

## Incorporación de la variable ambiental en planes reguladores, 2004-2016 Expedientes tramitados en SETENA, con resolución de archivo

### I. Introducción

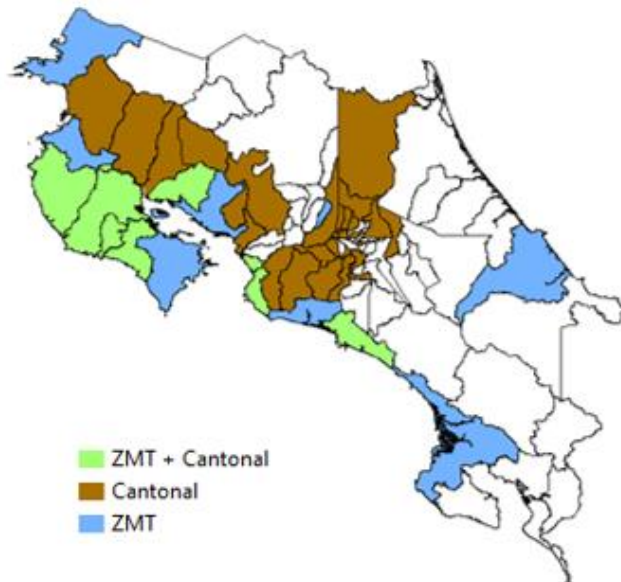
La SETENA cuenta con un registro de expedientes para planes reguladores ingresados desde el año 2004. El decreto que norma la incorporación de la variable ambiental en planes de ordenamiento territorial, entró en vigencia en 2006. De febrero del año 2004 a diciembre de 2016, se han archivado un total de 79 expedientes de planes reguladores, tanto de zona marítimo terrestre (ZMT) como cantonales.

### II. Detalle de los 79 expedientes archivados

#### Total de archivos:

De las 79 gestiones de archivo, 40 corresponden a cantones, es decir, casi la mitad de cantones del país tiene un expediente archivado. Esto no impide que, a posterior, se iniciara una nueva gestión que aún se tramite o bien, que haya concluido en el otorgamiento de la viabilidad ambiental. En concreto:

- ✓ Expedientes en ZMT archivados: 41, correspondientes a 13 cantones.
- ✓ Expedientes cantonales archivados: 38, correspondientes a 34 cantones.



#### Motivos de archivo:

- Inconformidades administrativas y técnicas:** 38 expedientes (18 en ZMT y 20 cantonales).
- Incumplimiento de plazos:** 31 expedientes (14 en ZMT y 17 cantonales).
- Falta de legitimación:** 7 expedientes (todos en ZMT).
- A solicitud del proponente:** 3 expedientes (2 en ZMT y 1 cantonal).

Hay condiciones propias de las gestiones municipales que han generado el archivo de expedientes. Estos casos corresponden a situaciones cuando no se contesta a la SETENA en los plazos fijados para tal efecto (**incumplimiento de plazos**), cuando el legitimado para actuar no es el que somete a valoración los estudios (**falta de legitimación**) y cuando el mismo proponente del plan ha solicitado a SETENA que no se continúe con la gestión (**a solicitud del proponente**). En total, se trata de 41 expedientes.



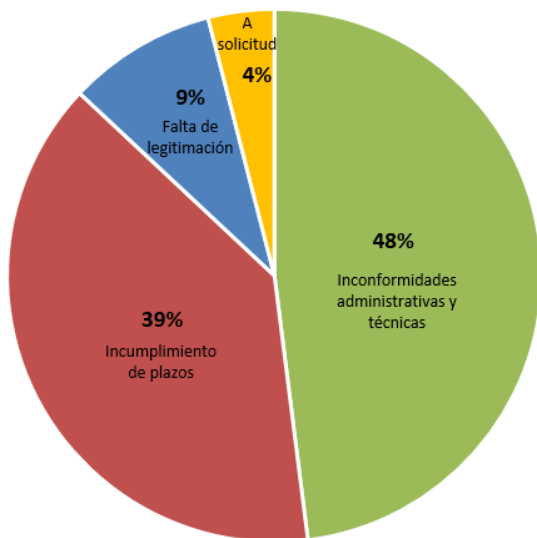
SECRETARÍA TÉCNICA NACIONAL AMBIENTAL

TEL. 2234-3420 / FAX 2253-7159

[www.setena.go.cr](http://www.setena.go.cr)



