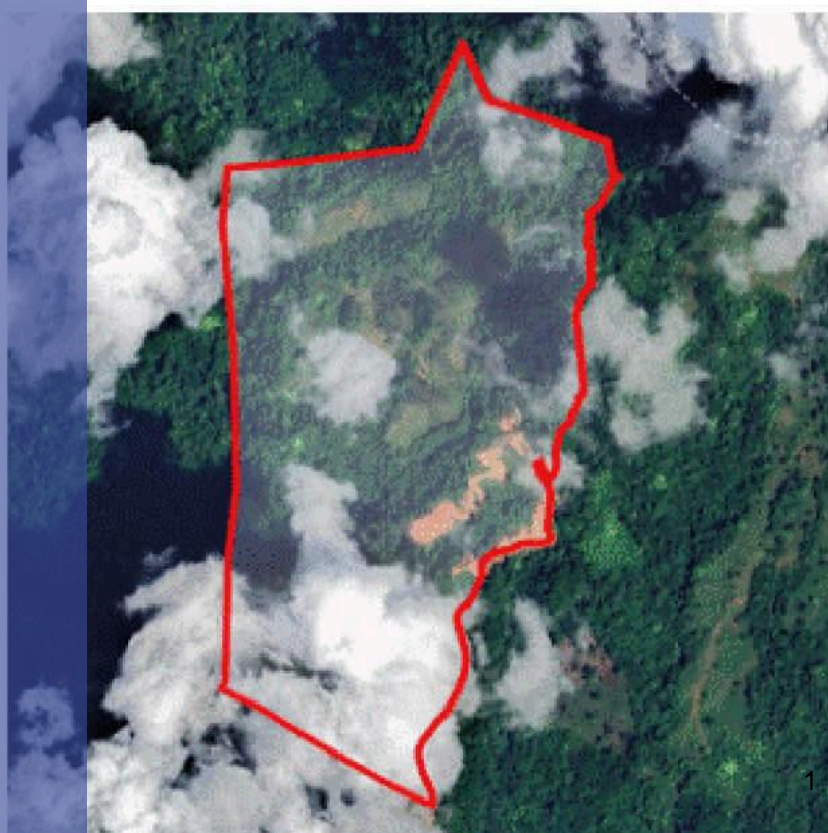




# GESTIÓN DEL RIESGO DE CORRUPCIÓN EN EL PROCESO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

Dirigido a la Secretaría Técnica Nacional  
Ambiental

DFOE-SOS-IAD-00008-2025  
30 de octubre de 2025



## ¿Qué auditamos?

La gestión del riesgo de corrupción en el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental que realiza la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), con el objetivo de determinar si cumple con el marco regulatorio y técnico aplicables, entre el 1 de enero de 2024 y el 30 de abril de 2025, ampliándose en los casos en los que fue necesario.

## ¿Por qué es importante?

La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) es un proceso esencial de la política ambiental del Estado, cuyo propósito es prevenir, mitigar y compensar los impactos negativos de las actividades humanas para garantizar un desarrollo sostenible. A través de este proceso, la SETENA analiza técnica y administrativamente si las actividades, obras o proyectos propuestos son compatibles con la protección de los ecosistemas y el bienestar de las comunidades, emitiendo resoluciones de viabilidad ambiental.

Por el alcance de sus decisiones y los intereses económicos que involucra, la gestión del riesgo de corrupción resulta fundamental para que las resoluciones se basen en criterios técnicos, objetivos y verificables. Asimismo, controles eficaces permiten prevenir interferencias indebidas o conflictos de interés, fortaleciendo la transparencia, la rendición de cuentas y la confianza ciudadana, así como la garantía del derecho constitucional a un ambiente sano y equilibrado.

## ¿Qué concluimos?

La gestión del riesgo de corrupción en el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental para actividades, obras o proyectos **incumple, en aspectos significativos, con el marco normativo y técnico aplicable**. Las deficiencias detectadas comprometen la integridad y transparencia del proceso, aumentan su exposición a riesgos de corrupción y limitan su capacidad para garantizar la protección ambiental.

## Resultados

- Los controles del proceso no son efectivos para prevenir el riesgo de corrupción:** La SETENA no cuenta con controles efectivos en el proceso de evaluación de impacto ambiental para prevenir y mitigar el riesgo de corrupción. Prevalece un diseño débil y una aplicación limitada de los mecanismos para verificar la información presentada por actores externos, dar seguimiento al cumplimiento de las resoluciones e implementar inspecciones oportunas.
- Respuesta institucional insuficiente para prevenir el riesgo de corrupción en la EIA.** La gestión institucional del riesgo de corrupción es débil. La valoración de riesgos no se traduce en acciones integrales de prevención, la cultura de integridad no abarca a los actores externos involucrados en el proceso y persisten vacíos en controles relativos a la transparencia, la rotación de personal y la obligación de presentar la declaración jurada sobre la situación patrimonial del personal de la SETENA.

## Auditoría en datos

74%

de las evaluaciones de impacto ambiental revisadas presentan debilidades de control

90%

de los proyectos revisados fueron aprobados sin inspección de campo

60%

de las inspecciones de cumplimiento planificadas no se ejecutaron

25%

de los estudios de impacto ambiental no fueron divulgados en la página web de la SETENA

16

Incumplimientos detectados en un sólo proyecto evidencian el riesgo real de impactos ambientales cuando no se aplican controles efectivos

## ¿Qué es la evaluación de impacto ambiental (EIA)?

Es un requisito obligatorio y de orden preventivo que condiciona el inicio de actividades, obras o proyectos con potencial de afectar el ambiente. Su finalidad es la de equilibrar el impacto ambiental con las actividades productivas<sup>1</sup>, mediante el análisis, aprobación, seguimiento y control de medidas orientadas a prevenir, mitigar o compensar los efectos adversos. Esta función corresponde de forma exclusiva a la SETENA, la cual debe ejecutarla a través de un equipo técnico interdisciplinario, aplicando procedimientos formales documentados y garantizando la publicidad de la información.

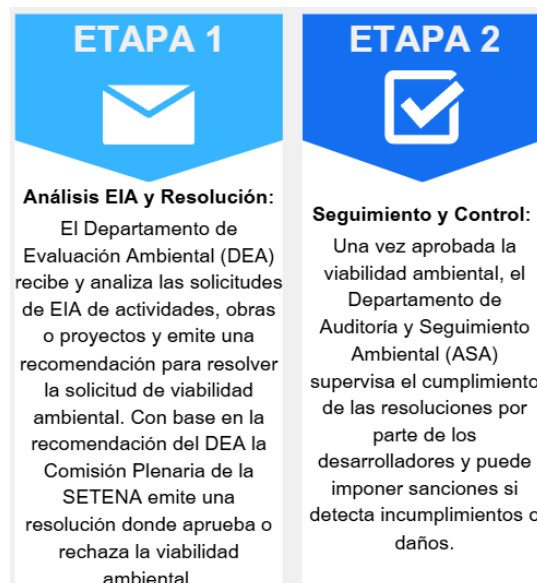
## ¿Cuáles son las etapas e instrumentos del proceso de EIA?

