



Auditoría Interna

11 de enero de 2019
AS 001-2019

Hecho por:

Licda. Bertha Sánchez López
Auditora Asistente

Aprobado por:

Lic. Mario Alberto Molina Bonilla
Auditor Interno

Asunto: Mecanismos de planificación y coordinación creados en el ámbito nacional-sectorial, regional y local –cantonal, rural, territorial- donde participan funcionarios del MAG.

.....

I. INTRODUCCIÓN

En el estudio "***Mecanismos de planificación y coordinación creados en el ámbito nacional-sectorial, regional, y local –cantonal, rural, territorial- donde participan funcionarios del MAG***" se ha determinado que el Ministro y en general los funcionarios del MAG participan en órganos que han sido creados por disposiciones legales y reglamentarias en los diferentes ámbitos. Algunos órganos con integrantes, funciones, objetivos e instrumentos sino iguales muy similares y eventualmente podrían ser redundantes.

El estudio abarca la participación de servidores del MAG en consejos, comités, comisiones no así la representación del Ministro o del Ministerio en general en juntas directivas de instituciones públicas nacionales e internacionales. Por la proliferación de mecanismos de coordinación implementados podrían existir otros órganos no determinados en el estudio por lo cual la información suministrada debería ser complementada como parte del análisis que se llegue a instruir por parte del señor Ministro.

Una vez recopilada la información correspondiente a las normas legales y reglamentarias que crean los órganos a que se refiere la presente asesoría, se tramitó encuesta a



Auditoría Interna

funcionarios del MAG con funciones directivas a niveles central, regional y cantonal. Con base en la información se procedió a coordinar con MIDEPLAN la obtención de criterio respecto a la pertinencia de órganos algunos con similares funciones e integrantes para lo que se suministró la información disponible, acción que se tramitó con oficio AI 075-2017 de fecha 21 de julio de 2017, sin haber recibido respuesta a la fecha.

Como parte de la asesoría no se incluye el análisis sobre la eficacia con la que operaran los órganos ni el cumplimiento de la normativa que regula el funcionamiento de órganos colegiados, fiscalización con ese alcance que se programaría una vez analizada la información suministrada y que se tomen los acuerdos y decisiones sobre su pertinencia o transcurrido un tiempo prudencial para que la Administración gestione y asegure los objetivos del control interno y demás disposiciones normativas que establece la Ley General de Control Interno N° 8292:

[...]

"Artículo 8º—Concepto de sistema de control interno. Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

- a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.
- b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.
- c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.
- d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.

[...]

Artículo 10. —Responsabilidad por el sistema de control interno. Serán responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento.

[...]

Artículo 12. —Deberes del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno. En materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá cumplir, entre otros, los siguientes deberes:

- a) Velar por el adecuado desarrollo de la actividad del ente o del órgano a su cargo.
- b) Tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades.
- c) Analizar e implantar, de inmediato, las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la auditoría interna, la Contraloría General de la



Auditoría Interna

República, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización que correspondan.

d) Asegurarse de que los sistemas de control interno cumplan al menos con las características definidas en el artículo 7 de esta Ley.

e) Presentar un informe de fin de gestión y realizar la entrega formal del ente o el órgano a su sucesor, de acuerdo con las directrices emitidas por la Contraloría General de la República y por los entes y órganos competentes de la administración activa”.

[...]

II. CRITERIO

Ámbito Nacional-Sectorial:

1. Ley de Planificación Nacional, N° 5525, del 02 de mayo de 1974, en el artículo 1 se crea el Sistema Nacional de Planificación –SNP-, bajo la rectoría del Mideplan, con el objetivo de promover el desarrollo del país desde las perspectivas nacional, regional y local, intensificando la producción, mejorando la distribución del ingreso y propiciando la eficiencia y eficacia de los servicios públicos y una mayor participación ciudadana en la solución de los problemas económicos y sociales. En el artículo 3 inciso, c) señala que como parte del SNP se cuenta con mecanismos de coordinación y asesoría, tales como consejos asesores, comités interinstitucionales, comisiones consultivas entre otros.
2. Ley N° 7064, Ley de Fomento a la Producción Agropecuaria FODEA y Orgánica del MAG, divulgada en La Gaceta N° 87 del 08 de mayo de 1987, en los artículos 33 y 37 establece que el Ministro del Ministerio de Agricultura y Ganadería, en su calidad de Ministro del Sectorial y Rector del Sector Agropecuario, contará con un cuerpo asesor denominado Consejo Nacional Sectorial Agropecuario -CAN-, que será un organismo de coordinación, consulta e información, además establecen la integración y funciones del CAN. El Decreto Ejecutivo N° 19420, Capítulos I y III del Título I, Título II, Título III y IV de la Ley FODEA, publicado en La Gaceta N° 39 del 23 de febrero de 1990, en los artículos 11, 13, 14, reglamenta la constitución y funciones del Consejo Nacional Agropecuario -CAN-.
3. Ley Orgánica del Ambiente, N° 7554, publicada en la Gaceta N° 215 del 13 de noviembre de 1995, en los artículos 77, 78 y 79, crea el Consejo Nacional



Auditoría Interna

Ambiental como órgano deliberativo y de consulta, con funciones de asesoramiento al Presidente de la República en materia ambiental, asimismo señala sus funciones, el cual establece la participación del Ministro de Agricultura y Ganadería entre otros jerarcas de órganos públicos.

4. Con Decreto Ejecutivo N° 24901-MAG, publicado en La Gaceta N° 24 del 02 de febrero de 1996 y DE N° 40685-MAG -Reforma al SNITTA- se crea el Sistema Nacional Investigación, Innovación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria -SNITTA-. Dicho Sistema se establece como un organismo director y coordinador en la materia. El artículo 2 define los órganos que integran el Sistema entre ellos la Asamblea General, órgano que preside el Ministro de Agricultura y Ganadería como Rector del Sistema y en que participan representantes de órganos e instituciones públicas y privadas.
5. El Decreto Ejecutivo N° 29375-MAG-MINAE-S-HACIENDA-MOPT, publicado en La Gaceta N° 57 del 21 de marzo de 2001, en el Capítulo II relativo a la Coordinación interinstitucional y en el artículo 15 inciso a), crea la Comisión Técnica Nacional de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, además en los artículos 16 y 17 establece sus integrantes y funciones respectivamente. En la Comisión participan dos representantes del Ministerio de Agricultura y Ganadería.
6. Con Decreto Ejecutivo N° 31714-MS-MAG-MEIC, publicado en La Gaceta N° 63 del 30 de marzo de 2004, se reglamenta la organización y funcionamiento de la Secretaría de Política Nacional de Alimentación y Nutrición -SEPAN-. En el artículo 10 se crea el Consejo Ministerial de la SEPAN, conformado por los Ministros de Salud, Agricultura y Ganadería, y de Economía, Industria y Comercio, presidido por el Ministro de Salud, como un mecanismo necesario de integración; asimismo el artículo 11 establece sus funciones.
7. Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, N° 8488, publicada en La Gaceta N° 8 del 11 de enero de 2006, en el artículo 10 crea los Comités Sectoriales de Gestión del Riesgo y respecto a los integrantes señala que participan los representantes de las instituciones que conforman cada uno de los sectores para así reunirlos como un solo órgano sectorial que interactúe con la Comisión Nacional de Emergencias; asimismo señala que los comités deberán contar con un programa permanente de coordinación.
8. El Decreto Ejecutivo N° 34361-MP que es Reglamento a la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, publicado en La Gaceta N° 52 del 13 de



Auditoría Interna

marzo de 2008, en el artículo 5 inciso a.i), señala que dentro de las instancias de coordinación a nivel Sectorial-institucional deberán constituirse los Comités Sectoriales de Gestión de Riesgos como instancia permanente de coordinación.