En cuanto a los motivos de archivo por **inconformidades administrativas y técnicas** (48%), 18 expedientes son de ZMT y 20 cantonales. Interesa puntualizar en esto porque se menciona usualmente, que han sido asuntos de forma los que han provocado el archivo de expedientes,



cuando en realidad hay inconformidades de fondo que motivan esa actuación. Este detalle se dará sólo para este motivo de archivo (inconformidades administrativas y técnicas), ya que para los otros motivos de archivo (que suman 41 casos, tal como se señaló en el párrafo anterior), en efecto, podrían ser interpretados como asuntos de forma, pero que por cuenta de los municipios pudo haberse solventado con anterioridad a que se resolviera el archivo del expediente.

De los 38 expedientes en cuyas resoluciones de archivo se mencionan **inconformidades administrativas y técnicas**, hay un común denominador: en **23** de ellos (el 60.5% de estos 38 expedientes), además de detectarse incongruencias en lo técnico respecto a lo que dicta

la norma vigente, se presentaron durante la evaluación en SETENA, asuntos de orden administrativo que de igual manera habrían incidido en un archivo del expediente. Cuatro ejemplos de esta situación son los siguientes.

- ✓ Caso No. 1: una vez emitido el dictamen técnico y previo a resolverse el expediente, se recibe una solicitud de “retiro” del expediente por parte del proponente, es decir, para que SETENA no continuara con esa gestión.
- ✓ Caso No. 2: cuando durante la evaluación técnica, se registra incumplimiento de plazos por parte del proponente.
- ✓ Caso No. 3: reúne un número significativo de casos, sobre todo en lo que respecta a expedientes de ZMT. Avanzada ya la evaluación técnica, se reciben oficios indicando que uno de los profesionales ya no se considere como responsable técnico de los estudios de su área de competencia y que en adelante el coordinador del equipo consultor asumirá esa responsabilidad técnica.
- ✓ Caso No. 4: refiere también a expedientes de ZMT, donde fue común encontrar gestiones iniciadas por el ICT, sobre las que finalmente el municipio no se pronunció, por lo que, aunque inicialmente no se reporta como falta de legitimación en vista que es el ICT quien remite a SETENA la documentación, esto no se solventa durante el proceso de evaluación por parte de SETENA

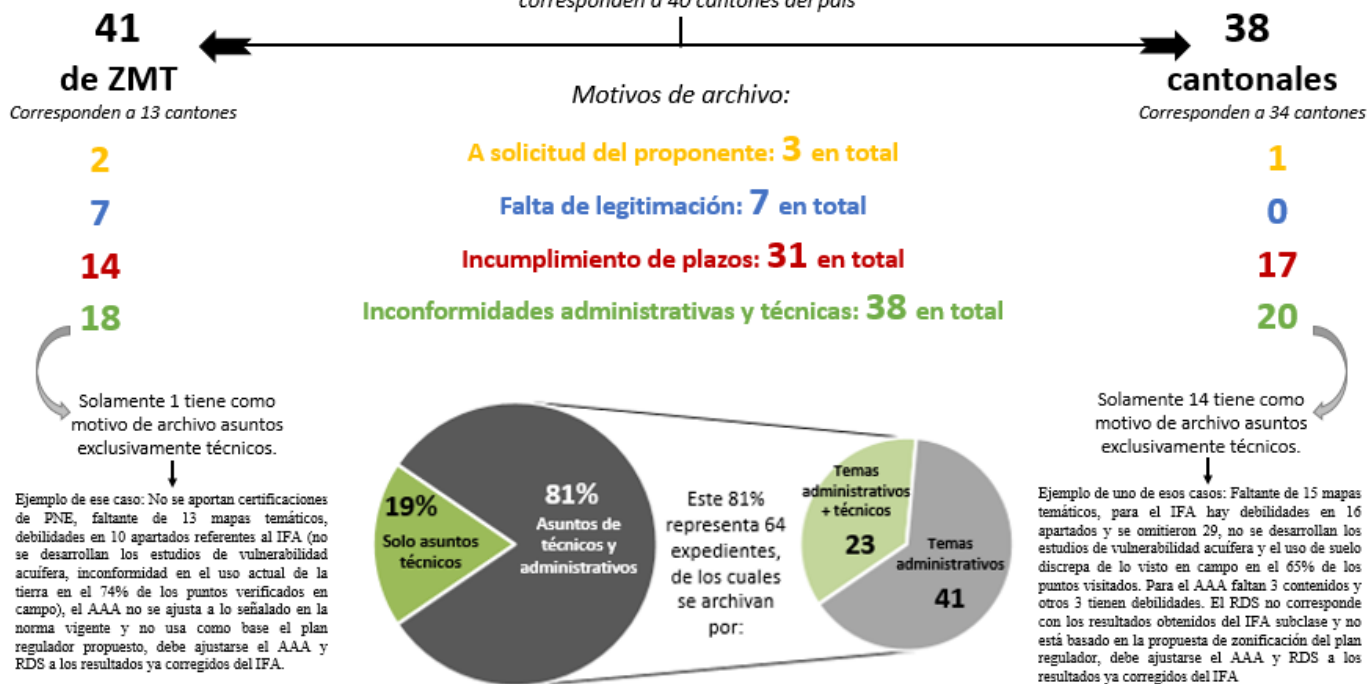
En este contexto, si se eliminan de estos 38 expedientes con **inconformidades administrativas y técnicas**, los 23 expedientes en los que hay inconformidades eminentemente administrativas que se presentaron durante el proceso de evaluación técnica, quedan solamente **15** expedientes en los que su archivo obedeció exclusivamente a un componente técnico de fondo (uno es de ZMT, los demás son cantonales). Esto representa casi el **19% del total de los 79 expedientes archivados**. Una explicación gráfica de lo sucedido, se muestra a continuación:



