

DGA-015-2019  
21 de enero 2019

Doctora  
Priscilla Herrera García  
Directora  
**DIRECCIÓN GENERAL DE SALUD**

**ASUNTO: ADVERTENCIA SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA PLATAFORMA CONSULTIVA PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS**

Estimada Doctora

Dentro de las competencias de la Auditoría Interna establecidas en el artículo 22 inciso d) de la Ley General de Control Interno No. 8292, así como en la norma 1.1.4 del Manual de Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público R-DC-119-2009 y el artículo 47 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de esta Auditoría, Decreto Ejecutivo 34575-S, se establecen los servicios preventivos que debe prestar la Auditoría Interna a la administración activa por lo que, bajo el fundamento legal citado, se procede a emitir la siguiente advertencia sobre el funcionamiento de la Plataforma Consultiva para la Gestión Integral de Residuos, no sin antes indicarle que ya en el año 2015 mediante oficio DGA-343-2015 de fecha 29 de junio, se había efectuado advertencia sobre la conformación de la Plataforma Consultiva en la cual se hizo referencia a los aspectos que, como Órgano Colegiado, deben cumplir los miembros de esta plataforma, por lo que es importante que se retome nuevamente los aspectos ahí señalados y se cumpla con lo establecido en el ordenamiento legal.

La Ley N°8839 denominada "*Ley para la Gestión Integral de Residuos*", tiene como objeto "*regular la gestión integral de residuos y el uso eficiente de los recursos, mediante la planificación y ejecución de acciones regulatorias, operativas, financieras, administrativas, educativas, ambientales y saludables de monitoreo y evaluación*". En el Reglamento General a dicha Ley se crea, en su artículo 5, una plataforma consultiva cuyo objetivo es "*servir como espacio de coordinación, consulta, intercambio y asesoría para la construcción participativa y ejecución de los instrumentos necesarios para la aplicación de la ley No. 8839 y sus reglamentos*". Si bien el citado Reglamento no dedica un apartado para las funciones de la plataforma consultiva, se interpreta que esta tiene como función establecer una coordinación interinstitucional mediante la cual no sólo se construyan y ejecuten instrumentos necesarios para la aplicación de la Ley y ese mismo reglamento, sino que además, se formulen medidas especiales orientadas a la correcta aplicación de tales textos normativos. Aunado a ello, el artículo 40 del citado Reglamento establece el deber de la plataforma consultiva de analizar las solicitudes de financiamiento que realicen los pequeños gestores para la asignación de recursos del fondo para la gestión integral de residuos.

Ahora bien, según el artículo 6 del Reglamento, esa plataforma consultiva debe estar conformada por un representante del Ministerio de Salud; del Ministerio de Ambiente y Energía; Ministerio de Agricultura y Ganadería; Ministerio de Educación Pública; Instituto de Fomento y Asesoría Municipal; la Unión Nacional de Gobiernos Locales (en representación de las Municipalidades); Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada; Consejo Nacional de Rectores; y del sector de las Organizaciones no gubernamentales vinculadas a la gestión de residuos. Además, cita que *“El Ministerio de Salud solicitará el nombramiento de un representante y un suplente de cada sector”*, con lo cual se habilita la figura de la suplencia en ese órgano colegiado.

En la Auditoría Especial<sup>1</sup> que esta Dirección se encuentra realizado sobre el funcionamiento de la Plataforma Consultiva, se solicitó según correo enviado a la Coordinadora en Planificación Gestión Integral de Residuos, el 27 de noviembre de 2018 y oficio DGA-479-2018 dirigido al Director de la Dirección de Protección al Ambiente Humano, en adelante DPAH, información sobre la Gestión Integral de Residuos, entre ella: las convocatorias a los miembros de la Plataforma Consultiva a reuniones ordinarias y extraordinarias con el respectivo orden del día; peticiones de los demás miembros de incluir temas en el orden del día; listados de asistencia a las sesiones; en caso de haberse presentado alguna ausencia, las respectivas justificaciones; y las actas de todas las sesiones realizadas desde la integración de la Plataforma Consultiva de la Gestión Integral de Residuos.