9. Mediante Decreto Ejecutivo N° 35188-MAG, publicado en La Gaceta N° 99 del 25 de mayo de 2009, en el artículo 1 crea el Consejo de Expertos en Competitividad de Pesca y Acuicultura como órgano técnico consultivo del Poder Ejecutivo. Este órgano lo preside la o el viceministro del Ministerio de Agricultura y Ganadería y en que participan el director de SENASA, director ejecutivo de INCOPECA y expertos en productos pesqueros y acuícolas, en pesquerías, en acuicultura, en legislación pesquera y de la industria de conservas de productos pesqueros; en artículo 2 establece sus funciones.
10. Decreto Ejecutivo N° 35368-MAG-S-MINAE del 30 de julio de 2009 que es el reglamento para quemas agrícolas controladas, en el artículo 24 crea el Comité Interinstitucional Permanente de Quemas Agrícolas Controladas; asimismo señala que se encuentra conformado por un representante titular y uno suplente del Ministerio de Agricultura y Ganadería, quien presidirá, un representante titular y uno suplente del Ministerio de Salud, un representante titular y uno suplente del Sistema Nacional de Áreas de Conservación- Ministerio del Ambiente y Energía y dos representantes titulares y dos suplentes de la Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria. Además, establece sus funciones.
11. Con Decreto Ejecutivo N° 36823-MINAET, publicado en La Gaceta N° 18 del 25 de enero de 2012 que es el reglamento de creación y funcionamiento del Comité Técnico Interministerial de cambio climático, mediante artículo 1 crea el Comité Técnico Interministerial de cambio climático, como un órgano asesor y de apoyo al Ministerio de Ambiente, Energía -MINAE- para el seguimiento de la Estrategia Nacional de Cambio Climático, con carácter permanente. Asimismo, en el artículo 2 señala entre sus integrantes al Ministerio de Agricultura y Ganadería -un representante titular y un suplente-.
12. El Decreto Ejecutivo N° 37735-PLAN que es Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, publicado en La Gaceta N° 122 del 26 de junio de 2013, crea el Subsistema de Planificación Regional, el cual define la integración y rectoría del Subsistema, las funciones, los instrumentos de planificación, la regionalización del territorio, así como los órganos y entes que lo conforman. En el artículo 6 establece la organización de SNP y en el inciso c) los Consejos Sectoriales y en el



Auditoría Interna

inciso d) señala los Ministros Rectores Sectoriales. El artículo 21 establece las funciones de las o los Ministros Rectores Sectoriales.

13. Con Decreto Ejecutivo N° 37460-MAG, publicado en La Gaceta N° 175 del 12 de setiembre de 2013, se crea la Comisión Nacional de Cebolla como órgano técnico consultivo del MAG y en los artículos 1, 2, 3, 4 define el órgano, funciones, integrantes y periodicidad de las reuniones. En la Comisión participan el viceministro del MAG que la preside, el Director de Extensión Agropecuaria, el Coordinador de Programas Nacionales y el Gerente del Programa Nacional de Cebolla (con decreto ejecutivo N° 40863 del 16 de enero de 2018 se deroga el decreto ejecutivo N° 30271-MAG que creó los programas nacionales), también participan en la Comisión representantes de otros órganos y entes públicos y privados.
14. Con Decreto Ejecutivo N° 37461-MAG, publicado en La Gaceta N° 175 del 12 de setiembre de 2013, se crea la Comisión Nacional de Papa como órgano técnico consultivo del MAG y en los artículos 1, 2, 3, 4 define el órgano, funciones, integrantes y periodicidad de las reuniones. En la Comisión participan el viceministro del MAG que la preside, el Director de Extensión Agropecuaria, el Coordinador de Programas Nacionales y el Gerente del Programa Nacional de Papa (con decreto ejecutivo N° 40863 del 16 de enero de 2018 se deroga el decreto ejecutivo N° 30271-MAG que creó los programas nacionales), también participan en la Comisión representantes de otros órganos y entes públicos y privados.
15. Con Decreto Ejecutivo 39453-MP-PLAN, publicado en La Gaceta N° 41 del 29 de febrero de 2016 se reglamenta en los artículos 22, 23 y 25, la organización, integración y funcionamiento del Consejo Nacional de Desarrollo Regional -CONADER-, integrado por el Presidente de la República, jefes de los ministerios de Hacienda, Agricultura, MIDEPLAN y Presidencia así como por los presidentes de los Consejos Regionales de Desarrollo -COREDES-.
16. Con Decreto Ejecutivo N° 39483-MAG publicado en La Gaceta N° 48 del 09 de marzo de 2016 se crea el Foro Nacional Mixto, en los artículos 2 y 3 se define el órgano, sus integrantes y funciones. Este órgano lo preside el Ministro de Agricultura y Ganadería quien puede delegar su representación en uno de los viceministros.
17. Con Decreto Ejecutivo N° 41187-MP-MIDEPLAN que es Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, publicado en La Gaceta N° 111 del 21 de junio de 2018, se



Auditoría Interna

reforma el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo N° 41265-MP-MIDEPLAN-MTSS. En los artículos 02, 04, 05, 07, 08, 10, 11, se conforman los Consejos de Articulación Presidencial, Consejos Presidenciales y las rectorías, para coordinar, articular y conducir las actividades del sector público para cada ámbito competencial, asimismo norma los integrantes y sus funciones para cada órgano. En el Consejo de Articulación Presidencial Innovación, Competitividad y Productividad; en el Consejo de Articulación Presidencial Salud y Seguridad Social; y en el Consejo de Articulación Presidencial Desarrollo Territorial, participa el Ministro de Agricultura y Ganadería. En el Consejo Presidencial Nacional Ambiental y en el Consejo Presidencial Economía Social Solidaria, participa el Ministro de Agricultura y Ganadería. En la Rectoría de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Rural el Ministro de Agricultura lo preside. En la rectoría de Salud y Seguridad Social y la rectoría de Ambiente, Energía y Mares, el Ministro de Agricultura y Ganadería forma parte de sus integrantes.