La EIA se desarrolla en dos etapas (ver figura 1), que deben ejecutarse mediante procedimientos, controles e instrumentos que permitan garantizar el control ambiental y la trazabilidad de las decisiones adoptadas, y debe constar en un expediente de acceso público.

En el marco de esta auditoría, se analizó una muestra de 59 expedientes con viabilidad ambiental aprobada, ubicados en las zonas costeras (ver figura 2) y los instrumentos de EIA examinados fueron los siguientes:

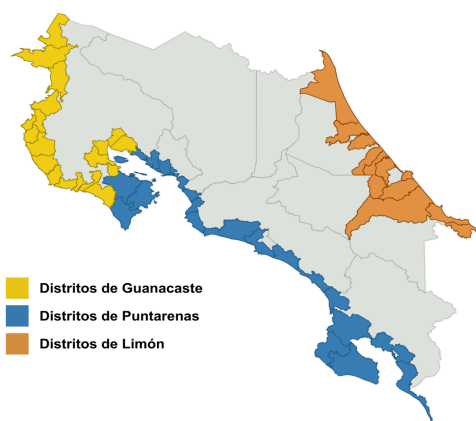
- **Declaración Jurada de Compromisos Ambientales (DJCA)**, para actividades, obras o proyectos con un impacto ambiental potencial moderado o bajo.
- **Estudio de Impacto Ambiental (EIA)**, requerido para aquellos con impacto ambiental potencial alto.

Figura 1. Etapas del proceso de EIA



Fuente: Elaboración propia con base en el DE 43898

Figura 2. Zonas costeras seleccionadas en revisión de expedientes



Fuente: Elaboración propia

## ¿Cuál es el rol de los consultores y responsables ambientales externos?

Los consultores ambientales elaboran los estudios técnicos que sustentan las solicitudes de viabilidad ambiental presentadas por los desarrolladores, información que tiene un peso determinante en la decisión final de la SETENA. Por su parte, los responsables ambientales supervisan el cumplimiento de los compromisos establecidos y reportan los resultados del seguimiento a la Institución. Debido a que su participación influye directamente en la aprobación, rechazo o modificación de los proyectos, el proceso requiere controles efectivos sobre la calidad, independencia y trazabilidad de la información que estos actores aportan.

<sup>1</sup> Artículos 17, 18 y 83 de la Ley Orgánica del Ambiente, n.º 7554.



La gestión del riesgo de corrupción en el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) para actividades, obras o proyectos que realiza la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) **incumple, en aspectos significativos, con los criterios del marco normativo y técnico aplicable.**

En primer lugar, **los controles diseñados para asegurar la calidad, veracidad y trazabilidad de la información técnica no son efectivos.** La verificación de estudios es deficiente, el monitoreo del cumplimiento de las resoluciones ambientales es reactivo y limitado, y las inspecciones ejecutadas son insuficientes. Esto genera toma de decisiones con base en información incompleta o no validada correctamente, comprometiendo la objetividad y transparencia del proceso.

En segundo lugar, **la respuesta institucional frente al riesgo de corrupción no abarca de manera integral a todos los actores y etapas del proceso.** Aunque existen instrumentos como el SEVRI, un código de ética y la digitalización de trámites, estos no incorporan controles preventivos dirigidos a consultores y responsables ambientales, ni mecanismos como la rotación del personal en funciones críticas, presentación de la declaración jurada sobre su situación patrimonial y divulgación oportuna de información pública. Estas carencias impiden anticipar y mitigar actuaciones que podrían afectar la toma de decisiones.

En conjunto, estas condiciones evidencian que la gestión del riesgo de corrupción en el proceso de EIA es débil e inoportuno, lo que incrementa la exposición institucional a interferencias indebidas, actos deshonestos, debilita la rendición de cuentas y socava la confianza pública en la protección ambiental y el desarrollo sostenible.

### ¿Qué encontramos?

- 1.1. La SETENA no ha adoptado un enfoque proactivo ni sistemático para prevenir y gestionar el riesgo de corrupción en el proceso de evaluación de impacto ambiental. Los controles establecidos no son rigurosos ni suficientes para asegurar la verificación de la información técnica generada por consultores y responsables ambientales, ni para garantizar que las decisiones se fundamenten en datos completos y confiables.
- 1.2. Esta falta de efectividad en el diseño y aplicación de los controles se refleja en cuatro dimensiones críticas del proceso: la verificación de la información técnica, el monitoreo del cumplimiento de condiciones, la ejecución de inspecciones y la confiabilidad de los mecanismos complementarios de control. La magnitud del problema se confirma en estas debilidades: en el 74 % (44 de 59) de los expedientes de EIA revisados se identificó al menos una inconsistencia de control, tanto en la etapa de valoración para el otorgamiento de la viabilidad ambiental como en su seguimiento. Estas deficiencias incluyen la ausencia de actas de inspección, informes técnicos sin fecha, estudios que no corresponden al proyecto, falta de cronogramas de medidas ambientales y omisión de informe de responsabilidad, entre otras, como se detalla en la figura 3 (ver anexos 1 y 2).

Figura 3. Proyectos aprobados con inconsistencias de control en el proceso EIA



Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de expedientes

- 1.3. A continuación, se presenta la desagregación de estas debilidades por dimensión de control:

#### Verificación insuficiente de la información técnica

- 1.4. Se determinaron **2 casos cuya viabilidad ambiental se aprobó a pesar de tener estudios específicos que no corresponden a los proyectos y fueron realizados por consultores** (ver figura 4), lo que refleja una revisión superficial de estos y validación incorrecta durante el proceso de análisis por parte de la SETENA. Dicha situación compromete la validez de los estudios y la veracidad de las viabilidades ambientales otorgadas, así como la protección de los ecosistemas presentes en las áreas de los proyectos.

## Los controles del proceso no son efectivos para prevenir el riesgo de corrupción

Figura 4. Casos aprobados con estudios específicos que corresponden a otros proyectos

D1-0234-2024	D1-0718-2024
El proyecto está ubicado en Nacascolo en Liberia, Guanacaste, no obstante, SETENA lo aprobó con base en un estudio arqueológico de otro proyecto ubicado en Playa Junquillal en Santa Cruz, Guanacaste.	El proyecto fue aprobado por SETENA con base en un estudio geotécnico que corresponde a un plano catastro con número y nombre de otro proyecto, ambos ubicados en Cóbano de Puntarenas.

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de expedientes

- 1.5. Además, la bitácora<sup>2</sup> digital ambiental que deben completar los responsables ambientales no está integrada con los expedientes de EIA<sup>3</sup>, no existe estandarización en cómo debe ser incluida la información relativa al seguimiento de los proyectos y no son de acceso público.