Mediante oficio DPAH-D-479-2018 del 14-12-2018 suscrito por el Director de DPAH, se indicó que la información no se tiene a disposición por la incapacidad de la funcionaria encargada de dicha coordinación, producto de la intervención quirúrgica que se le realizó, funcionaria que anteriormente había indicado a esta auditoría que, debido al cambio de computadora, la información la mantenía respaldada en discos duros externos y requería de tiempo para depurar la información.

Al respecto las Normas de Control Interno para el Sector Público N-2-2009-CO-DFOE, establecen la obligación del Jерarca y titulares subordinados de adoptar aquellas actividades que garanticen la recopilación, procesamiento, mantenimiento y custodia de la información, así como el acceso y comunicación de la misma; además, asegurar una debida gestión documental institucional mediante la cual se recupere la información de la organización de manera oportuna y eficiente; si la DPAH dispuso de que se mantuviera la información en la computadora de la funcionaria, al realizar cambio de computadora se debió tomar todas las medidas pertinentes para asegurar la integridad, accesibilidad de la información y su disposición inmediata, de forma que no dependa del acceso de un funcionario y de un solo dispositivo de resguardo. Para los efectos que interesan, señalan las Normas de Control Interno para el Sector Público acerca de la confiabilidad y oportunidad de la información, y la gestión documental:

---

<sup>1</sup> Comunicada mediante oficio DGA-460-2018 del 23-11-2018

**“4.4 Exigencia de confiabilidad y oportunidad de la información** El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente que se recopile, procese, mantenga y custodie información de calidad sobre el funcionamiento del SCI y sobre el desempeño institucional, así como que esa información se comuniquen con la prontitud requerida a las instancias internas y externas respectivas. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas, así como los requisitos indicados en la norma 4.2...”

**“5.4 Gestión documental:** El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información propicien una debida gestión documental institucional, mediante la que se ejerza control, se almacene y se recupere la información en la organización, de manera oportuna y eficiente, y de conformidad con las necesidades institucionales.”

Por otro lado, según tuvo conocimiento esta Auditoría, el Libro de Actas (legalizado en el año 2015) fue extraviado, aspecto que fue ratificado por el Director de DPAH en el oficio DPAH-D-479-2018, en el cual señala que mediante oficio DPAH-D-256-2017 de fecha 3 de julio de 2017 se hizo de conocimiento del entonces Director General de Salud, el cual con oficio DGS-2235-2017 del 6 de setiembre le trasladó copia del oficio DAJ-UAL-JM-1482-2017 que indica que debe proceder conforme a lo establecido en “el documento institucional denominado “Servicios Preventivos, Legalización de Libros” MS.NI.SLA.03.03.03” (...) que refiere a la reposición por robo o extravió o incendio.” y que para ello, la DPAH se procedió a realizar los trámites para la publicación en la Gaceta y el Diario La Extra los días 21 de diciembre de 2017 y 15 de noviembre de 2017 respectivamente, sin embargo, fue hasta un año después, el 4 de diciembre de 2018 que se le solicitó colaboración al Dirección de Asuntos Jurídicos, para ubicar la segunda publicación en la Gaceta, no obstante, se indicó que la publicación por segunda vez no fue realizada. Además, en el oficio DPAH-D-479-2018 continúa señalado que el documento institucional “Servicios Preventivos, Legalización de Libros” MS.NI.SLA.03.03.03” no indica en el apartado 7.5 a quien se le debe reportar el robo, por lo que optó por informárselo a su jefe inmediato y que en el mismo anuncio publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 242 como en el Diario La Extra solicitó a la Auditoría Interna del Ministerio de Salud la reposición del libro. De lo anterior se desprende que, desde hace año y medio, la Plataforma Consultativa ha estado sesionando sin formalizar los acuerdos tal como corresponde.