Expedientes EAE archivados  
Incluye solo planes reguladores, período 2004-2016

**79**

expedientes EAE archivados  
corresponden a 40 cantones del país



Los motivos de archivo de cada uno de los expedientes pueden detallarse en las tablas que acompañan este resumen. Además, se pone a disposición cada resolución que en dicha tabla se señala, en formato PDF. Debe subrayarse el hecho que, atender y resolver los temas administrativos recae por completo en los municipios. La SETENA no puede incidir directamente en estas gestiones.

La SETENA puede ayudar, pero la contraparte municipal es vital. En un caso reciente, donde previo al ingreso del expediente en la Secretaría, la SETENA visita al municipio, le asesora en términos de la gestión administrativa que debe llevar a cabo y, por supuesto, que también se abordan temas técnicos. En la misma semana que ingresó la documentación (en días previos a esto), telefónicamente se confirma entre SETENA y el municipio los requerimientos de admisibilidad del estudio, se entrega en plataforma de servicios el estudio y se evidencia un faltante de índole administrativa que volvía el estudio inadmisibles. Se informa por escrito al municipio sobre el faltante y se otorga un plazo; posteriormente se gestiona una prórroga, se avisa telefónicamente al proponente sobre el plazo que está próximo a vencerse y, finalmente, el expediente termina por archiversse porque no se remitió lo pertinente.



### III. Tiempos de respuesta

Respecto a los plazos de respuesta y atención de expedientes, procede la siguiente aclaración. El ingreso de expedientes a SETENA de planes reguladores ocurre desde antes de la puesta en vigencia de la norma que rige esta materia (Decreto N° 32967-MINAE del 4 de mayo de 2006). En la actualidad, hay un expediente abierto en febrero del año 2004 que aún hoy se encuentra activo, han transcurrido 12 años en total desde que este expediente fue abierto, de los cuales, 10 años y 10 meses ha estado entre prórrogas, suspensiones de plazo y tiempos otorgados para un efecto y otro; el tiempo restante SETENA estuvo a la espera que ingresaran estos estudios ambientales. Cuando finalmente se presentaron fueron evaluados, se detectó que de los tres documentos ambientales que debían elaborarse para cumplir con la norma vigente, solamente se elaboró uno, razón por la cual se solicitan los dos faltantes y, a la fecha, no han sido presentados (actualmente este caso está en suspensión de plazo a solicitud del proponente). En el año 2016, el municipio en cuestión comenta la posibilidad de que, en el corto plazo, el legitimado desista de este trámite, ya que su pretensión es iniciar ante SETENA con una nueva gestión.

