

INFORME No. DFOE-AE-IF-02-2010

Al contestar refiérase
al oficio No. **7879**

31 de agosto, 2010
DFOE-AE-08

Ingeniera
Sonia Espinosa Valverde
Secretaria General
SECRETARIA TECNICA NACIONAL AMBIENTAL

Estimada señora:

Asunto: Remisión del informe No. DFOE-AE-IF-02-2010 sobre aspectos de control interno para mejorar la gestión de la SETENA en las zonas costeras del país.

Para que lo haga del conocimiento de la Comisión Plenaria de la SETENA, en la sesión inmediata posterior al recibo del presente oficio, me permito remitirle el Informe No. DFOE-AE-IF-02-2010, preparado por esta División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, en el cual se consignan los resultados del estudio realizado en la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), sobre aspectos de control interno para mejorar la gestión de esa Secretaría en las zonas costeras del país.

El citado estudio se efectuó en atención al Plan Operativo Anual de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa para el año 2009 y corresponde al segundo informe del estudio de fiscalización en el que se valoró la gestión de la SETENA en las zonas costeras, concretamente el propósito de esta parte del estudio fue determinar si el control interno que opera en esa Secretaria garantiza de forma razonable la consecución de los objetivos institucionales en las zonas costeras. La revisión abarcó el período comprendido entre el 1 de octubre de 2004 y el 31 de diciembre de 2010, el cual se amplió cuando se consideró necesario, y se efectuó de conformidad con el Manual general de fiscalización integral y el Manual de normas generales de auditoría para el sector público, entre otra normativa de auditoría que se consideró pertinente.

En reunión celebrada el 1 de setiembre de 2010, con la Ing. Sonia Espinosa Valverde, Secretaria General de la SETENA y con los señores miembros de la Comisión Plenaria Ing. Dunia Porras Castro, Ing. Ana Cecilia Martínez Charpentier, Ing. Jorge Boza Quesada, Ing. Uriel Juárez Baltodano e Ing. Carlos Arroyo Rojas, se comunicaron los principales resultados contenidos en este segundo producto relacionado con la auditoría acerca de la gestión de esa Secretaría en las zonas costeras.

En el estudio efectuado se determinó que la gestión de la SETENA presenta limitaciones debido, en parte, a debilidades de control interno que se comentan de seguido:

1. No se cuenta con bases de datos que aseguren la calidad, confiabilidad, integridad y seguridad de la información procesada; una propuesta¹ al respecto fue elaborada por la Secretaría y se encuentra en proceso. Al respecto se determinó que las bases de datos tienen muy poca información digitalizada, son hojas del tipo Excel elaboradas en los Departamentos de Evaluación Estratégica, de Evaluación Ambiental y de Auditoría y Seguimiento Ambiental, que no se encuentran integradas. Por ejemplo, el Departamento de Auditoría y Seguimiento Ambiental no cuenta con bases de datos del nombramiento y sustitución de regentes ambientales, la presentación de los informes de regencia, la solicitud de modificaciones a proyectos y su resolución. En el Departamento de Evaluación Ambiental no se tienen registros acerca de las coordenadas cartográficas donde se ubican las actividades, obras y proyectos que solicitan viabilidad ambiental y datos que permitan relacionar expedientes de proyectos conexos, así como, registros de las resoluciones relativas a las solicitudes de viabilidad ambiental y otros trámites relacionados, como son: el número y fecha de la resolución, de la autorización y vigencia de la viabilidad ambiental o de si ésta fue denegada.

Esta ausencia de controles dificulta conocer los expedientes a los que les ha vencido su viabilidad, lo que permitiría cumplir a cabalidad con lo establecido en el artículo No. 46 del Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental², que regula la prórroga que debe tramitar el desarrollador cuando venza la vigencia de 2 años de la viabilidad, sin que se hayan iniciado las obras. Tampoco, resulta posible listar las solicitudes de viabilidades ambientales para proyectos ubicados en la zona marítimo terrestre u otras zonas del país, entre otros reportes.