### Seguimiento reactivo y limitado

- 1.6. La SETENA no hace un seguimiento efectivo de las viabilidades ambientales, éste no es proactivo ni integral, y su impacto en el cumplimiento de los compromisos ambientales por parte del desarrollador es limitado.
- 1.7. Al respecto, la planificación del seguimiento se ve afectada porque la Institución no sabe con exactitud la cantidad de viabilidades ambientales activas, por lo que desconoce cuántos casos tiene a cargo; indica<sup>4</sup> que existen expedientes aún activos que datan desde 1995, lo que le dificulta establecer variables de frecuencia y muestras representativas. Los cierres de las viabilidad se hacen a solicitud del responsable ambiental, sin que SETENA controle que se hagan cuando corresponda. Sumado a ello, no cuenta con un sistema que alerte al Departamento de Auditoría y Seguimiento Ambiental (ASA) cuando se activa la bitácora digital y el inicio de obras, por lo que realiza el monitoreo solo hasta que ingrese alguna gestión relacionada al caso (por ejemplo, a petición del desarrollador) o se solicite por parte de la sociedad civil o alguna institución pública; además no se realizan todas las inspecciones (giras de campo) programadas por falta de recursos.
- 1.8. La única acción continua que manifiesta realizar la SETENA es la verificación de que las garantías ambientales estén vigentes —sin embargo, en 3 casos de la muestra no se encontró el comprobante de pago, además hay proyectos que no saben si están activos o no—. Por su parte, fue hasta el 12 de junio de 2025 que estableció una guía para la revisión de los informes de responsabilidad ambiental, los cuales son elaborados por profesionales externos, y en julio de 2025, ASA solicitó que se revisen 8 de estos informes por mes por cada analista.
- 1.9. Es así como, la SETENA reconoce que “Estas limitantes combinadas afectan la capacidad del Departamento para realizar un monitoreo integral y efectivo, condicionando tanto el impacto como la cobertura real de las acciones de supervisión sobre los proyectos y sus compromisos ambientales”. Por lo tanto, se deja en los responsables ambientales la obligación directa del cumplimiento de los compromisos fijados por SETENA en la resolución de viabilidad ambiental, cuya finalidad es evitar efectos al ambiente no contemplados en el proceso de EIA<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Mecanismo diseñado por la SETENA para el seguimiento de la viabilidad ambiental, donde el responsable ambiental debe registrar distintas acciones como: reporte de inicio de obras, gestión de la garantía ambiental, remisión de informes de responsabilidad ambiental, detalle fotográfico, modificaciones y solicitud de cierre.

<sup>3</sup> Artículos 48 y 50 del Decreto Ejecutivo n.º 43898.

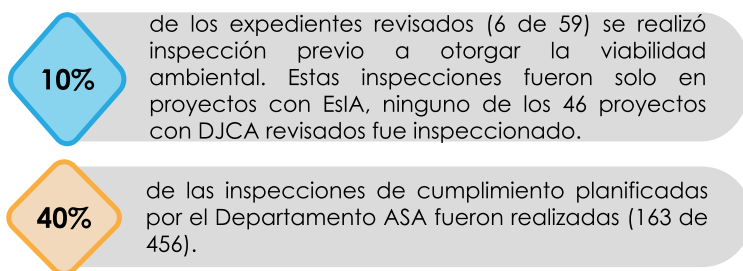
<sup>4</sup> Mediante oficio n.º SETENA-SG-1406-2025 del 16 de octubre de 2025.

<sup>5</sup> Mediante el artículo 76 del Decreto Ejecutivo n.º 43898.

### Ejecución insuficiente de inspecciones

**1.10.** Sumado a lo anterior, durante el 2024, se identificó una **insuficiente ejecución de las inspecciones** contempladas en los artículos 13, 51 y 54 del Decreto Ejecutivo n.º 43898, tal como lo señala la figura 5. La SETENA no ejecutó en su totalidad el plan de inspecciones elaborado para 2024, e inclusive **para el 2025 no se realizó una planificación de inspecciones**.