A pesar de que el ejemplo citado refiere a un expediente que está activo, es la realidad de buena parte de los expedientes que se encuentran archivados, gestiones a las que se dio trámite sin tener un estudio ambiental objeto de evaluación técnica, plazos extensos que se otorgan y sobre los que pesan prórrogas y suspensiones y que de una u otra forma provocan que, en la tabla adjunta, se reflejen lapsos en los que por más de 60, 62 y hasta 76 meses, SETENA haya estado a la espera de recibir documentación por parte del proponente.

En contraparte, los municipios han esperado respuesta de SETENA por 12, 20 y hasta 28 meses, excluyendo los casos extremos de 43, 47 y hasta 78 meses transcurridos, en que por falta de un control administrativo adecuado se archivan mucho tiempo después de que el plazo de entrega de información venciera (todos estos expedientes fueron ingresados antes de la puesta en vigencia del DE-32967-MINAE). Una revisión rápida de lo que pudo incidir en los largos períodos en que los municipios esperaron respuesta de SETENA para su gestión, permite identificar un período inicial donde no existía un departamento técnico que atendiera este tema en particular, sino, una Comisión dentro de la SETENA que llevaba estas gestiones. Pesa también el hecho que una vez conformado el departamento encargado de la temática, la cantidad de integrantes fue reducida en comparación con el requerimiento real.

Este tipo de situaciones han sido corregidas sobre la marcha, gracias a un equipo de trabajo más numeroso, a la sistematización de tareas dentro de cada subproceso y al uso de herramientas tecnológicas disponibles, así como a la búsqueda de otras nuevas alternativas que permitan acortar plazos de respuesta; sin embargo, ante la ausencia de nuevos expedientes en los últimos años, ello no se refleja en las tablas adjuntas a este resumen. A continuación, se sistematizan los datos obtenidos, para lo cual se dividirán los expedientes, según los siguientes períodos:

- ✓ **Período 1:** desde la presentación del primer expediente en 2004 hasta el 5 de mayo de 2006, justo el día antes de la puesta en vigencia del DE-32967. Se contabilizan 10 expedientes en total (9 cantonales y 1 de ZMT). Este período se caracteriza en tiempos, por recibir la comunicación inicial de parte del proponente y el otorgamiento de un plazo de 3 años para remitir los estudios ambientales a SETENA. El plazo de los 3 años, en la gran mayoría de los casos, no fue observado



por el proponente. Persisten casos en los que, a la fecha, no se ha recibido respuesta del parte del municipio.

- ✓ **Período 2:** desde el 6 de mayo de 2006 hasta el 31 de marzo de 2008, cuando no existía en SETENA un departamento que atendiera el tema en particular, sino, una Comisión conformada por funcionarios de diversos departamentos técnicos y miembros de la Comisión Plenaria de la SETENA. Se contabilizan otras 12 gestiones (4 cantonales y 8 de ZMT). Este período se caracteriza por recibir documentos técnicos que no siguieron el DE-32967, por lo que la tendencia fue otorgar plazos de 3 años, en promedio, para elaborar los estudios bajo la norma vigente.
- ✓ **Período 3:** de abril de 2008 al 15 de diciembre de 2016, cuando ya en la SETENA existe un departamento dedicado a atender este tipo de gestiones. Se contabilizan en total 57 expedientes (25 cantonales y 32 de ZMT). Esto significa un 72% del total de expedientes archivados históricamente. En otras palabras, un 28% de los expedientes ingresados antes de la conformación de un Departamento en SETENA dedicado al análisis de los Planes Reguladores, fueron archivados. En promedio, la atención de estos 57 expedientes durante este plazo está en el orden de los 13,4 meses para los casos de ZMT y de los 19 meses para los cantonales.



#### IV. Gestiones recibidas y resueltas por año

Un elemento que contribuye a detallar el tema de los plazos de atención de cada expediente, es el que se muestra en el siguiente gráfico, donde se contabiliza para cada año desde el 2004 hasta el 2016, la cantidad de estudios ingresados y la cantidad de archivos efectuados. Tal como ya se mencionó, han ingresado gestiones desde el año 2004, sin embargo, no es sino hasta el año 2007 cuando ya se dispone de una norma vigente de referencia, que se dictamina sobre algunos expedientes ingresados y se resuelven solamente dos archivos. Éstos no necesariamente refieren a los primeros en ingresar, ya que como se había anotado párrafos atrás, a una buena parte de estos estudios se les otorgó un plazo promedio de 3 años para presentar la documentación ambiental ante SETENA. Puede evidenciarse acá, que durante casi 4 años se recibieron expedientes sin que se resolviera el archivo de ninguno, pero tampoco en el otorgamiento de la viabilidad ambiental de alguno de ellos (las dos primeras viabilidades ambientales se otorgan en agosto del año 2008), es decir, las gestiones durante casi 4 años se generalizan a un intercambio de documentos, reuniones y solicitudes-otorgamientos de plazos entre SETENA y proponentes.