Lo anterior, debilita el sistema de control interno relativo a la obtención y procesamiento de la información, obteniéndose menor rigurosidad a la exigida por las normas de control interno aplicables al sector público. Al respecto, el artículo No.16 de la Ley General de Control Interno³ obliga a contar con sistemas de información que permitan gestionar la documentación institucional mediante bases de datos corporativas y las demás aplicaciones informáticas, como fuentes importantes de la información registrada.

Además, las indicadas hojas Excel adolecen de mecanismos de control que garanticen la seguridad y no alteración de los datos por parte de terceros no autorizados. Al respecto, la norma No. 5.4 del Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización, indican que los sistemas de información deberán contar con controles adecuados para garantizar la confiabilidad, la seguridad y una clara administración de los niveles de acceso a la información y datos sensibles. Aunado a lo anterior, se debe considerar lo indicado en el artículo 1 de la Norma No. N-2-2007-CO-DFOE⁴, del que interesa destacar la norma 1.4 sobre la gestión de seguridad de la información cuyo objetivo es evitar la pérdida o alteración de la información en las instituciones.

¹ Oficio SG-311-2010-SETENA del 19 de julio de 2010.

² Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental. Decreto Ejecutivo Nro. 31849- MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC. Publicado en la Gaceta Nro.125 del 28 de junio de 2004.

³ Ley Nro. 8292 del 31 de julio de 2002.

⁴ Resolución Nro. R-CO-26- 2007 del 7 de junio de 2007. Publicado en la Gaceta Nro. 119 del 21 de julio de 2007.

2. Falta un procedimiento que defina los pasos a seguir en caso de que las solicitudes de viabilidad, sean presentadas sin contener todos los requisitos establecidos y que asigne eficientemente las funciones de admisibilidad de tales solicitudes. Estas solicitudes son recibidas y trasladadas por la Plataforma de Servicios a los departamentos técnicos; lo que genera cargas de trabajo adicionales pues se duplica el análisis del cumplimiento de requisitos, ocasionando demoras en la resolución de los casos y en ocasiones hasta incumplimiento de los plazos legales. En este sentido, las prácticas administrativas permiten derivar la conveniencia de que la admisibilidad de las gestiones de los administrados se den en unidades de primer contacto, y así identificar los requisitos que se incumplen, elaborar la advertencia o prevención correspondiente que incluya el plazo para el cumplimiento, así como rechazar y archivar aquellos casos que finalmente no cumplan con lo requerido. Además, normas elementales de control interno establecen la inconveniencia de incurrir en duplicidad de funciones.

3. No se dispone de guías formalmente establecidas para la revisión de las solicitudes de viabilidad ambiental de actividades, obras y proyectos. En ese sentido, el Departamento de Evaluación Ambiental utiliza como base de revisión los decretos ejecutivos que contienen el Manual de Evaluación de Impacto Ambiental (partes I, II y IV)⁵, los cuales son voluminosos y complejos, generando falta de homogeneidad en la revisión, en la solicitud de información complementaria y en los criterios para resolver las viabilidades otorgadas.

En relación con las solicitudes para otorgar viabilidad a la planificación de uso del suelo, por parte del Departamento de Evaluación Ambiental Estratégica, se determinó que sí existe una guía preestablecida en el Manual General, parte III. Sin embargo, queda a criterio del evaluador si la aplica, siendo que en una muestra de 25 expedientes solo 5 (20%) de ellos la utilizaron para el análisis respectivo. Las guías en comentario son necesarias para verificar el cumplimiento de los procedimientos técnicos establecidos, el análisis efectuado por el evaluador y sirve de base para la redacción del Dictamen Técnico que se presenta a la Comisión Plenaria.

4. La mayoría de las solicitudes de viabilidad ambiental no presentan una geolocalización precisa, tal y como lo exige la resolución de la Comisión Plenaria No. 2654-2008 del 23 de setiembre de 2008. Al respecto, se observó que generalmente en los expedientes de esas solicitudes la localización del proyecto consiste de la dirección física y en algunos casos las coordenadas en el sistema Lambert, formato que incluso fue sustituido desde junio de 2007 por la Proyección Transversal del Mercator para Costa Rica (CRTM05), según lo establecido en el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 33797-MJ-MOPT⁶.