**Figura 5. Inspecciones realizadas en 2024**

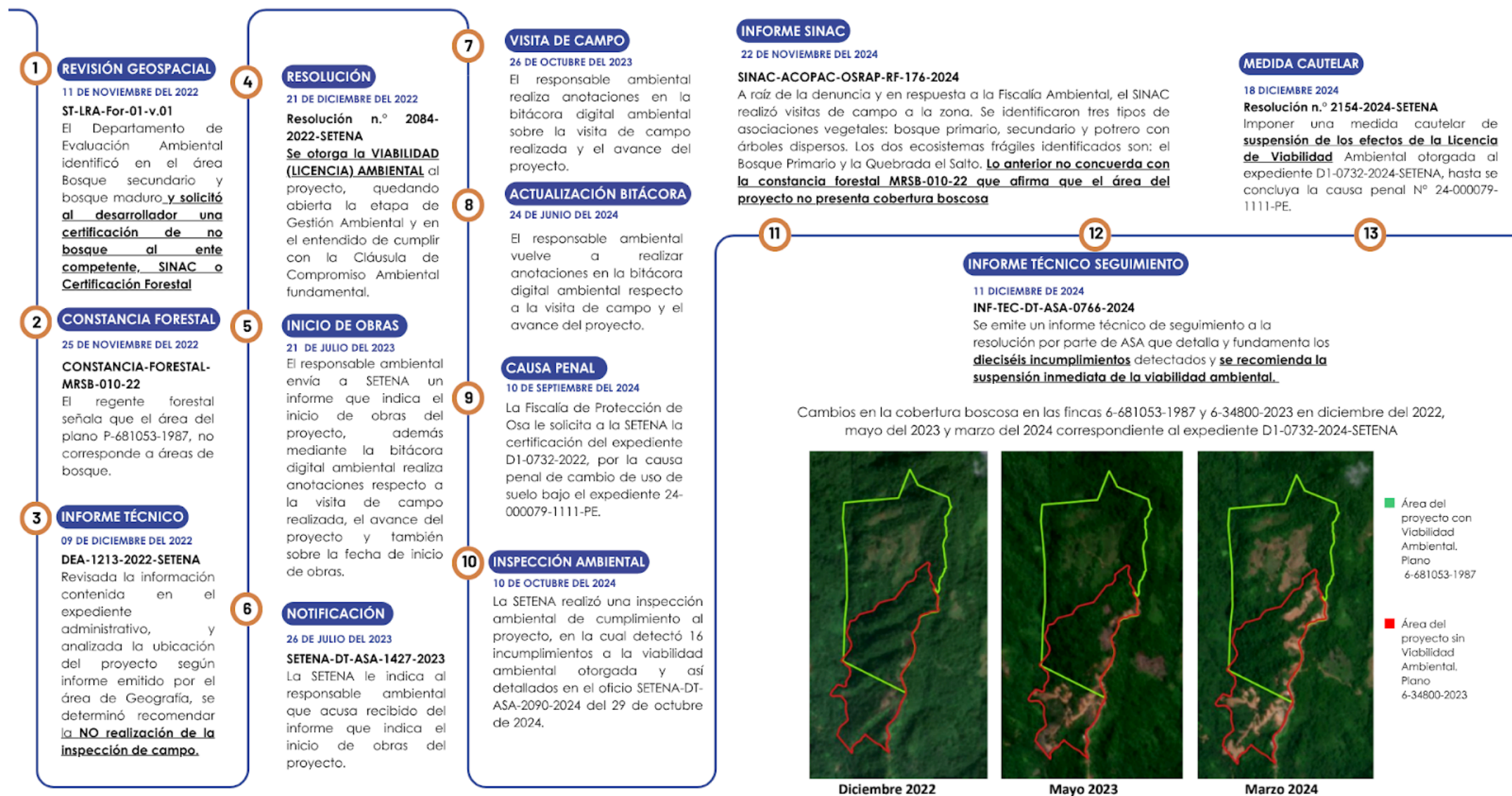


**Fuente:** Elaboración propia con información suministrada por la SETENA

- 1.11.** Las inspecciones son un mecanismo de control trascendental en el proceso de EIA, sin embargo, al ejecutarse una cantidad insuficiente de estas, se aumenta el riesgo de que ocurran incumplimientos y afectaciones ambientales, como lo sucedido en Portalón de Quepos (ver figura 6), expediente n.º D1-0732-2022, donde se solicitó la viabilidad ambiental para un proyecto inmobiliario con base en estudios hechos por un consultor ambiental. La SETENA realizó un análisis geoespacial e identificó que el proyecto se ubicaba en una zona de bosque, y solicitó al desarrollador aportar una certificación de que el área no presentaba cobertura boscosa.
- 1.12.** De este modo, el desarrollador aportó una **constancia forestal elaborada por el mismo consultor ambiental del proyecto pero actuando como regente forestal**, donde acreditó que el área no correspondía a bosque ni parte de este. Por su parte, la SETENA aceptó la constancia, **decidió no realizar inspección durante la etapa de análisis de EIA y otorgó la viabilidad ambiental**. Posteriormente, producto de una causa penal atendida por la Fiscalía de Protección de Osa sobre supuestas irregularidades en el proyecto, el SINAC realizó visita de campo y emitió criterio técnico indicando que sí existía bosque y ecosistemas frágiles, además la SETENA realizó una inspección, en la que **se detectaron 16 incumplimientos por parte del desarrollador y responsable ambiental**; este último fue el mismo consultor del proyecto.
- 1.13.** Además, **no existe un procedimiento que regule la ejecución de inspecciones**. Es relevante que bajo la ética e imparcialidad, la realización de las inspecciones no quede sujeta a juicios personales del funcionario a cargo. Se debe desarrollar un procedimiento interno<sup>6</sup> que al menos determinar cuál es el departamento competente para realizar la inspección según el caso; los criterios de selección y programación con atención a su potencial impacto ambiental; las competencias y responsabilidades de los funcionarios que las realicen; los métodos y herramientas a utilizar; las coordinaciones con otras instituciones cuando se requiera; el tipo de acciones a documentar; y el reporte y seguimiento posterior.

<sup>6</sup> Así requerido por el Decreto Ejecutivo n.º 43898, Reglamento de evaluación, control y seguimiento ambiental, mediante los artículos 13 y 51.

Figura 6. Caso en Portalón de Quepos, expediente D1-0732-2022



Fuente: Informe SINAC-ACOPAC-OSRAP-RF-176-2024 22 de noviembre del 2024

### Controles complementarios ineficaces: análisis geoespacial, auditorías y garantías ambientales, y registro de consultores

- 1.14. El **análisis geoespacial que realiza la SETENA** como parte del proceso EIA, presenta la debilidad de que **utiliza capas de cobertura forestal, registro de humedales, áreas silvestres protegidas, entre otras, que son imprecisas**, puesto que algunas no están oficializadas o las instituciones encargadas de generarlas no las han actualizado<sup>7</sup>. Por lo tanto, desde el análisis geoespacial no se puede afirmar con certeza si, por ejemplo, en las áreas de los proyectos ingresados para el proceso de EIA hay presencia de bosque.
- 1.15. Por otra parte, **no se realizan auditorías ambientales ni existe un procedimiento para ello**. Estas son un mecanismo establecido en el artículo 23 del Decreto Ejecutivo n.º 36815, con el propósito de examinar el cumplimiento de los compromisos ambientales adquiridos por los desarrolladores mediante la resolución de viabilidad ambiental. Además, SETENA señaló<sup>8</sup> que **no ha ejecutado garantías de cumplimiento y no cuentan con un procedimiento** que especifique cómo se puede y debe ejecutar ese control.
- 1.16. Por otra parte, **se exceptúa del Registro de Consultores de SETENA algunos consultores que elaboran estudios específicos**. Además, se cuenta con un filtro automático en la plataforma digital para verificar la inscripción del consultor principal en el registro, no así para los otros consultores que participen del proceso con instrumento de Estudios de Impacto Ambiental.
- 1.17. Al respecto, el artículo 16 del Decreto Ejecutivo n.º 43898 exige la inscripción de los consultores ambientales que participan en el proceso de EIA, exceptuando a los profesionales contratados para elaborar estudios específicos. Asimismo, indica que para los casos con Estudios de Impacto Ambiental (EIA), todos sus consultores deben estar inscritos, no así para los demás instrumentos de EIA, como la Declaración Jurada de Compromisos Ambientales (DJCA).
- 1.18. Sin embargo, cuando se analizan los anexos del mismo Decreto Ejecutivo, se identifica una contradicción, por ejemplo en el anexo A se define como consultor aquel que está inscrito en el registro gestionado por la SETENA, asimismo, en el caso de la DJCA, al referirse a la presentación de un estudio arqueológico y biológico rápido<sup>9</sup> realizado por profesionales competentes en la materia, se señala como requisito presentar el número de consultor y estar inscrito en el Registro de la SETENA.
- 1.19. Por consiguiente, la frase *“No así, los profesionales que elaboren y que sean contratados para elaboración de estudios específicos según el instrumento”* del artículo 16, genera una aparente antinomia en el reglamento. Por un lado, se establece que no se requiere el registro de los consultores que presentan estudios específicos con la salvedad del instrumento de Estudio de Impacto Ambiental; y por otro lado, los anexos refieren a que deben estar inscritos en el Registro.
- 1.20. Resulta relevante comprender que el Registro de Consultores que gestiona la SETENA es un mecanismo creado para brindar seguridad, veracidad y confiabilidad, tanto para el desarrollador como para la ciudadanía, acerca de la idoneidad del profesional debidamente habilitado por su colegio profesional, su experiencia y la calidad técnica de los estudios específicos presentados; testificando así que el consultor no ha sido condenado por delitos de índole ambiental, o

<sup>7</sup> Por ejemplo, la capa de cobertura forestal realizada por FONAFIFO en los años 2000 y 2005, así como la capa de registro de humedales realizada por SINAC en 2018.

<sup>8</sup> Oficio n.º SETENA-SG-0524-2025 del 24 de abril de 2025.