Al respecto se debe indicar que, en el documento MS.NI.SLA.03.03.03, el punto 7.1 establece con claridad suficiente que “La legalización de libros se llevará a cabo por solicitud escrita a la Dirección de Auditoría Interna, de las instancias responsables de llevarlos”, y de acuerdo a lo establecido en las Normas de Control Interno para el Sector Público 4.4.4 es obligación del Jerarca y titulares subordinados velar por la custodia, mantenimiento, disponibilidad y cierre del libro de actas al señalar:

*“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar que se disponga de los libros contables, de actas y otros requeridos por el bloque de legalidad, según corresponda, y que se definan y apliquen actividades de control relativas a su apertura, mantenimiento, actualización, disponibilidad, cierre y custodia.*”

Todo esto debido a la importancia que reviste el acta, pues es el documento que hace constar la discusión de los asuntos deliberados, y acordados, así lo ha señalado la Procuraduría General de la República en el dictamen C-144-2006, al señalar la importancia de las actas en los órganos colegiados:

*“... las actas vienen a contener la deliberación del órgano colegiado; en consecuencia, también constan en dicho documento los acuerdos adoptados, y como se dirá más adelante, ello adquiere gran trascendencia, en tanto no es hasta que se tiene aprobada el acta, que los acuerdos del órgano colegiado van a adquirir firmeza y eficacia. (...) La obligación de levantar un acta de las sesiones de un órgano colegiado resulta conforme con la naturaleza de los mismos, a saber: en tratándose de órganos deliberativos, se busca asegurar la transparencia en el ejercicio de sus competencias, lo cual se garantiza con la constatación de los criterios y opiniones de los miembros que lo conforman, y que, una vez aprobada el acta, se constituye en documento público, siendo el instrumento idóneo para que cualquier interesado se entere del proceso argumentativo que siguió...”*

Al no existir el libro de actas de la Plataforma Consultiva no se garantiza la confiabilidad y oportunidad de la información, pues no existe certeza de qué fue lo deliberado y decidido por el Órgano Colegiado, es decir, los miembros de la Plataforma Consultiva, aspecto que se plasma con la aprobación de las actas levantadas.

Según lo ha señalado la Procuraduría General de la República en diferentes dictámenes, el libro de actas tiene como función contener todas las actas, lo que permite determinar la existencia del acta, su autenticidad, su integridad y conservación y en ese sentido, determina que las actas son las oficiales. Además, el libro de actas es un medio que permite lograr la publicidad de la actividad del órgano colegiado

Como documento público, el acta es parte del acervo documental del ente de que se trate, por lo que debe ser conservado y custodiado de acuerdo con las normas establecidas al efecto. Pero, además, debe garantizarse la inalterabilidad de su contenido, a efecto de que permita probar la decisión adoptada en la sesión correspondiente, así como el cumplimiento de los requisitos establecidos por el ordenamiento para la celebración de sesiones por parte de un órgano colegiado, Dictamen de la Procuraduría General de la República C-246-2007 del 20 de Julio 2007.

Sobre la competencia de la Auditoría, en el oficio de la Contraloría General de la República N° DFOE-ST-0074 del 18 de octubre del 2012, citado en el dictamen de la Procuraduría General de la República C-148-2018 del 19 de junio de 2018, se hizo referencia al procedimiento para

efectuar la legalización de los libros y a su importancia, estableciendo su trascendencia al indicar:

***“a) SOBRE LA COMPETENCIA DE LEGALIZACIÓN DE LIBROS A CARGO DE LA AUDITORÍA INTERNA***

*En primer término, es necesario indicar que existen ciertos actos de la administración, que por su relevancia son registrados en libros que deben cumplir varias formalidades que permitan dar fe de que tales registros, para todos los efectos, son los oficiales. Una de esas formalidades es la legalización de dichos libros, la cual tiene como objetivo principal proporcionar una garantía razonable de la autenticidad de los mismos y de la información que éstos contienen.*

*Así, dicha función se convierte en un elemento coadyuvante en el fortalecimiento de los sistemas de control interno, que permite a la administración, ejercer un control por medio del cual se proporcione una garantía de que la información se encuentre documentada de la forma correcta y en un medio oficial.*