Contar con la ubicación exacta de la propiedad en donde se desarrollará el proyecto, es necesario para las labores de seguimiento y verificación a realizar por la SETENA en forma previa y posterior al otorgamiento de la viabilidad ambiental. Además, facilita disponer de una base de datos completa para la toma de decisiones, análisis de capacidad de carga, identificar fraccionamientos de proyectos e impactos acumulados.

5. Falta el documento de evaluación inicial de las solicitudes de viabilidad ambiental, que incluya las características propias de proyectos ubicados en las zonas

⁵ Oficio SG-304-2010-SETENA del 13 de julio de 2010.

⁶ Publicado en La Gaceta No. 108 del 6 de junio de 2007 y vigente desde esa fecha.

ambientalmente frágiles como son las zonas costeras y que permita distinguirlos por actividad económica. Lo anterior, ya que los documentos D1 y D2 que cumplen esta función, se utilizan indistintamente para todo el territorio nacional y para todo tipo de proyecto. Tal situación, incrementa la posibilidad de incurrir en omisiones por no contar con toda la información que permita resolver con mayor efectividad.

6. La mayoría de los expedientes revisados no están foliados de forma consecutiva, de forma que garanticen el orden y la seguridad de los documentos allí consignados; por tanto, no se tiene certeza de la integridad de la información contenida en los expedientes ni de que se encuentran todos los documentos que se presentan en el transcurso del proceso de evaluación y en el seguimiento ambiental. Además, se archivan por separado el “expediente administrativo”, el instrumento de evaluación solicitado y los informes de regencia; sin que al menos se cuente con un registro que permita identificar que se trata de un expediente único y la ubicación física de sus componentes. Tampoco es posible establecer el nexo entre los expedientes cuando se trata de proyectos que han sido fraccionados en etapas o partes. Lo anterior, dificulta el seguimiento, la auditoría ambiental, la toma de decisiones con mayor asertividad y garantizar información completa a los usuarios.

7. Se determinó que algunos proyectos se encuentran en la fase constructiva con la garantía ambiental vencida; en contraposición con lo regulado en el artículo 90 del Reglamento General sobre Procedimientos de la SETENA que establece la obligación de mantener vigente esta garantía durante la ejecución del proyecto. Como ejemplos de esta situación están los expedientes Nos.1359-2005 y el D1-030-2006.

En razón de lo antes expuesto y de conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, No. 7428, se emiten las siguientes disposiciones a la Comisión Plenaria de la SETENA, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo conferido para ello:

a) Revisar y cuando resulte pertinente ajustar la propuesta de proyecto para el diseño e implementación de las bases de datos que se requieren para administrar la información que sustenta la toma de decisiones. Asegurar que las bases de datos que se implementen permitan el control de: las obligaciones de los regentes ambientales, las modificaciones a proyectos, de las viabilidades ambientales autorizadas o denegadas por zona geográfica con sus coordenadas cartográficas, la vigencia de la viabilidad, el depósito y vigencia de las garantías ambientales y de la fecha en que deben dar inicio las actividades una vez efectuado tal depósito, así como los demás aspectos señalados en el punto 1) y 7) de este informe. Remitir a este órgano contralor, a más tardar el 30 de marzo de 2011, el reporte del avance de las acciones debidamente avalado por la Comisión Plenaria.

b) Elaborar e implementar el procedimiento para la admisibilidad de las solicitudes de viabilidad ambiental que se presenten sin contener todos los requisitos; además, establecer dicha función de forma que no se incurra en duplicidad de funciones y se realice de forma eficaz y eficiente. Remitir a este órgano contralor, a más tardar el 31 de enero de 2011, el procedimiento debidamente aprobado por la Comisión Plenaria. Ver punto 2 de este informe.