<sup>9</sup> Ver Decreto n.º 43898. DJCA-anexo 4, anexo D, punto 31.

sancionado en sede administrativa por infracción a la legislación ambiental.

- 1.21.** Además, cada consultor responde por su profesión y especialización, y al momento en que la SETENA tiene por cierta la información a modo de declaración jurada, únicamente con la firma del consultor principal responsable, independientemente de los consultores que éste a su vez contrate, se da un debilitamiento del sistema de control, por no garantizar la trazabilidad de la información y la aptitud del profesional.

### ¿Por qué se presenta este resultado?

- 1.22.** No existe un equilibrio en cuanto a las acciones establecidas por la SETENA para el control de las atribuciones que asumen los consultores y los responsables ambientales que participan en el proceso de EIA; así como falta de estandarización e inadecuada implementación y supervisión de los procedimientos, guías y controles relacionados con el proceso de EIA. Tampoco la SETENA ha garantizado la asignación de los recursos para la ejecución de estos controles, donde inclusive a nivel presupuestario se hizo un recorte significativo para el periodo 2025<sup>10</sup>.

### ¿Cómo se espera que funcione según la normativa?

- 1.23.** La SETENA debe adoptar un enfoque proactivo y sistemático para prevenir y gestionar los riesgos en el proceso de EIA, con especial atención al de corrupción. Esto implica la definición e implementación rigurosa de controles que proporcionan seguridad en el cumplimiento de las atribuciones institucionales y adaptarse a sus condiciones singulares<sup>11</sup>. Además, se espera que la SETENA cumpla con los controles existentes para la tramitación de las EIA, para garantizar que el proceso se ejecute de acuerdo a la normativa aplicable y se minimicen los riesgos que puedan resultar por inconsistencias, errores o malas prácticas. Sumado a ello, una de las funciones de la SETENA en el proceso de EIA es realizar inspecciones previo a otorgar la viabilidad ambiental y para verificar el cumplimiento de estas, según lo establecido por la Ley Orgánica del Ambiente<sup>12</sup> y el Decreto Ejecutivo n.º 43898<sup>13</sup>.

### ¿Qué pasa si no se corrige?

- 1.24.** Las debilidades señaladas comprometen la integridad, transparencia y trazabilidad del proceso de EIA; aumentan el riesgo de que se otorguen viabilidades con base en información incompleta, falsa o imprecisa, sin una valoración adecuada de sus eventuales impactos y exponiendo a los ecosistemas frágiles a potenciales daños. Estas omisiones pueden incrementar el riesgo de que los daños ambientales no se detecten, mitiguen, compensen o corrijan, debilitando así el objetivo fundamental de la SETENA de armonizar en forma precautoria el impacto ambiental con los procesos productivos y de la normativa ambiental del país.
- 1.25.** Asimismo, la falta de claridad en el Decreto Ejecutivo n.º 43898 acerca del registro de consultores, compromete la cadena de responsabilidad y expone a la SETENA a tomar decisiones basadas en información que podría no estar respaldada.

<sup>10</sup> Disminución de CRC 21.456.169 para inspecciones, un 73% respecto del 2024, según oficio n.º SETENA-SG-1094-2025 del 22 de agosto de 2025.

<sup>11</sup> Art 7, 10, 12 inciso a) y 14 de la Ley n.º 8292. Normas 1.1, 1.3, 3.1 y 4.1 de las Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE).

<sup>12</sup> Art 84 y 89 de la Ley n.º 7554, Ley Orgánica del Ambiente.

<sup>13</sup> Art 13, 51 y 54 del Decreto Ejecutivo n.º 43898, Reglamento de evaluación, control y seguimiento ambiental.

### ¿Qué encontramos?

- 2.1. La SETENA no ha desarrollado un sistema integral de gestión de riesgos que le permita identificar, analizar y administrar de manera proactiva y sistemática el riesgo de corrupción asociado al proceso de EIA. Los instrumentos institucionales disponibles no inciden de manera efectiva en la prevención de eventos que puedan comprometer la objetividad, integridad y legalidad de las decisiones adoptadas en ese proceso.
- 2.2. Se evidenció que la SETENA cuenta con un Plan Estratégico, Sistema de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI) y matriz de riesgos institucional vigentes, actualizados y con el riesgo de corrupción incluido; una Comisión Institucional de Ética y Valores; un código de ética; capacita funcionarios en temas de probidad, valores e integridad; realiza la autoevaluación del sistema de control interno; digitalizó el proceso de EIA; y estableció los mecanismos para la participación ciudadana, incluyendo la presentación de denuncias.
- 2.3. No obstante, la valoración de riesgos que lleva a cabo SETENA, en especial la administración del riesgo, presenta deficiencias significativas, —como las desarrolladas en el resultado 1 de este informe— que limitan la prevención del riesgo de corrupción en el proceso de EIA, el cual por su naturaleza es susceptible a este riesgo. Además, la ausencia de medidas estructurales efectivas se refleja en diversas áreas transversales, que a continuación se detallan:

#### Cultura de integridad sin proyección externa

- 2.4. Los controles establecidos por la SETENA para promover una cultura de integridad no consideran la participación que tienen otros actores externos dentro del proceso de EIA, como lo son los consultores y responsables ambientales. Así, las acciones que ha implementado se aplican solo a nivel interno de la Institución, pero no se trasladan hacia afuera, con la intención de prevenir que posibles conflictos de interés se materialicen en el proceso; ya sea con el desarrollador o entre los mismos roles de consultor ambiental, regente forestal y responsable ambiental, como se observa en el caso de la figura 6.

#### Debilidades transversales que incrementan la exposición al riesgo

- 2.5. La SETENA carece de un manual descriptivo de cargos institucional que detalle la descripción de cada puesto con sus características, funciones, objetivos, relaciones jerárquicas directas, competencias, entre otros. Aunque, actualmente utiliza un manual de puestos de la Dirección General del Servicio Civil, este es general, señala la familia laboral y no obedece a las especificaciones de las funciones especializadas propias de procesos técnicos como la EIA.
- 2.6. Los profesionales analistas del Departamento de Evaluación Ambiental (DEA) y de Auditoría y Seguimiento Ambiental (ASA), no han sido incluidos por el MINAE como parte de los funcionarios que están obligados a presentar la declaración jurada sobre su situación patrimonial ante la Contraloría General, dejándolos por fuera de este control. Estos funcionarios son responsables de realizar el análisis para otorgar la viabilidad ambiental, recomendar a la Comisión Plenaria la aprobación o rechazo, determinar el cumplimiento de las resoluciones y compromisos adquiridos por los desarrolladores, entre otras.

- 2.7.** En el Departamento ASA<sup>14</sup>, se determinó que **no hay rotación de los funcionarios respecto a los cantones asignados para llevar a cabo el seguimiento de las viabilidades**. Durante 2024 y 2025, solamente se rotaron a 2 funcionarios de los 13 que laboran en ASA, pero esto debido al aumento de seguimientos en cantones específicos; los demás funcionarios se han mantenido con los mismos cantones al menos en los últimos 5 años<sup>15</sup>.