Ámbito Regional:

1. Con Decreto Ejecutivo N° 32488-MAG, publicado en La Gaceta N° 146 del 29 de junio de 2005, artículo 1, se crea los Comités Sectoriales Regionales Agropecuarios -CSRA-, órganos que preside el Director Regional del MAG en cada Región de Desarrollo y participan los directores regionales de las instituciones del sector agropecuario y representantes regionales de las instituciones vinculadas con el sector agropecuario y en algunas regiones representantes de otras instituciones públicas responsables de programas y proyectos agropecuarios específicos como el INA, MINAE e IMAS.
2. Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, N° 8488, publicada en La Gaceta N° 8 del 11 de enero de 2006, en artículo 10 relativo a las instancias de coordinación establece en el inciso c) los Comités Regionales de Emergencias -CRE- como instancias permanentes de coordinación en el nivel regional. Asimismo, mediante Decreto Ejecutivo N° 34361-MP, publicado en La Gaceta N° 52 del 13 de marzo de 2008 en artículo 5 inciso c.i.) establece que los Comités Regionales de Emergencia -CRE-, están constituidos por los directores o jefes regionales de las instituciones públicas, representantes de organismos de atención de emergencias, representantes de organizaciones no gubernamentales con cobertura regional. Además, las funciones de los Comités Regionales de Emergencia -CRE- se encuentran establecidas en el artículo 21 del Reglamento N° 11-09-1, publicado en



Auditoría Interna

la Gaceta N° 172 del 3 de setiembre de 2009, se reglamenta la organización y funcionamiento de los Comités Regionales, Municipales y Comunales de Emergencia.

3. Ley N° 9036, publicada en La Gaceta N° 103 del 29 de mayo de 2012, en el inciso g) del artículo 3 crea los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural –CRDR- como instancias regionales de coordinación para el desarrollo rural territorial en las regiones de planificación establecidas por el Inder. Asimismo, en el artículo 8 relativo a las estrategias de coordinación y fomento en la participación rural, en el inciso b) establece que en el nivel regional se constituirán los Consejos Regionales de Desarrollo Rural -CRDR- con la participación de los entes públicos pertinentes y de las organizaciones de la sociedad civil participantes en los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural -CTDR-.
4. El Decreto Ejecutivo N° 37735-PLAN que corresponde al Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación –SNP-, publicado en La Gaceta N° 122 del 26 de junio de 2013, en el capítulo VII crea el Subsistema de Planificación Regional, y en los artículos 56, 57, 58, 59 y 60 se define su integración, funciones, regionalización, instrumentos de planificación, así como los órganos y entes que lo conforman, entre ellos los Consejos Regionales de Desarrollo –COREDES-, los Comités Intersectoriales Regionales –CIR-, y los Consejos Cantonales de Coordinación Institucional –CCCI-.
5. Con Decreto Ejecutivo 39453-MP-PLAN, publicado en La Gaceta N° 41 del 29 de febrero de 2016, que reglamenta la organización y funcionamiento de los Consejos Regionales de Desarrollo –COREDES-, en el artículo 7 define los órganos que integran los COREDES entre ellos la Asamblea General, órgano donde participa la máxima autoridad regional de las instituciones del sector público presentes en la región; asimismo en el artículo 16 establece que los integrantes de los Comités Intersectoriales Regionales –CIR- son los representantes de mayor jerarquía de las instituciones. El Consejo Intersectorial de Empleo y Crecimiento Económico lo preside el Director Regional del MAG; en los consejos: Intersectorial Social y Ambiental, el director regional del MAG forma parte de sus integrantes.
6. Mediante Decreto Ejecutivo N° 39483-MAG, publicado en La Gaceta N° 48 del 09 de marzo de 2016, en artículo 11 crea los Foros Regionales Mixtos integrados por un representante de cada una de las organizaciones regionales de pequeños y medianos productores y productoras, pescadores y pescadoras y personas jóvenes, legalmente constituidas, con personería vigente y debidamente inscritas ante las



Auditoría Interna

Agencias de Extensión Agropecuaria y/o ante la Dirección Regional del MAG. Este órgano lo preside el director regional del MAG.

Ámbito Local –cantonal, rural, territorial–:

1. Ley N° 7779, publicada en La Gaceta N° 97 del 21 de mayo de 1998, en el artículo 34 crea los Comités de Manejo, Conservación, y Recuperación de Suelos por Áreas y en relación con sus integrantes señala la participación de un funcionario de MAG, así como representantes de otros entes públicos y privados. Ahora bien, mediante Decreto Ejecutivo N° 29375-MAG-MINAE-S-HACIENDA-MOPT, publicado en La Gaceta N° 57 del 21 de marzo de 2001, en el Capítulo II de la Coordinación interinstitucional artículo 15 inciso b), ratifica la creación de los Comités de Manejo, Conservación y Recuperación de Suelos por Áreas como instancia de coordinación interinstitucional y el artículo 19 establece sus funciones.
2. Con Decreto Ejecutivo N° 31714-MS-MAG-MEIC, publicado en La Gaceta N° 63 del 30 de marzo de 2004, se reglamenta la organización y funcionamiento de los Consejos Cantonales de Seguridad Alimentaria Nutricional -COSAN- como instancias de coordinación e integración en el nivel cantonal, en materia de seguridad alimentaria y nutricional, en el artículo 26 señala la participación de instituciones públicas entre ellas el MAG, instituciones privadas, gobiernos locales y la sociedad civil en cada cantón; en el artículo 29 establece las funciones de los COSAN.
3. Mediante Decreto Ejecutivo N° 32488-MAG, publicado en La Gaceta N° 146 del 29 de julio de 2005, en el artículo 6, crea los Comités Sectoriales Locales –COSEL- como instancia de mayor operatividad del sistema de planificación sectorial, relacionada con el desarrollo del sector agropecuario y del medio rural; quien preside el órgano es un funcionario del MAG destacado en las Agencias de Extensión Agropecuaria. En el artículo 7 se establecen las funciones de los COSEL.
4. Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, N° 8488, publicada en La Gaceta N° 8 del 11 de enero de 2006, en el artículo 10 relativo a las instancias de coordinación establece en el inciso c) los Comités Municipales de Emergencias -CME-, en el artículo 3 inciso, b) del Reglamento N° 11-09-1, publicado en La Gaceta N° 172 del 3 de setiembre de 2009 que reglamenta la organización y funcionamiento de los Comités Regionales, Municipales y Comunales de



Auditoría Interna

Emergencia, establece los integrantes del CME con representantes de organizaciones, directores o jefes de las instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales y empresas privadas con actividad propia en el cantón.

5. Ley N° 8801, publicada en La Gaceta N° 85 del 04 de mayo de 2010, en artículo 18 crea los Consejos Cantonales de Coordinación Institucional -CCCI- como marco del fortalecimiento de los Gobiernos Locales, como instancias de coordinación política entre el Gobierno Local y los diversos entes públicos con representación cantonal, con el propósito de coordinar el diseño, la ejecución y fiscalización de toda política pública con incidencia local. El alcalde es quien preside los CCCI. Por otra parte, mediante DE N° 36004-PLAN, publicado en La Gaceta N° 90 del 13 de mayo de 2010 que reglamenta la transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades y en artículo 13 señala que cada distrito contará con los Consejos Distritales de Coordinación Institucional -CDCI-.
6. Ley N° 9036, publicada en La Gaceta N° 103 del 29 de mayo de 2012 en artículo 8, inciso a) y artículo 13 señala que en cada territorio deberá conformarse un Consejo Territorial de Desarrollo Rural -CTDR-. Además, mediante Decreto Ejecutivo N° 41086-MAG, publicado en La Gaceta N° 78 del 04 de mayo de 2018 que reglamenta la Ley N° 9036, en su Capítulo VII, artículo 18 se crean los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural -CTDR-, a su vez define los órganos que integran los CTDR entre ellos la Asamblea General, órgano que tendrá representación del 60% de la sociedad civil y un 40% del sector público.