c) Elaborar y oficializar las guías para la revisión de los aspectos de forma y fondo relativos a las solicitudes de viabilidad ambiental de actividades, obras y proyectos; así como establecer que la utilización de las guías reviste carácter obligatorio, lo que incluye a la actual guía de planificación de uso del suelo. Estas guías deberán guardar congruencia con los ajustes que se realicen en cumplimiento de la disposición Nro. 4.2 inciso a) del informe Nro. DFOE-AE-IF-01/2010. Remitir a este órgano contralor, a más tardar el 31 de mayo de 2011 los documentos que acrediten el establecimiento y puesta en operación de las guías, debidamente avalado por la Comisión Plenaria. Ver punto 3) de este informe.

d) Exigir que las solicitudes de viabilidad ambiental incluyan la ubicación exacta del proyecto utilizando las coordenadas geográficas, como lo establece el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 33797-MJ-MOPT y la resolución de la Comisión Plenaria No. 2654-2008. Remitir a esta Contraloría General el documento mediante el cual la Comisión Plenaria gire tal solicitud a las unidades pertinentes, esto a más tardar el 15 de enero de 2011. Ver punto 4) de este informe

e) Diseñar el o los instrumentos que permitan evaluar el impacto ambiental en las zonas costeras, tomando en cuenta su fragilidad ambiental y el tipo de actividad económica; lo anterior, en congruencia con los ajustes que se realicen en cumplimiento de la disposición No. 4.2 inciso a) del informe No. DFOE-AE-IF-01/2010. Remitir a este órgano contralor, a más tardar el 31 de mayo de 2011, los documentos que acrediten el establecimiento y puesta en operación de esos instrumentos. Ver punto 5) de este informe.

f) Foliar los expedientes en custodia de la SETENA. Además, establecer el mecanismo que permita asociar a cada expediente administrativo el correspondiente instrumento de evaluación e informes de regencia y su ubicación física; así como para asociar los expedientes que corresponden a un mismo proyecto. Remitir a este órgano contralor el cronograma con las acciones y fechas de término de éstas para el foliado de los expedientes, a más tardar el 31 de enero de 2011; y descripción del mecanismo requerido en esa misma fecha. Lo anterior, con el aval de la Comisión Plenaria. Ver punto 6) de este informe.

Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, mediante los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas. Se advierte que en caso de incumplir injustificadamente con esas disposiciones se le reiterará por una única vez y se fijará plazo para su cumplimiento, pero de mantenerse la desobediencia, una vez agotado ese plazo, dicha conducta se reputará como falta grave y podrá dar lugar a la imposición de las sanciones previstas en el artículo 69 de la citada Ley No. 7428, con garantía del debido proceso. Lo anterior, sin perjuicio de incurrir en otras causales de responsabilidad.

La información que se solicita en este documento para acreditar el cumplimiento de las disposiciones anteriores, deberá remitirse, en el plazo antes fijado, a la Gerencia del Área de Seguimiento de las Disposiciones del órgano contralor. Además, también se requiere que esa Administración le comunique, en un plazo no mayor de cinco días hábiles al recibo del presente oficio, el nombre, número de teléfono y correo electrónico de la persona que fungirá como el contacto oficial con esa Área de Seguimiento, con autoridad para informar sobre el avance y cumplimiento de las disposiciones correspondientes.

De conformidad con lo establecido por los artículos 343, 346 y 347 de la Ley General de la Administración Pública, contra el presente acto 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 de la Contralora General la de apelación. A su vez, de presentarse conjuntamente los recursos de revocatoria y apelación, esta Área de Fiscalización en caso de rechazo del recurso de revocatoria, remitirá el recurso de apelación al citado Despacho para su resolución.

Asimismo, una vez firme este acto, cabe el recurso extraordinario de revisión ante la Contralora General de la República, de acuerdo con las condiciones y plazos que señalan los artículos 353 y 354 de la indicada Ley General de la Administración Pública.

Atentamente,



Licda. Lilliam Marín Guillén, MBA
Gerente de Área



LMG/DCS/MEJM/nsm

Ci: Ing. Teófilo de la Torre Argüello, Ministro del MINAET
Lic. Rodrigo Salazar Bonilla, Auditor Interno MINAET
Archivo

Ce Área de Seguimiento de las Disposiciones

G: 2010000183-3