*(...).*

*El proceso de legalización de libros entonces se concibe como una función relevante dentro del sistema de control interno, que forma parte precisamente de las actividades de control de dicho sistema. El jerarca y los titulares subordinados, como responsables del adecuado funcionamiento del sistema deben disponer los elementos y condiciones necesarios para que se ejecuten las actividades necesarias para obtener, procesar, generar, controlar, asegurar y comunicar la información de la gestión institucional. Una de esas actividades es precisamente la de legalización de los libros con que cuente la institución”.*

Por lo tanto, el libro de actas reviste de gran importancia porque es aquel que permite garantizar la existencia del acta, su autenticidad, su integridad y conservación, determina que las actas son las oficiales, siendo estas, como se indicó antes, las que contienen los aspectos conocidos, deliberados y acordados por el órgano colegiado.

Por lo que tal y como lo ha señalado la Procuraduría General de la República en Dictamen C-386-2014 del 17 de noviembre de 2014:

*“En el caso de encontrarse libros sin legalizar, y que en ellos se consignen actas de un órgano colegiado no podemos entender que el contenido de dichas actas sea absolutamente nulo o inexistente, pues por principio general no hay “nulidad por la nulidad misma”, sino que debe verificarse en cada caso concreto sobre la legitimidad de lo consignado en el libro si legalizar (Véase resolución N° DAGJ-0725-2006 del 3 mayo de 2006 de la Contraloría General de la República). No obstante, el contenido de las actas consignadas de esa forma podría eventualmente ser argüido de falso, inexacto, prueba espuria en escenarios penales, alterado por cualquier persona, y por*

*lo tanto, el carácter probatorio de la información que hacen constar dichas actas estaría siendo seriamente debilitado.*

*Siendo así, podemos decir que solamente las actas consignadas con posteridad a la legalización de los libros serán las que cuenten con garantía de que su contenido es auténtico y veraz en virtud de que tienen el respaldo de la razón de apertura y la certeza de que se encuentran sometidas al control interno correspondiente dentro del órgano colegiado”.*

De lo anteriormente citado se denota la importancia de mantener la respectiva información de la Gestión de la Plataforma disponible manteniendo sus características de autenticidad, integridad e inalterabilidad, en el marco del cumplimiento no solo de la normativa de control interno, también que, la Gestión Integral de Residuos es un tema de gran importancia en aspectos de la salud y ambiente, de cuales el Ministerio de Salud como ente rector debe salvaguardar. Además, debido a la presencia de riesgo por la pérdida de los aspectos deliberados en el Órgano Colegiado integrado por los diferentes actores de la sociedad en dicha plataforma, puedan impactar negativamente en el logro del objetivo que la Ley para la Gestión Integral de Residuos persigue con la implementación de la Plataforma Consultiva, como lo es servir como espacio de coordinación, consulta, intercambio y asesoría para la construcción participativa y ejecución de los instrumentos necesarios para la aplicación de la ley No. 8839 y sus reglamentos; por lo tanto esta Dirección de Auditoría realiza esta advertencia para que se implementen las acciones necesarias a fin de garantizar la oportunidad y confiabilidad de la información de la gestión desarrollada por dicha Plataforma y además se proceda a solicitar la legalización de un nuevo libro de actas por reposición, de conformidad con lo señalado en el procedimiento MS.NI.SLA.03.03.03. Se le reitera considerar los aspectos advertidos en el oficio DGA-343-2015 de fecha 29 de junio de 2015 sobre el funcionamiento de los órganos colegiados.

De las acciones ordenadas y ejecutadas, deberá informar a esta dirección antes del 31 de enero del 2019.

## **DIRECCIÓN GENERAL DE AUDITORIA**

MSc. Bernardita Irola Bonilla  
**AUDITORA INTERNA**

C: *Ing. Eugenio Androvetto Villalobos, Director, Dirección Protección Ambiente Humano.*

*JLF/OAM/xzc\**