### Transparencia limitada que reduce el control ciudadano

- 2.8.** La **publicación de información relevante en el sitio web es limitada**. Al respecto, según el artículo 23 del Decreto Ejecutivo n.º 43898, la SETENA debe publicar en la web un listado de los Estudios de Impacto Ambiental sometidos al proceso de EIA, con el fin de facilitar el control de los interesados; sin embargo, se constató que la lista publicada se encuentra desactualizada, ya que no se encontraron 12 de 48 expedientes tramitados durante el periodo auditado.
- 2.9.** Aunado a lo anterior, el sitio web de la SETENA no ofrece acceso a información que permita al ciudadano encontrar proyectos de su interés sometidos al proceso de EIA, siendo que no hay facilidades para reconocerlos por su ubicación geográfica, desarrollador, tipo, entre otros; ya que la lista publicada, además de estar desactualizada, solo contempla uno de los diez instrumentos<sup>16</sup> de EIA que se pueden tramitar. Esto es contrario a lo previsto en el artículo 23 de la Ley Orgánica del Ambiente, según el cual la información del proceso de EIA debe estar disponible para ser consultada por cualquier persona, y al principio de publicidad máxima dispuesto en la Ley n.º 10.554, que obliga a la Administración a utilizar las herramientas tecnológicas para publicar de manera oficiosa información que promueva el control y la transparencia.

### ¿Por qué se presenta este resultado?

- 2.10.** La Dirección de Recursos Humanos del MINAE no ha atendido la solicitud de la SETENA respecto a la propuesta del manual descriptivo de cargos institucional; ello a pesar de que el Ministro de Ambiente y Energía, en el Oficio DM-791-2022, solicitó la creación y oficialización de este, cuya propuesta debía estar desde noviembre de 2024. Respecto de las otras debilidades, se observa que las acciones de control transversales en relación al riesgo de corrupción no responden a una visualización integral y sistémica de todos los actores, roles y responsabilidades dentro del proceso de EIA.

### ¿Cómo se espera que funcione según la normativa?

- 2.11.** Para garantizar la adecuada gestión de riesgos, se debe llevar a cabo una valoración de riesgos que implica identificar y analizar de manera sistemática aquellos riesgos relevantes asociados al logro de los objetivos institucionales, incluyendo el riesgo de corrupción, valorando su probabilidad de ocurrencia y su posible impacto. Con base en ello, se debe decidir y adoptar las medidas necesarias para administrar dichos riesgos, asegurando el funcionamiento de mecanismos operativos que los minimicen y mantengan a la organización en un nivel de riesgo aceptable<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Departamento encargado de dar seguimiento al cumplimiento de las viabilidades ambientales aprobadas.

<sup>15</sup> En el caso de los funcionarios destacados en las zonas de San Ramón y Pérez Zeledón, la SETENA justificó que no roten por estar regionalizados en dichos cantones.

<sup>16</sup> D1+Declaración Jurada de Compromisos Ambientales, D1+Pronóstico Plan de Gestión Ambiental, D1+Estudio de Impacto Ambiental, Estudio de Diagnóstico Ambiental, D1-C, D1-Torres, D4-Forestal, D5-Maricultura, D6-Cuadrante Urbano y D1-Desalinización.

<sup>17</sup> Artículo 14 de la Ley n.º 8292.

- 2.12.** Este deber se materializa a través de un ciclo de gestión de riesgos que comienza con la identificación de los eventos que podrían afectar los objetivos, para luego analizarlos y determinar su nivel de riesgo. Posteriormente, se deben evaluar y priorizar para seleccionar las medidas de administración más eficientes y viables, considerando su costo-beneficio y el interés público. El ciclo se completa con la revisión periódica para monitorear la efectividad de las acciones implementadas, la documentación de todo el proceso para asegurar la trazabilidad, y la comunicación transparente de la información sobre los riesgos a todas las partes interesadas, tanto internas como externas a la institución<sup>18</sup>.

#### ¿Qué pasa si no se corrige?

- 2.13.** Se compromete la capacidad institucional para detectar irregularidades, prácticas deshonestas y garantizar una rendición de cuentas efectiva en el proceso de EIA, lo cual afecta directamente la credibilidad de la Institución, disminuye la confianza ciudadana, restringe las posibilidades de control social y no contribuye con la misión fundamental de la SETENA de armonizar las actividades productivas del país con la protección de los ecosistemas frágiles.

---

<sup>18</sup> Directriz cuatro de las Directrices Generales para el Establecimiento y Funcionamiento del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional, D-3-2005-CO-DFOE.

## Responsables

- A Franz Tattenbach Capra, en su condición de Ministro de Ambiente y Energía, o a quien ocupe el cargo

Disposiciones	Plazo
<p><b>D1.</b> Resolver lo procedente acerca de la propuesta remitida por la SETENA, según la disposición D4, para ajustar el Decreto Ejecutivo n.° 43898 respecto al registro de consultores. (Ver párrafos del 1.16 al 1.21)</p>	<p>Para dar por acreditada esta disposición, se deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General, lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>A más tardar 3 meses después de recibida la propuesta de ajuste al Decreto Ejecutivo n.° 43898, una certificación que acredite la aprobación y firma de la propuesta por parte del Poder Ejecutivo y la remisión a La Gaceta para su publicación.</li> <li>A más tardar 3 meses después de la aprobación y firma por parte del Poder Ejecutivo, una certificación que acredite la respectiva publicación en La Gaceta.</li> </ol>
<p><b>D2.</b> Resolver y aprobar lo procedente respecto a la propuesta del manual descriptivo de cargos institucional de la SETENA, con el fin de establecer la descripción de cada puesto con sus detalles, características, funciones, objetivos, relaciones jerárquicas directas, competencias, entre otros, del personal que participa en las diferentes etapas del proceso de evaluación de impacto ambiental. (Ver párrafo 2.5)</p>	<p>Para dar por acreditada esta disposición, se deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General, lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>A más tardar el 27 de marzo de 2026, una certificación que acredite lo resuelto y aprobado respecto al manual descriptivo de cargos institucional para la SETENA.</li> </ol>

## Responsables

- A Vianney Loaiza Camacho, en su condición de Directora de Gestión Institucional de Recursos Humanos del Ministerio de Ambiente y Energía, o a quien ocupe el cargo

Disposiciones	Plazo
<p><b>D3.</b> Realizar un análisis acerca de la obligación de presentar la declaración jurada de situación patrimonial de los profesionales analistas de los Departamentos de Evaluación Ambiental y de Auditoría y Seguimiento Ambiental de la SETENA, según el ejercicio de sus funciones en el proceso de EIA, con base en lo regulado en el inciso 3.i) del artículo 56 del Decreto Ejecutivo n.° 32333, o cualquiera otro de los supuestos previstos en la normativa vigente. (Ver párrafo 2.6)</p>	<p>Para dar por acreditada esta disposición, se deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General, lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>A más tardar el 15 de diciembre de 2025 una certificación que acredite la elaboración del análisis respecto a la obligación de los funcionarios de las SETENA de presentar la declaración jurada de situación patrimonial, y la inclusión en el Sistema de Declaración Jurada de Bienes de la Contraloría</li> </ol>

General, según corresponda.