Jurisprudencia:

1. Dictamen C-138-2001 de 18 de mayo de 2001, de la Procuraduría General de la República, ... *la existencia del órgano deriva de su integración...*

"...considera la Procuraduría General que la posibilidad de sesionar debe examinarse, en primer término, respecto de la integración del órgano. Ello en la medida en que, si el órgano no se encuentra debidamente integrado, no puede funcionar en forma válida. En efecto, si el órgano no está integrado no puede ejercer su competencia y, por ende, los actos que se emitan no serán válidos. Así que sólo en el tanto en que el órgano esté constituido, puede plantearse este segundo aspecto del quórum. Problema que se refiere al funcionamiento concreto del órgano colegiado ya constituido. Las posibilidades de funcionar, cuando el quórum legal no se reúne, constituyen excepciones a la regla general, que, en todo caso, lo que

Auditoría Interna

plantean, es el problema de la asistencia de los miembros directores -sea de los titulares del órgano- a las sesiones de Junta Directiva y a la necesidad de que ese órgano constituido continúe funcionando. Por consiguiente, se trata de una situación diferente a la provocada por los Recursos de Amparo que penden ante la Sala Constitucional. Simplemente, como bien señala el criterio legal que se acompaña, no puede realizarse válidamente una convocatoria a sesiones, si no es posible establecer quiénes son los destinatarios de esa convocatoria; la convocatoria a tres miembros directivos y no al resto, viciaría el acto correspondiente".

"Es, así, criterio reiterado que el problema de la debida integración es de principio, ya que aun cuando se cuente con el número de miembros necesarios para conformar el quórum estructural y en su caso el funcional, el colegio no puede funcionar si uno de los miembros no ha sido nombrado, o bien si nombrado no ha sido investido de la función correspondiente. El órgano debe ser regular en cuanto a su constitución y respecto de la investidura de sus miembros. Sólo cuando sus miembros han sido investidos regularmente se considera constituido el órgano. Puede considerarse que un órgano no constituido, por falta de nombramiento de la totalidad de sus miembros, es un órgano no existente en tanto que colegio. Lo que significa que no puede sesionar en forma válida: para hacerlo deben nombrarse sus miembros, el acto respectivo debe ser legal y la investidura regular -cfr. E, GARCIA DE ENTERRIA- T, FERNANDEZ: Curso de Derecho Administrativo, I, Civitas, 1979, p. 461-. Y es que, dentro del colegio, cada miembro un "centro de poder determinante", cuyo ejercicio contribuye a conformar la decisión del colegio, la posibilidad de manifestación de esa voluntad repercute en la regular voluntad del colegio".



Auditoría Interna

III. CONDICIÓN

El análisis se realizó para tres ámbitos a saber: nacional-sectorial, regional, y local -cantonal, rural, territorial-, tal y en concordancia con la normativa vigente, la cual se referencia mediante los anexos.

Los anexos: Anexo 1 -Ámbito Nacional-Sectorial, Anexo 2-Ámbito Regional, Anexo 3 -Ámbito Local -cantonal, rural, territorial-, proporcionan un resumen con información relativa a los órganos colegiados -consejos, comités y comisiones-, normativa o acuerdo que los crea, órganos integrantes, funciones e instrumentos.

En relación con los instrumentos de planificación se cuenta con el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública que es el marco orientador del Gobierno de la República a nivel nacional, regional y sectorial, siendo el instrumento de planificación que orienta, concilia y armoniza las acciones del Sector Público hacia la solución de las principales problemáticas ciudadanas; orienta la asignación del gasto y fortalece la toma de decisiones públicas impulsando, además una mayor calidad de los procesos de evaluación y rendición de cuentas.

Asimismo, debe señalarse que mediante Decreto Ejecutivo N° 37735-PLAN que es Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, en el artículo 8, establece instrumentos de planificación como el Plan Estratégico Nacional -PEN-, el Plan Nacional de Inversión Pública -PNIP¹-; los Planes Regionales de Desarrollo -PRD-, los Planes Nacionales Sectoriales -PNS-, Plan Estratégico Institucional -PEI-, los Planes Operativos Institucionales -POI²- y otros planes, políticas, programas y proyectos. Asimismo la Ley de Fomento a la Producción Agropecuaria y Orgánica del MAG N° 7064 en su artículo 32 señala el establecimiento de la política agropecuaria, emitiéndose los siguientes instrumentos:

- Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense 2010-2021
- Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial Costarricense (PEDRT) 2015 - 2030

¹ El PNIP es instrumento que contiene el conjunto de políticas, programas y proyectos de la inversión pública nacional, según lo establecido en el artículo 3.e- del Decreto Ejecutivo N° 34694-PLAN-H de 1º de julio de 2008.

² Los POI además se encuentran establecidos en el artículo 4º de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131 de 18 de setiembre de 2001.



Auditoría Interna

- Lineamientos para la Política 2019-2022 para el Sector Agropecuario, Pesquero y Rural

Por otra parte, los órganos colegiados deben consignar su proceder en libros de actas legalizados. La autorización, apertura y cierre de libros es una competencia de las Auditorías Internas establecida en el artículo 22 inciso e) de la Ley General de Control Interno, N° 8292 que señala:

[...]

e) Autorizar, mediante razón de apertura, los libros de contabilidad y de actas que deban llevar los órganos sujetos a su competencia institucional y otros libros que, a criterio del auditor interno, sean necesarios para el fortalecimiento del sistema de control interno.

[...]

La autorización de libros es una función a priori y cumple con el propósito de garantizar razonablemente a los usuarios de la información, que los libros sean considerados como oficiales y por lo tanto, su manejo sea conforme a sanas prácticas administrativas y que la información que estos contienen, tenga valor público.

A continuación el análisis por ámbito de cobertura de los órganos.

Ámbito Nacional-Sectorial:

Según la normativa citada en el apartado de criterio aplicable al nivel centralizado, de seguido se presenta el cuadro 1 con la normativa, órgano y ámbito de operación.

