil unidades de desarrollo (aproximadamente ₡1.373 millones¹²), señalado en el apartado 1.10 de las Normas de Control Interno para el Sector Público.

Adicionalmente, cuenta con un total de 86 personas funcionarias, según los datos tomados del [Índice de Capacidad de Gestión de recursos humanos](#), superando así el margen estipulado en la sección 1.10 de las Normas de Control Interno para el Sector Público, que establecen un límite de 30 personas funcionarias.

Según la información analizada, por medio de su página web y el Decreto Ejecutivo n.º 36815-MINAET, a la fecha este órgano no cuenta con Auditoría Interna en su estructura organizacional, y también, se verificó que no ha presentado una solicitud de exoneración, considerando lo indicado en el artículo 20 de la Ley General de Control Interno, en el cual se establece que todas las instituciones sujetas a esa ley deben contar

⁹ Ver oficio n.º 10897 (DFOE-CIU-0275-2024) del 1 de julio de 2024.

¹⁰ Artículo 20 de la Ley n.º 8292 y apartado 1.10 Normas de Control Interno para el Sector Público.

¹¹ Ver oficio n.º 10897 (DFOE-CIU-0275-2024) del 1 de julio de 2024.

¹² Consulta efectuada a las 13 horas del día 11 de noviembre de 2024 en:
<https://gee.bccr.fi.cr/indicadoreseconomicos/Cuadros/fmVerCatCuadro.aspx?idioma=1&CodCuadro=%20349>

DFOE-SOS-0888

5

11 de diciembre, 2024

con auditoría interna, a menos que la Contraloría General autorice lo contrario mediante disposición singular o reglamento.

En conclusión, conforme a los argumentos de hecho y de derecho desarrollados, se tiene que la falta de una unidad de Auditoría Interna en SETENA representa un incumplimiento de la obligación prevista en el artículo 20 de la Ley General de Control Interno, y además, siendo que la existencia de esa unidad de control en cada organización es necesaria, conveniente y de gran importancia, estima este Órgano Contralor que se hace necesaria la adopción de medidas correctivas inmediatas que garanticen que en SETENA exista una unidad de Auditoría Interna conforme la normativa vigente.

IV. Orden al Secretario General de SETENA

De conformidad con lo anteriormente señalado, y en ejercicio de sus potestades constitucionales y legales, normadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y ordinales 4 y 12 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley N.º 7428, se ordena a Andrés Cortez Orozco, Secretario General de SETENA o a quien en su lugar ocupe el cargo, lo siguiente:

1. Ejecutar las acciones que permitan cumplir con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley General de Control Interno para la creación de una Auditoría Interna en SETENA. Para acreditar el cumplimiento de esta orden deberá remitir a la Contraloría General una certificación con las acciones a ejecutar para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 20 citado, a más tardar el 28 de febrero de 2025. Además, el 31 de julio de 2025, remitir un informe de avance de las acciones ejecutadas, y por último, el 27 de febrero de 2026, remitir una certificación que acredite el cumplimiento de las acciones solicitadas.

Por lo antes dispuesto, se requiere que remita a esta Contraloría General, en el plazo de un mes calendario contado a partir del recibo de este oficio, copia de las acciones tomadas para atender lo ordenado, con indicación de las fechas previstas y los responsables de su ejecución; así como la evidencia de que fueron comunicados a las instancias competentes; lo cual se debe remitir al correo electrónico contraloria.general@cgrcr.go.cr, mediante documento digital firmado.

Además, se debe designar y comunicar, los datos del responsable del expediente donde se documentará el cumplimiento de lo ordenado, a quien le corresponderá la tarea de conformar, actualizar, foliar, custodiar, conservar y dar acceso al expediente. Asimismo, se le solicita informar a esta Contraloría General sobre la(s) persona(s) a quien (es) se le asignó el rol de contacto oficial, para facilitar la comunicación entre esa Secretaría General a quien se le dirige lo ordenado y esta Área, para el suministro de información cuando ésta así lo requiera. La asignación de dicho rol deberá comunicarse formalmente a la(s) persona(s) que lo asumirá(n) y a la Contraloría General.

DFOE-SOS-0888

6

11 de diciembre, 2024

No se omite señalar que el artículo 69 de la LOCGR, establece que cuando en el ejercicio de sus potestades el Órgano Contralor haya cursado órdenes a los sujetos pasivos y estas no se hayan cumplido injustificadamente, las reiterará por una sola vez y fijará un plazo para su cumplimiento; pero de mantenerse la desobediencia una vez agotado el plazo, se tendrá como falta grave y dará lugar a la suspensión o a la destitución del funcionario o empleado infractor, según lo determine la Contraloría General.

De conformidad con lo establecido por los artículos 343, 346 y 347 de la Ley General de la Administración Pública, n.º 6227, contra la presente orden caben los recursos ordinarios de revocatoria y apelación, que deberán ser interpuestos dentro del tercer día a partir de la fecha de recibo de esta comunicación, correspondiéndole a esta Área de Fiscalización la resolución de la revocatoria y al Despacho Contralor, la apelación. De presentarse conjuntamente ambos recursos, esta Área de Fiscalización en caso de rechazo del recurso de revocatoria, remitirá el recurso de apelación al Despacho Contralor para su resolución.

Atentamente,

Lía Barrantes León
Gerente de Área
Contraloría General de la República

CGR | Firmado
digitalmente
Valde las firmas digitales

IMP/BGG/AAP/pmt

Ce: Expediente CGR-INV-2024008093
G-P: 2024005112-2