## Responsables

- A Andrés Cortez Orozco, en calidad de Secretario General de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, o a quien ocupe el cargo

Disposiciones	Plazo
<p><b>D4.</b> Elaborar y remitir al Ministro de Ambiente y Energía, para lo que corresponda, una propuesta de ajuste del Decreto Ejecutivo n.° 43898, con el propósito de corregir la falta de claridad acerca del registro de consultores en el artículo 16 y anexos relacionados con los instrumentos de EIA; que además considere los controles suficientes y oportunos para validar la idoneidad de los consultores y responsables ambientales. (Ver párrafos del 1.16 al 1.21)</p>	<p>Para dar por acreditada esta disposición, se deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General, lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>A más tardar el 15 de enero de 2026, una certificación que acredite la remisión de la propuesta al Ministro de Ambiente y Energía sobre el ajuste al Decreto Ejecutivo n.° 43898.</li> </ol>
<p><b>D5.</b> Definir e implementar los mecanismos de control que permitan gestionar el riesgo de corrupción, mediante la verificación efectiva de la información técnica, el monitoreo proactivo e integral del cumplimiento de las resoluciones de viabilidad ambiental, la ejecución de inspecciones y la confiabilidad de los mecanismos complementarios de control. (Ver párrafos 1.1 al 1.15)</p>	<p>Para dar por acreditada esta disposición, se deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General, lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>A más tardar el 15 de junio de 2026, una certificación que acredite la definición de los mecanismos de control.</li> <li>A más tardar el 30 de noviembre de 2026, un informe de avance de la implementación de los de los mecanismos de control.</li> <li>A más tardar el 28 de mayo de 2027, un informe de avance de la implementación de los mecanismos de control.</li> </ol>
<p><b>D6.</b> Elaborar un diagnóstico de las necesidades y establecer las acciones que le permitan a la SETENA cumplir al menos con las responsabilidades que se le asignan en el Decreto Ejecutivo n.° 43898 respecto de las inspecciones. (Ver párrafos del 1.10 al 1.13)</p>	<p>Para dar por acreditada esta disposición, se deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General, lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>A más tardar, el 15 de abril de 2026, una certificación en dónde conste el diagnóstico y el establecimiento de acciones.</li> <li>A más tardar, el 30 de octubre de 2026 un informe de avance de la implementación de las acciones para cumplir con las responsabilidades respecto de las inspecciones.</li> </ol>

**D7.** Integrar la bitácora digital ambiental con el expediente digital de las actividades, obras o proyectos, con el fin de que dicha bitácora esté contenida en el expediente y la documentación sea de acceso público, según lo estipulado en los artículos 48 y 50 numeral 4 del Decreto Ejecutivo n.º 43898. (Ver párrafo 1.5)

Para dar por acreditada esta disposición, se deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General, lo siguiente:

- a. A más tardar el 13 de marzo de 2026, un informe de avance de las acciones realizadas para integrar la bitácora digital ambiental con el expediente digital de las actividades, obras o proyectos.
- b. A más tardar el 30 de noviembre de 2026, una certificación que acredite la integración de la bitácora digital ambiental y el expediente digital de las actividades, obras o proyectos.

**D8.** Crear e implementar un mecanismo para la publicación oportuna y periódica de la lista de actividades, obras o proyectos sometidos al análisis de EIA, independientemente del tipo de instrumento por el cual se tramite, conforme al artículo 23 de la Ley Orgánica del Ambiente y al principio de publicidad máxima dispuesto en la Ley n.º 10554. (Ver párrafos 2.8 y 2.9)

Para dar por acreditada esta disposición, se deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General, lo siguiente:

- a. A más tardar el 27 de febrero de 2026, una certificación que acredite la creación del mecanismo para la publicación de la lista de actividades, obras o proyectos sometidos al proceso de EIA.
- b. Remitir a más tardar el 31 de marzo de 2026, un informe de avance la implementación del mecanismo para la publicación de la lista de actividades, obras o proyectos sometidos al proceso de EIA.

**D9.** Establecer e implementar medidas estructurales efectivas que contribuyan a la promoción de la ética en el proceso de EIA, dado los roles y responsabilidades que llevan a cabo actores internos como externos, de forma que se prevengan conflictos de interés entre funcionarios de SETENA, desarrolladores, consultores ambientales, regentes forestales y responsables ambientales (Ver párrafos 2.4 y 2.7).

Para dar por acreditada esta disposición, se deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General, lo siguiente:

- a. A más tardar, el 15 de mayo de 2026, una certificación en donde conste el establecimiento de las medidas.
- b. A más tardar el 15 de diciembre de 2026, un informe de avance de la implementación de las medidas.

## Fundamentación

La CGR realizó una auditoría de carácter especial en la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) enfocada en los mecanismos de control implementados para gestionar el riesgo de corrupción en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental (EIA). Este tipo de auditoría tiene el propósito de determinar si la institución pública actúa conforme a las disposiciones legales, reglamentarias y normativas aplicables. La auditoría se efectuó con fundamento en las competencias conferidas a la CGR en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y los numerales 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica n.º 7428, en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.

## Validación de términos

Los términos de auditoría fueron comunicados a la SETENA, mediante el oficio DFOE-SOS-0195-(09237)-2025 del 09 de mayo de 2025. Se formalizaron los siguientes términos que consideran las observaciones efectuadas por la Administración:

- **Objetivo:** Determinar si el proceso de evaluación de impacto ambiental que realiza la SETENA cumple con la gestión del riesgo de corrupción conforme al marco regulatorio y sanas prácticas aplicables.
- **Alcance:** La auditoría abarca las acciones comprendidas entre el 1 de enero de 2024 al 31 de diciembre de 2024 y se extenderá en aquellos casos en los que se considere pertinente.
- **Fuentes de criterios:** Los criterios de auditoría se fundamentan principalmente en las siguientes fuentes:

Normativa	Artículos relevantes
Constitución Política de la República	11, 176
Ley General de Administración Pública, n.º 6227	4, 11, 271
Ley General de Control Interno, Ley n.º 8292	7, 10, 12 a 18, 29
Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito, n.º 8422	3
Ley Orgánica del Ambiente, n.º 7554	17, 18, 23, 83, 84, 89
Decreto Ejecutivo n.º 43898, Reglamento de evaluación, control y seguimiento ambiental	2, 13, 14, 16, 23, 48, 50, 51, 54, 61, 62, 64, 86
Decreto Ejecutivo n.º 36815, Reglamento de Organización de la estructura interna de SETENA	2, 13, 18, 21, 23
Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) y sus reformas	1.1, 1.3, 2.2 a 2.5, 3.1, 3.2, 4.1, 4.4.1, 4.6, 5.1, 5.4, 5.6, 5.8, 6.1
Decreto Ejecutivo n.º 33146 Principios Éticos de los Funcionarios Públicos	1
Directriz n.º 022-PLAN Implementación de medidas inmediatas para fortalecer la integridad en la función pública del 23 de junio de 2023	6, 9