Auditoría Interna

Cuadro 1

Mecanismos de planificación y coordinación creados en el ámbito nacional-sectorial, según bloque de legalidad

Mecanismo de creación	Órgano	Ámbito
Ley N° 7064 y Decreto Ejecutivo N° 19420	Consejo Nacional Sectorial Agropecuario	Sectorial
Ley N° 7554	Consejo Nacional Ambiental	Sectorial
Decreto Ejecutivo N° 24901-MAG y Reforma al SNITTA mediante DE N° 40685-MAG	Sistema Nacional de Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria, SNITTA	Sectorial
Decreto Ejecutivo N° 29375-MAG-MINAE-S-HACIENDA-MOPT	Comisión Técnica Nacional de Uso, Manejo y Conservación de Suelos	Nacional
Decreto Ejecutivo N° 31714-MS-MAG-MEIC	Consejo Ministerial de la SEPAN	Nacional
Ley de Emergencia N° 8488 y DE N° 34361-MP	Comités Sectoriales de gestión del Riesgo	Sectorial
Decreto Ejecutivo N° 35188-MAG	Consejo de Expertos en Competitividad de Pesca y Acuicultura	Sectorial
Decreto Ejecutivo N° 35368-MAG-S-MINAET	Comité Interinstitucional Permanente Quemadas Agrícolas Controladas	Nacional
Decreto Ejecutivo N° 36823-MINAET	Comité Técnico Interministerial de Cambio Climático	Nacional
Decreto Ejecutivo N° 37460-MAG	Comisión Nacional de Cebolla	Nacional
Decreto Ejecutivo N° 37461-MAG	Comisión Nacional de Papa	Nacional
Decreto Ejecutivo N° 39453-MP-PLAN	Consejo Consultivo Nacional de Desarrollo Regional	Nacional
Decreto Ejecutivo N° 39483-MAG	Foro Nacional Mixto	Sectorial
Acuerdo N° 09-06-2016, sesión ordinaria N° 06-2016 del Consejo Nacional Agropecuario -CAN-	Comisión Sectorial de Cambio Climático	Sectorial
Decreto Ejecutivo N° 41187-MP-MIDEPLAN Reforma al Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo DE N° 41265-MP-MIDEPLAN-MTSS	Rectoría Desarrollo Agropecuario, pesquero y rural	Sectorial
	Rectoría Salud y seguridad Social	Sectorial
	Rectoría Ambiente, Energía y Mares	Sectorial
	Consejo de Articulación Presidencial Innovación Competitividad y Productividad	Nacional
	Consejo de Articulación Presidencial Salud y Seguridad Social	Nacional
	Consejo de Articulación Presidencial Desarrollo Territorial	Nacional
	Consejo Presidencial Nacional Ambiental	Nacional
	Consejo Presidencial de Economía Social Solidaria	Nacional

Fuente: Auditoría Interna con información del bloque de legalidad

La Ley de Fomento a la Producción Agropecuaria -FODEA-, N° 7064, en el artículo 29 crea el Sector Agropecuario, con el objeto de establecer una instancia institucional competente para la dirección, coordinación, ejecución, control y evaluación de las actividades públicas, como apoyo al desarrollo agropecuario nacional. Dicho sector está dirigido y coordinado por el Ministro de Agricultura y Ganadería. A lo señalado anteriormente debe agregarse que en el artículo 48 de la Ley instituye las competencias y funciones facultando al Ministro para formular, emitir y divulgar las políticas agropecuarias; coordinar con las restantes instituciones del sector; y vigilar el cumplimiento de las acciones que se desarrollan, y de los fondos públicos destinados al Sector Agropecuario.



Auditoría Interna

Para el cumplimiento de las funciones antes mencionadas, el artículo 33 de Ley N° 7064 del 29 de abril de 1987, señala que el Ministro del MAG, en su calidad de Rector del Sector Agropecuario, contará con un cuerpo asesor denominado **Consejo Nacional Sectorial Agropecuario -CAN-**, que será un órgano de coordinación, consulta e información; asimismo señala que los integrantes del CAN serán los superiores ejecutivos de más alta jerarquía de las instituciones Ministerio de Agricultura y Ganadería -MAG-, Consejo Nacional de Producción -CNP-, Instituto de Desarrollo Rural -INDER-, Servicio Nacional de Riego y Avenamiento -SENARA-, Programa Integral de Mercado Agropecuario -PIMA-, Oficina Nacional de Semillas -ONS-, Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura -INCOPECA- e Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria -INTA-, Servicio Fitosanitario del Estado -SFE-, Servicio Nacional de Salud Animal -SENASA-, como también lo serán el Presidente Ejecutivo del Banco Central de Costa Rica, el Ministro de Planificación Nacional y política Económica y el Gerente General del Banco Nacional de Costa Rica. Asimismo, mediante Decreto Ejecutivo N° 19420 en el artículo 11 señala los integrantes del Consejo Nacional Sectorial Agropecuario y en el artículo 14 establece las funciones del órgano.

Ahora bien, mediante Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, DE N° 41187-MP-MIDEPLAN, modificado con DE N° 42265-MP-MIDEPLAN del 07 de setiembre de 2018, se organiza el Poder Ejecutivo y es así como en el artículo 10 se establece las rectorías y sus funciones; el artículo 11 señala las diferentes rectorías siendo la **Rectoría Desarrollo Agropecuario, pesquero y rural**, que se encuentra bajo la rectoría del Ministro de Agricultura y Ganadería e integrada por las siguientes instituciones: Ministerio de Agricultura y Ganadería -MAG-, Consejo Nacional de Producción -CNP-, Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura -INCOPECA-, Instituto del Café de Costa Rica -ICAFE-, Instituto de Desarrollo Rural -INDER-, Programa Integral de Mercado Agropecuario -PIMA-, Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar -LAICA-, Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento -SENARA-, Instituto Nacional de Innovación y Tecnología Agropecuaria -INTA-, Ente Costarricense de Acreditación -ECA-, Corporación Arrocera Nacional -CONARROZ-, Corporación Bananera Nacional -CORBANA-, Corporación Hortícola Nacional -CHN- y Corporación Ganadera -CORFAGA-.

Los órganos **Consejo Nacional Sectorial Agropecuario -CAN-** y la **Rectoría Desarrollo Agropecuario, pesquero y rural** mantienen similitudes entre los entes y órganos que los integran y eventualmente en cuanto a los objetivos que persiguen de articulación, coordinación y planificación.

Mediante Ley Orgánica del Ambiente, N° 7554, del 13 de noviembre de 1995 en el artículo 77 se crea en **Consejo Nacional Ambiental** como órgano deliberativo y de consulta,



Auditoría Interna

con funciones de asesoramiento al Presidente de la República en materia ambiental, el artículo 79 señala que dicho órgano se encuentra integrado por el Presidente de la República o, en su representación, el Ministro de la Presidencia, quien lo presidirá, el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica, el Ministro del Ambiente y Energía, el Ministro de Salud, el Ministro de Agricultura y Ganadería, el Ministro de Educación Pública y el Ministro de Ciencia y Tecnología. Ahora bien, mediante DE N° 41187-MP-MIDEPLAN, modificado con Decreto N° 42265-MP-MIDEPLAN del 07 de setiembre de 2018, que corresponde al Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, se incorpora al citado Consejo al Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos y el Presidente Ejecutivo del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura –INCOPECA-; más la indicación que este Consejo es parte de los consejos presidenciales a que se refiere este último decreto.

Con Decreto Ejecutivo N° 24901-MAG del 02 de febrero de 1996 y DE N° 40685-MAG -Reforma al SNITTA- en el artículo 1 se crea el **Sistema Nacional Investigación, Innovación y Transferencia Tecnología Agropecuaria -SNITTA-**, como un organismo director y coordinador en la materia. El artículo 2 define los órganos que integran el Sistema entre ellos la Asamblea General, órgano que preside el Ministro de Agricultura y Ganadería como Rector del Sistema la cual se encuentra integrada por las siguientes instituciones: los Rectores de la UNA, UCR, ITCR, UNED, los Presidentes Ejecutivos del INA, CNP, INDER, ICAFE, LAICA, CNA, los gerentes del SENARA, Corporación Bananera Nacional, el Director ECAG, el Director ONS, un representante de las organizaciones campesinas, un representante de la Corporación de Fomento Ganadero, el Presidente de la Fundación para el Fomento de la Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria, FITTACORI.

La Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, N° 8488 del 11 de enero de 2006, artículo 10, crea los **Comités Sectoriales de Gestión del Riesgo** como instancias permanentes de coordinación a nivel sectorial institucional. Asimismo, el decreto ejecutivo N° 34361-MP que es el reglamento a la Ley, artículo 5, señala que los comités estarán integrados por los representantes de las instituciones que conforman cada uno de los sectores, para así reunirlos en un solo órgano sectorial que interactúe con la Comisión Nacional de Emergencias; dichos comités serán coordinados por el representante de la institución rectora, la cual, para efectos de seguimiento de la temática dentro del sector, deberá contar con una instancia o programa permanente de coordinación.

Ahora bien, la Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria, establece en el documento Orientaciones Metodológicas para la Extensión Agropecuaria el **Consejo Nacional de Directores Regionales -CONADIRE-**, como mecanismo de coordinación a nivel nacional, siendo dicho órgano asesor de la DNEA el cual se encuentra conformado por el



Auditoría Interna

director de la DNEA, los directores de las regiones de desarrollo y las jefaturas de departamentos de la DNEA. A su vez, en ese mismo instrumento se establece la **Comisión Nacional de Extensión Agropecuaria -CONEA-**, como órgano asesor de la DNEA y se encuentra conformada por el director de la DNEA quien preside, las jefaturas de los departamentos de la DNEA, los jefes regionales de extensión agropecuaria y la Unidad de Planificación de la Dirección Nacional que actuará como secretaría técnica de la misma.

Ámbito Regional

Según la normativa citada en el apartado de criterio aplicable a nivel regional, de seguido se presenta el cuadro 2 con la normativa, órgano y ámbito de operación.

Cuadro 2

Mecanismos de planificación y coordinación creados en el ámbito regional, según bloque de legalidad

Mecanismo de creación	Órgano	Ámbito
Decreto Ejecutivo N° 32488-MAG	Comités Sectoriales Regionales Agropecuarios (CSRA)	Regional
Ley N° 8488, Decreto Ejecutivo N° 34361-MP y Reglamento de organización y funcionamiento de Comités Regionales de Emergencia Acuerdo N° 123-2009 Junta Directiva de la CNE	Comité Regional de Emergencia: (CRE)	Regional
Ley N° 9036	Consejo Regional de Desarrollo Rural (CRDR)	Regional
Decreto Ejecutivo N° 37735-PLAN y DE N° 39453-MP-PLAN	Consejos Regionales de Desarrollo (COREDES)	Regional
Decreto Ejecutivo N° 39453-MP-PLAN	Comités Intersectoriales Regionales (CIR)	Regional
Decreto Ejecutivo N° 39483-MAG	Foros Regionales Mixtos	Regional

Fuente: Auditoría Interna con información del bloque de legalidad

Mediante decreto ejecutivo N° 32488-MAG del 29 de junio de 2005, artículo 1 se crea los **Comités Sectoriales Regionales Agropecuarios -CSRA-**, órganos que preside el director regional del MAG y donde participan los directores regionales o representantes institucionales del Consejo Nacional de Producción -CNP-, Instituto de Desarrollo Rural -INDER-, Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento -SENARA-, Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura -INCOPECA-, Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria -INTA-, Programa Integral de Mercadeo Agropecuario -PIMA-, Oficina Nacional de Semillas -ONS-. Además, se incorporan representantes regionales de otras instituciones como el INA, MINAE, IMAS; asimismo, en el artículo 3 señala sus funciones.

El decreto ejecutivo N° 37735-PLAN, artículo 60 señala que entre los órganos y entes del Subsistema de Planificación Regional están los **Comités Intersectoriales Regionales**



Auditoría Interna

-CIR-, asimismo mediante decreto ejecutivo N° 39453-MP-PLAN, artículo 16, señala que para cada región se conformarán los Comités Intersectoriales Regionales y que estarán integrados por los representantes de mayor jerarquía de las instituciones. Además, establece la organización de los siguientes 5 Comités Intersectoriales Regionales:

1. Social, coordinado por el Instituto Mixto de Ayuda Social
2. Empleo y Desarrollo Productivo, coordinado por Ministerio de Agricultura y Ganadería
3. Ambiental, coordinado por Ministerio de Ambiente y Energía
4. Infraestructura, coordinado por Ministerio de Obras Públicas y Transporte
5. Identidad, Cultura y Deportes, coordinado por Ministerio de Cultura

Ahora bien, los directores regionales del MAG coordinan los **Comités Intersectoriales Regionales de Empleo y Desarrollo Productivo**, además deben participar en los **CIR-Social** y el **CIR-Ambiente**. La integración del Comité Intersectorial Regional Empleo y Desarrollo Productivo está integrado por representantes del MAG que lo coordina, el CNP, INCOPECA, INDER, PIMA, SENARA, INTA, ICAFE, MEIC, ICT, BNCR, BCR, Banco Popular, BANCREDITO, INS, MICIT, CONICIT, ICE, COMEX, MIDEPLAN y PROCOMER.

La Ley Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (Inder), N° 9036 del 29 de mayo de 2012, artículo 3, inciso g), establece los **Consejos Regionales de Desarrollo Rural -CRDR-** como instancia regional de coordinación del desarrollo rural territorial [...]. Asimismo, con decreto ejecutivo N° 38184-MAG se reglamentó entre otros a los CRDR, sin embargo el decreto fue derogado mediante el artículo 235 del decreto ejecutivo N° 41086 del 9 de abril del 2018, por lo que se desconoce la constitución y funcionamiento de dichos órganos. Por otra parte, cabe mencionar que se toma conocimiento del Proyecto de Ley "Desarrollo Regional de Costa Rica" con Expediente N° 19959, a través de dicho proyecto en el Título VI, Capítulo I, se pretende ejecutar reformas a la Ley 9036 entre ellas en relación con los CRDR, según se señala a continuación:

"ARTÍCULO 49.- Reformas. Se reforman el inciso g) del artículo 3, el inciso g) del artículo 4, los artículos 11 y 13, y los incisos g) y k) del artículo 16 de la Ley N.º 9036, Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (Inder), de 11 de mayo de 2012, para que se lean de la siguiente manera:

"Artículo 3.- Definiciones

[...]



Auditoría Interna

g) Consejos Regionales de Desarrollo: instancia regional de coordinación del desarrollo en las regiones de planificación establecidas por el Mideplán [sic] y en la cual participarán representantes de los consejos territoriales de desarrollo rural del Inder.

[...]"

Con decreto ejecutivo N° 39453-MP-PLAN, artículo 7, se crea los **Consejos Regionales de Desarrollo -COREDES-** como instancias regionales que coordinan y articulan políticas, planes, programas y proyectos institucionales e interinstitucionales, con la participación activa de los diferentes segmentos involucrados en el desarrollo regional. Los COREDES cuentan con una estructura básica: la Asamblea General donde participa la máxima autoridad de las instituciones del sector público presentes en la región, en caso de instituciones no presentes en la región pero que tengan acciones definidas en la región deberán nombrar un representante; asimismo, participan representante del sector privado, ambiental académico, cívico comunal entre otros. En el artículo 11 se establecen las funciones de la Asamblea General del COREDES.