SECRETARÍA TÉCNICA NACIONAL AMBIENTAL

TEL. 2234-3420 / FAX 2253-7159

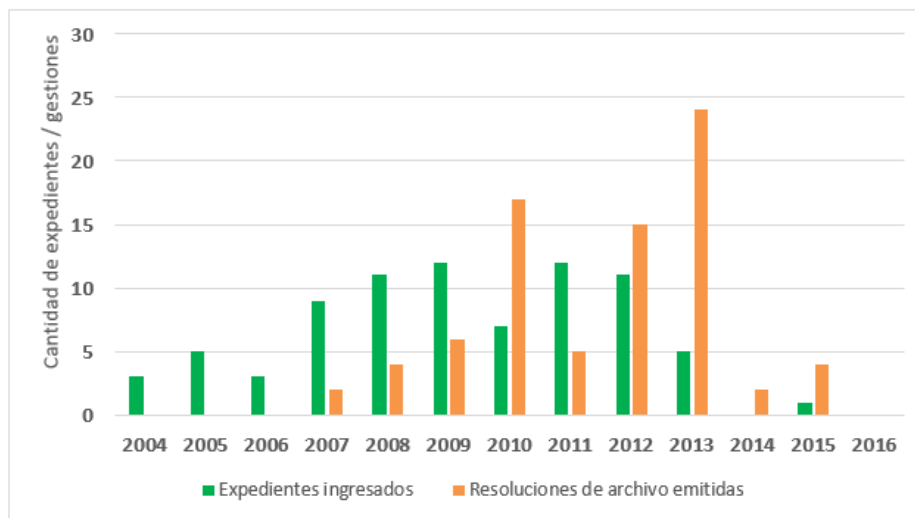


[www.setena.go.cr](http://www.setena.go.cr)

Hay dos momentos principales de ingreso de expedientes (columnas en color verde en el gráfico adjunto: Cantidad de expedientes de planes reguladores ingresados y archivados, años 2004 a 2016); a saber, los años **2008-2009** y **2011-2012** (el segundo de ellos es el más significativo en cantidad), períodos durante los que tienen lugar tres proyectos principales a nivel país. Para el primer período los proyectos refieren al PRUGAM y a una iniciativa del ICT, mientras que el segundo momento o período corresponde a BID-Catastro, y de nuevo, la iniciativa del ICT, donde reingresan estudios que fueron anteriormente

presentados pero que terminaron por archivarse por asuntos de admisibilidad. Se reitera que, a estos dos picos de ingreso de expedientes, particularmente al primero (período 2008-2009), se deben sumar las gestiones que aún se encontraban con expedientes abiertos y sin resolverse.

Cantidad de expedientes de planes reguladores ingresados y archivados, años 2004 a 2016



Hay evidencia de dos momentos principales de archivos de expedientes (columnas en color anaranjado en el gráfico adjunto). El primero es el **año 2010**, donde se finaliza la gestión de varios de los expedientes ingresados durante el pico de los años 2008-2009; el segundo momento corresponde al **año 2013**, cuando, luego de una revisión y actualización de la base de datos histórica de expedientes en SETENA, se detecta gran cantidad de gestiones que tenían ya muchos años de tener vencimiento de plazos otorgados y a los que no se les había realizado el trámite correspondiente de archivo de expediente. Aquí también, se contabiliza la finalización de muchas de las gestiones del pico de ingreso de expedientes de los años 2008-2009 que continuaban con trámites activos, y por último y no menos significativo, el grupo de expedientes financiados por el proyecto BID-Catastro cuyo pico de ingreso fue entre 2011-2012.

Nótese del gráfico anterior, la preocupante realidad que registra el último año. El ingreso más reciente, relativamente significativo, de gestiones fue el 2013. En el año 2015 se recibió solamente una nueva gestión en SETENA para otorgar viabilidad ambiental a un plan regulador; mientras que, en los años 2014 y 2016, no se registra una sola nueva gestión.