## Metodología

La auditoría se realizó conforme a las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR, el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE, que está basado en la ISSAI 100: Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público y la ISSAI 400: Principios de la Auditoría de Cumplimiento de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Para el desarrollo de esta auditoría, se utilizó la información suministrada en las entrevistas a funcionarios de la SETENA; las respuestas de consultas planteadas por escrito a los diferentes departamentos de la SETENA y a la Dirección de Recursos Humanos del MINAE; las pruebas de auditoría y sesiones de validación; así como la revisión de expedientes de actividades, obras o proyectos ingresados para trámite de EIA ante la SETENA durante el periodo de 2024 a abril de 2025, mediante los instrumentos de Declaración Jurada de Compromisos Ambientales (DJCA) y Estudio de Impacto Ambiental, el periodo de alcance fue entre el 1 de enero de 2024 y el 30 de abril de 2025, ampliándose en los casos en los que fue necesario.

Las pruebas realizadas se basaron en el análisis de la documentación aportada por la SETENA y en la revisión del cumplimiento de la normativa vigente relacionada con la EIA para los expedientes de actividades, obras o proyectos con DJAC y Estudio de Impacto Ambiental aprobados, abarcando las etapas de análisis técnico, aprobación de la viabilidad ambiental y seguimiento del cumplimiento de dicha viabilidad. La definición y selección de la muestra de expedientes se realizó considerando el muestreo de auditoría y las actividades, obras o proyectos con viabilidad ambiental aprobada, así como ubicadas en los distritos costeros del país o cercanas a la zona marítimo terrestre, dada su alta vulnerabilidad ambiental y el posible impacto a la biodiversidad, bosques y belleza escénica, lo cual dio como resultado un total de 59 expedientes.

Para los expedientes con DJCA se realizó un muestreo probabilístico considerando un nivel de confianza del 95%, una tasa de error tolerable del 10%, y una tasa de error esperado del 2%, con estos parámetros se determinó un total de 46 expedientes, los cuales fueron seleccionados de forma aleatoria; además se seleccionaron 4 expedientes más tomando en cuenta su relación con el tema auditado. En el caso de los expedientes con Estudio de Impacto Ambiental se seleccionaron los 9 expedientes ubicados en distritos costeros y con viabilidad aprobada.

## Comunicación preliminar

El borrador del informe fue remitido mediante los oficios n.º 18405 (DFOE-SOS-0654) y n.º 18410 (DFOE-SOS-0655) del 20 de octubre de 2025, y comunicado en reunión virtual el 22 de octubre de 2025, con la participación del Viceministro de Energía, Auditor Interno y la Directora de Gestión Institucional de Recursos Humanos del Ministerio de Ambiente y Energía; así como el Secretario General, Asesoras de la Secretaría, Jefe del Departamento de Auditoría y Seguimiento Ambiental, Jefe del Departamento de Evaluación Ambiental, Jefe de la Dirección Técnica, Jefe del Departamento de Asesoría Jurídica, Jefe del Departamento de Planificación, todos de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental; con el propósito de que se formularán, en el plazo otorgado, las observaciones pertinentes al contenido del documento citado. La SETENA remitió observaciones al borrador por medio del oficio n.º SETENA-SG-1466-2025 del 28 de octubre de 2025, las cuales fueron atendidas por el Área de Fiscalización para el Desarrollo Sostenible mediante el oficio n.º 21443 (DFOE-SOS-0678) del 30 de octubre de 2025.

## Cumplimiento de disposiciones

De conformidad con los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República n.º 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno n.º 8292, las disposiciones contenidas en este informe son de acatamiento obligatorio y deberán cumplirse dentro del plazo establecido, siendo su incumplimiento injustificado causal de responsabilidad. Para su observancia, se deberán aplicar los Lineamientos Generales para el Cumplimiento de las Disposiciones y Recomendaciones de la CGR, Resolución R-DC-144-2015. La CGR se reserva el derecho de verificar la implementación efectiva de estas disposiciones y de valorar las responsabilidades correspondientes en caso de incumplimiento.

## Equipo auditor

Esta auditoría fue realizada por un equipo multidisciplinario del Área de Fiscalización para el Desarrollo Sostenible de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, dirigida por Lía Barrantes León.

**CGR** | **Firmado digitalmente**  
Valide las firmas digitales

## Anexo 1

Inconsistencias de control identificadas en la etapa de aprobación de la viabilidad ambiental

Tipo de inconsistencia identificada	N.º de expediente	Porcentaje
Ausencia del acta de inspección realizada durante el análisis para otorgar la viabilidad	D1-0556-2024, D1-0667-2024, D1-0694-2024, D1-0729-2024.	6,7%
Informes técnicos sin fecha de elaboración	D1-0025-2025, D1-0443-2024, D1-0699-2024, D1-0082-2025, D1-0041-2025, D1-0466-2024, D1-0718-2024, D1-0420-2024, D1-0054-2025, D1-0467-2024, D1-0790-2024, D1-0599-2024, D1-0058-2025, D1-0475-2024, D1-0805-2024, D1-0667-2024, D1-0069-2025, D1-0496-2024, D1-0837-2024, D1-0694-2024, D1-0080-2025, D1-0524-2024, D1-0868-2024, D1-0729-2024, D1-0116-2025, D1-0594-2024, D1-0896-2024, D1-0860-2024, D1-0224-2025, D1-0650-2024, D1-1016-2024, D1-0299-2025, D1-0677-2024, D1-1082-2024, D1-0334-2025, D1-0680-2024, D1-0007-2025.	62,7%
Ausencia de cronograma de ejecución de las medidas ambientales	D1-0694-2024	1,6%
Presentación de estudios específicos con base a datos de otro proyecto	D1-0718-2024, D1-0234-2024.	3,3%

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de expedientes

## Anexo 2

Debilidades de control identificadas en la etapa de seguimiento de la viabilidad ambiental

Tipo de inconsistencia identificada	N.º de expediente	Porcentaje
La información adjunta en la bitácora digital ambiental no está en el expediente digital público	D1-0360-2024, D1-0680-2024, D1-0062-2024, D1-0732-2022, D1-0153-2024, D1-0896-2024, D1-0233-2024, D1-0940-2024, D1-0443-2024.	100%
No se indica el inicio de obras en la bitácora digital ambiental	D1-0360-2024, D1-0062-2024, D1-0153-2024, D1-0233-2024, D1-0443-2024, D1-0940-2024.	66,6%
No se encuentra el comprobante de pago de la garantía ambiental	D1-0153-2024, D1-0443-2024, D1-0732-2022.	33,3%
No se presenta el informe de responsabilidad ambiental del primer semestre de 2025.	D1-0062-2024.	11,1%
No se encuentra el nombramiento del responsable ambiental	D1-0443-2024	11,1%

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de expedientes