En lo referente a los órganos **Consejos Regionales de Desarrollo Rural -CRDR-** y los **Consejos Regionales de Desarrollo -COREDES-** mantienen similitudes entre los entes y órganos que los integran y eventualmente en cuanto a los objetivos que persiguen de articulación, coordinación y planificación.

Mediante Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo N° 8488, artículo 10, se crean los **Comités Regionales de Emergencias -CRE-** como instancias permanentes de coordinación a nivel regional y con decreto ejecutivo N° 34361-MP que es el reglamento a la Ley, artículo 5, establece que los CRE estarán conformados por los directores o jefes regionales de las instituciones públicas, representantes de organismos de atención de emergencias y representantes de organizaciones no gubernamentales con cobertura regional. Estos órganos desarrollan su función bajo la coordinación, asesoría, seguimiento y control de la CNE, quien solo nombrará un Comité Regional de Emergencia por cada región según el sistema de regionalización de MIDEPLAN y en estrecha coordinación con los Consejos Regionales de Desarrollo. La representación institucional en el CRE, será definida por el jerarca institucional ante la Junta Directiva de la CNE que oficializará la integración del mismo y quien nombrará al coordinador.

Cabe mencionar que a nivel regional la Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria mediante el documento Orientaciones Metodológicas para la Extensión Agropecuaria crea un **Comité Técnico Regional -COTER-** por región, como instancia estratégica de apoyo al director de regional y se encuentra conformado por el director regional, jefe regional de extensión, planificador y el administrador.

Auditoría Interna

Ámbito Local –cantonal, rural, territorial-:

Según la normativa citada en el apartado de criterio aplicable al nivel local, de seguido se presenta cuadro 3 que señala la normativa, órgano creado y el ámbito de operación.

Cuadro 3
Mecanismos de planificación y coordinación creados en el ámbito local -cantonal, rural, territorial-, según bloque de legalidad

Mecanismo de creación	Órgano	Ámbito
Ley N° 7779 y DE N° 29375-MAG-MIANE-S-HACIENDA-MOPT	Comités de Manejo, Conservación y Recuperación de Suelos por áreas	Áreas
Decreto Ejecutivo N° 31714-MS-MAG-MEIC	Consejos Cantonales de Seguridad Alimentaria Nutricional (COSAN)	Cantonal
Decreto Ejecutivo N° 32488	Comités Sectoriales Locales (COSEL)	Local
Ley N° 8488, DE N° 34361-MP y Reglamento de organización y funcionamiento de Comités Regionales, Municipales y Comunal de Emergencia Acuerdo N° 123-2009 JD de la CNE	Comités Municipales y locales de Emergencia: (CME)	Cantonal
Ley 8801, Decreto Ejecutivo N° 37735-PLAN y Decreto Ejecutivo N° 36004-PLAN	Consejos cantonales de coordinación institucional (CCCI)	Cantonal
	Consejos Distritales de Coordinación Institucional (CDCI)	Distrito
Ley N° 9036 y Decreto Ejecutivo N° 41086-MAG	Consejo Territorial de Desarrollo Rural (CTDR)	Territorios

Fuente: Auditoría Interna con información del bloque de legalidad

Con decreto ejecutivo N° 32488-MAG del 29 de julio de 2005, artículo 6, se crea los **Comités Sectoriales Locales -COSEL-** como instancias de mayor operatividad del sistema de planificación sectorial, relacionada con el desarrollo del sector agropecuario y del medio rural, asimismo establece que sus integrantes serán funcionarios del sector agropecuario que laboren en el ámbito local, quien preside el Comité son los funcionarios del Ministerio de Agricultura y Ganadería, encargado de la Agencia de Extensión Agropecuaria.

Mediante Ley General de Transferencias de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades N° 8801, artículo 18, se crean los **Consejos Cantonales de Coordinación Institucional -CCCI-** como instancias de coordinación política entre los diversos entes públicos con representación cantonal, con el propósito de coordinar el diseño, la ejecución y la fiscalización de toda política pública con incidencia local y, mediante decreto ejecutivo N° 36004-PLAN, artículo 14, establece que los CCCI estarán conformados por el máximo representante de todo ente público que desarrolle actividades en la localidad, Sociedades Anónimas y Empresas Públicas. Estos órganos los preside el alcalde en cada municipalidad. En forma similar se crean los **Consejos Distritales de Coordinación Institucional -CDCI-** integrados también por todo ente público que desarrolle actividades en la localidad.



Auditoría Interna

La Ley N° 9036 del 29 de mayo de 2012 en el artículo 8, inciso a) y artículo 13 señala que en cada territorio deberá conformarse un **Consejo Territorial de Desarrollo Rural -CTDR-**, los cuales se regulan mediante decreto ejecutivo N° 41086-MAG del 04 de mayo de 2018, Capítulo VII, artículo 18, que señala que los CTDR estarán conformados por cuatro órganos a saber: a) una Asamblea General -AG-, b) un Comité Directivo -CD-, c) la Asesoría Territorial y d) la Fiscalía; los artículos 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 establecen los integrantes para cada uno de los órganos, sus competencias y funciones. El órgano Asamblea General tendrá representación de la sociedad civil en un 60% y del sector público en un 40%.

La Ley N° 8488, artículo 10, crea los **Comités Municipales de Emergencias -CME-** como instancias de coordinación a nivel municipal siendo el ámbito de acción cantonal, asimismo mediante decreto ejecutivo N° 34361-MP, artículo 3, señala que el nombramiento, organización, seguimiento y asesoría será responsabilidad de la CNE mediante el Departamento de Operaciones. Los Comités Municipales de Emergencia (CME) están constituidos por el alcalde municipal, quien coordinará el mismo, vice-alcaldes, jefe del Depto. de Unidad Técnica de Gestión Vial, jefe del Depto. de Ingeniería u Obras y cualquier miembro que esté legitimado por el Concejo Municipal. En estos órganos participan funcionarios de instituciones públicas.

Opinión de servidores del MAG con relación a los mecanismos de coordinación y planificación –consejos, comités, comisiones-

Como parte del estudio se aplicó una encuesta³ a los titulares subordinados que ejercen funciones directivas en el Ministerio o bien participan en órganos colegiados conformados en el Sector Agropecuario y también por representación en órganos colegiados de otras instituciones, con el fin de determinar la percepción que tienen en relación con los mecanismos de planificación y coordinación creados en el ámbito nacional-sectorial, regional, y local -cantonal, rural, territorial- donde participa el MAG. La encuesta fue remitida mediante correo electrónico y con un archivo de anexos⁴ donde se consignó un resumen de la información relativa a los órganos colegiados creados por disposiciones legales y reglamentarias.

³ Instrumento mediante el cual se recopiló la información de los titulares subordinados a nivel central -DNEA, Planificación Institucional, SEPSA-, regional -directores de las regiones de desarrollo- y local -jefes de las AEA-. Dicho instrumento se remitió vía correo electrónico en mayo de 2017.

⁴ Anexo 1 -Ámbito Nacional-Sectorial, Anexo 2-Ámbito Regional, Anexo 3 -Ámbito Local -cantonal, rural, territorial-.



Auditoría Interna

Ahora bien, en conformidad con la información recopilada y analizada se desprende la opinión externada por los titulares subordinados a saber:

- Sepsa: recomendó analizar en detalle los mecanismos de planificación y coordinación para cada uno de los ámbitos establecidos por MIDEPLAN mediante el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo DE N° 38536-MP-PLAN modificado con decreto ejecutivo N° 38997-MP-PLAN; ya que crea algunas distorsiones en el quehacer agropecuario y rural en los ámbitos regional y local, igual análisis se debe realizar con la Ley N° 9036 de creación del Inder, tratando que todos sean focalizados y evitar duplicidades. Además, indica que Mideplan como ente rector del Sistema de Planificación Nacional debería considerar los mecanismos de planificación y coordinación establecida sectorialmente ya que el Sector Agropecuario es parte integral. Y por último exterioriza que el Sector Agropecuario y Rural así como sus mecanismos de planificación y coordinación sectorial en los ámbitos central y regional fueron constituidos mediante la Ley N° 7064 (FODEA).

En línea con lo anterior, cabe mencionar que el decreto ejecutivo N° 38536-MP-PLAN fue modificado con decreto ejecutivo N° 38997-MP-PLAN, y posteriormente fue derogado mediante artículo 14 del decreto ejecutivo N° 41187-MP-MIDEPLAN del 21 de junio de 2018. El cambio significativo del último decreto antes señalado consiste en que omite referirse a los Consejos Regionales de Desarrollo – COREDES-, a los Consejos Intersectoriales Regionales –CIR- y a los Consejos Territoriales de Desarrollo rural –CTDR-; no obstante los COREDES y los CIR se mantienen según Decreto Ejecutivo N° 39453-MP-PLAN, y los CTDR están creados en la Ley N°9036 y su reglamentación en el Decreto Ejecutivo N° 41086-MAG.

- Planificación Institucional: señala que se debe analizar la pertinencia en relación con la creación de los órganos en el ámbito regional y local ya que considera que existe dispersión y poca coordinación afectando la adecuada articulación, integración, alineamiento y gestión del trabajo.
- A nivel regional y local: señalan que la estructura (creación de órganos) es complicada y solicitan realizar un esfuerzo para analizar y tener claridad en relación con el funcionamiento de los órganos con el fin de evitar desgaste de los actores.



Auditoría Interna

IV. ASESORÍA

En atención a las competencias de la Auditoría Interna establecidas en el artículo 22, inciso d), de la Ley General de Control Interno, N° 8292, que señala: "*Asesorar, en materia de su competencia, al jerarca del cual depende [...]'*" y, considerando lo descrito en los resultados, se asesora sometiendo a valoración de la administración activa del MAG lo que se comenta en el presente apartado; lo anterior con el propósito de suministrar elementos que faciliten la actuación eficiente y oportuna para la toma de decisiones con respecto a los mecanismos de planificación y coordinación en los ámbitos nacional-sectorial, regional y local -cantonal, rural, territorial-. No obstante, la administración activa puede apoyarse en criterios técnicos y asesoramiento adicional que provenga de órganos competentes para determinar la pertinencia de mantener, transformar, suprimir o modificar la existencia y operatividad de órganos colegiados creados en los ámbitos nacional-sectorial, regional y local –cantonal, rural, territorial-, tomando en consideración su utilidad en la planificación, ejecución de acciones y el valor público que deberían producir, en la gestión, coordinación y seguimiento de los planes que la normativa de cada órgano les requiere; en busca de la eficiencia en el uso de recursos y evitando en lo posible la duplicidad de funciones.

De conformidad con lo expuesto en la presente asesoría y lo que establecen los artículos 8, 10 y 12 de la Ley General de Control Interno se requiere analizar la información suministrada y determinar lo que corresponda con relación a los siguientes aspectos:

- a) La pertinencia, eficiencia y eficacia de la participación del MAG en los órganos creados según disposiciones legales y reglamentarias aplicable en los ámbitos nacional-sectorial, regional y local como mecanismos de planificación y coordinación, enfatizando entre los órganos semejanzas, funciones e instrumentos de planificación; esto porque pueden existir conflictos en la participación o ineficiencia en la implementación de acciones para promover el desarrollo desde las perspectivas para cada ámbito.
- b) La efectividad de la comunicación y coordinación entre órganos creados en los ámbitos nacional-sectorial, regional y local –cantonal, rural, territorial-, por ser un factor relevante para concretar acciones en las que intervienen diversos actores con el objetivo de promover el desarrollo para intensificar la producción, mejorando la distribución del ingreso y propiciando la eficiencia y eficacia como producto del quehacer de la Administración Pública en la generación de bienes y servicios.



Auditoría Interna

- c) La eficiencia en cuanto a la generación, implementación y seguimiento de los instrumentos de planificación generados en cada órgano colegiado de los mencionados en la asesoría. Asimismo, su vinculación con los instrumentos de planificación, seguimiento, evaluación y determinación de resultados, efectos e impactos.
- d) La normalización conforme el bloque de legalidad de los órganos colegiados, incluyendo la implementación de controles internos para asegurar los objetivos del sistema de control interno y las funciones y obligaciones del jerarca y titulares subordinados, entre otras las relativas a análisis de riesgo, creación de órganos colegiados, integración, nombramiento de representantes ante órganos creados por el MAG y otros órganos o entes distintos al MAG, generación de procedimientos relativos a dichos actos, generación de sistemas de información y comunicación relativos a la actuación de los órganos y de sus representantes, integración de los órganos según sus facultades⁵, lo anterior para asegurar el ejercicio de las competencias y atribuciones en forma válida, eficaz y eficiente.

Para maximizar el desempeño y fortalecer capacidades el análisis debe ser más amplio e incluir otras variables que midan impactos, rendimientos, desempeño y acciones en general de la participación del MAG en los órganos creados en los diferentes ámbitos, debido a que resulta clave generar procesos participativos genuinos y no caer en ejercicios simbólicos de participación; donde la asistencia de actores no asegura la implementación exitosa de acciones porque puede carecerse de una actividad coordinada interinstitucional o intersectorialmente con resultados efectivos. Asimismo, debe tomarse en cuenta elementos de control del gasto y eficiencia en el uso de los recursos; de hecho, ese es un indicador fundamental a tomar en cuenta para que se evalúe a lo interno la funcionalidad de la participación en los diferentes órganos creados en los ámbitos nacional-sectorial, regional y local –cantonal, rural, territorial-, con el propósito de evitar posible duplicidad de órganos, integrantes, funciones e instrumentos de planificación y poder avanzar de manera coherente y racional hacia mejores condiciones para el logro de los objetivos del MAG y de la generación de valor público.

⁵ Facultad: Aptitud o potestad otorgada por la ley a servidores públicos determinados, para realizar actos administrativos válidos de los cuales surgen las obligaciones, derechos y atribuciones.