

MS-AI-373-2023
27 de julio de 2023

Dra. Mary Munive Angermüller
Vicepresidenta de la República y Ministra de Salud

Asunto: Remisión Informe MS-AI-372-2023 Auditoría de carácter especial las sobre las competencias y responsabilidades del Ministerio de Salud en el Plan Único Zona Norte”

Estimada Doctora:

Me permito remitirle el informe MS-AI-372-2023, preparado por la Unidad de Auditoría de la Rectoría de la Salud, el cual contiene los resultados de la Auditoría de carácter especial sobre las competencias y responsabilidades del Ministerio de Salud en el Plan Único Zona Norte.

Con el propósito de fortalecer el sistema de control interno, considera esta Auditoría Interna que la Institución debe realizar los ajustes necesarios a la guía SERSA y emitir un manual de procedimientos para el control de calidad de agua, para subsanar las debilidades observadas en la ejecución de la presente auditoría.

Sobre el seguimiento de recomendaciones se debe tener presente lo señalado en la Ley N° 8292, denominada Ley General de Control Interno, específicamente en los artículos 36, 38 y 39, así como en la resolución del Ente Contralor R-DC-64-2014 “Normas Generales de Auditoría para el Sector Público” que señala en la norma 206. Seguimiento lo siguiente:

“02. La Administración es responsable tanto de la acción correctiva como de implementar y dar seguimiento a las disposiciones y recomendaciones de manera oportuna y efectiva, por lo que deberá establecer políticas, procedimientos y sistemas para comprobar las acciones llevadas a cabo para asegurar el correcto y oportuno cumplimiento. Las auditorías internas deberán verificar el cumplimiento de las disposiciones o recomendaciones que otras organizaciones de auditoría hayan dirigido a la entidad u órgano de su competencia institucional.”

Por lo anterior, se le recuerda que cuenta con **30 días hábiles** a partir del recibido de este informe, para elaborar el Plan de Acción sobre la implementación de las recomendaciones y remitirlo a través del Sistema a esta Dirección para su aprobación.

Saludos cordiales

AUDITORÍA INTERNA

Licda. Bernardita Irola Bonilla, MSc

AUDITORA INTERNA

CC: Dra. Mariela Marin Mena, Directora General de Salud
Ing. Eugenio Androvetto Villalobos, Director Dirección de Protección Radiológica y Salud Ambiental
Dra. Claudia Rosales Galeano, Directora Región de Huetar norte
Dr. Dionisio Sibaja Anchía, Director DARS Aguas Zarcas
Dra. Andrea Garita Castro, Dirección de Planificación

*JLF/**

AUDITORÍA INTERNA

auditoria.interna@misalud.go.cr

Tel. 2233-9516 / 2257-7692

www.ministeriodesalud.go.cr

INFORME MS-AI-372-2023

Auditoría de carácter especial sobre las competencias y responsabilidades del Ministerio de Salud en el Plan Único Zona Norte

Tabla de Contenido

RESUMEN EJECUTIVO	4
1. INTRODUCCIÓN	6
1.1. Origen de la auditoría.....	6
1.2. Objetivo general	6
1.3. Alcance de la Auditoría	6
1.4. Generalidades del objeto auditado.....	7
1.5. Normativa técnica aplicable de Auditoría Interna	9
1.6. Ley de Control Interno.....	9
1.7. Comunicación de resultados	10
2. RESULTADOS.....	12
2.1. Integración y conformación de los equipos de trabajo a lo interno del MS 12	
2.2. Aspectos de Control Interno para considerar en la ejecución del Plan Único 13	
2.3. Acciones del Ministerio de Salud en la contaminación por bromacilo	18
2.4. Definición de las acciones individuales según competencia	21
2.5. Rol de coordinación ejercido por el Jerarca del Ministerio de Salud.....	24
3. CONCLUSIONES	29
4. RECOMENDACIONES	30

INFORME MS-AI-372-2023

AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LAS COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES DEL MINISTERIO DE SALUD EN EL PLAN ÚNICO ZONA NORTE

RESUMEN EJECUTIVO

La auditoría se llevó a cabo en cumplimiento al Plan Anual del Trabajo de Auditoría para el periodo 2022, su objetivo consistió en verificar si el Ministerio de Salud ha ejercido su competencia en el proceso de saneamiento y eliminación de residuos de plaguicidas en las fuentes de agua que abastecen a las comunidades afectadas según el Plan Único Zona Norte, definiéndose como periodo de alcance el ciclo comprendido entre 2016-2022 determinado conforme las resoluciones judiciales N° 2019007690, 2019000695, 2019012312, y 2020006275, ampliándose cuando fue necesario.

Para lo que se procedió a realizar entrevistas, reuniones y solicitar información sobre las acciones desarrolladas por la institución en el marco de dicho plan, se revisó los expedientes de las ASADAS objeto de estudio, se revisó información en el archivo ministerial, con el fin de determinar no solo la competencia ejercida, sino, la participación de las autoridades y funcionarios, directrices emitidas, designación de funcionarios en los equipos de trabajo, respuesta de la institución ante la situación presentada, entre otros aspectos.

El Plan Único Zona Norte nace en 2019 a raíz de los recursos presentados a la Sala Constitucional por la contaminación del agua con presencia de residuos de plaguicidas (bromacilo), captadas por las ASADAS Santa Isabel y San Rafael, Santa Rita y La Tabla, ubicadas en el cantón de Río Cuarto y las ASADAS de Pital y Veracruz de Pital de San Carlos.

En atención a los recursos la Sala Constitucional les ordenó a las instituciones recurridas de forma inmediata se iniciara el proceso de saneamiento y eliminación de residuos de plaguicidas, de las fuentes de agua que abastecen a las comunidades; y mientras el proceso de saneamiento concluía dictar las órdenes necesarias, dentro del marco de sus competencias, para mantener la continuidad del servicio de agua potable a las poblaciones afectadas; advirtiéndole que cada órgano y ente recurrido, determinaría conforme con sus propias competencias legales, las acciones individuales que obligatoriamente le corresponde efectuar, dentro de un PLAN ÚNICO que como partes de la Administración del Estado deben realizar en forma conjunta.

AUDITORÍA INTERNA

auditoria.interna@misalud.go.cr

Tel. 2233-9516 / 2257-7692

www.ministeriodesalud.go.cr

En el caso del Ministerio de Salud, se le señaló también como principal responsable de ese plan y de su completo cumplimiento al Jerarca de Salud, lo que significa que debía informar inmediatamente a la Sala, si surgía algún obstáculo en su labor de coordinador para cumplir el objetivo ordenado; conformándose equipos de trabajo en el que participan funcionarios de las instituciones recurridas.

Se determina que, si bien hubo una designación y conformación a lo interno de la institución de personas que participarían específicamente en los distintos equipos de trabajo, los funcionarios fueron integrándose conforme las necesidades, en cuanto a la idoneidad según especialidad en términos generales se contó con personal con los conocimientos necesarios para poder atender la problemática, sin embargo, si se observa la limitante del personal con formación en Derecho y un especialista en hidrología o hidrogeología, de igual forma en el documento original del Plan que se debía remitir a la Sala se observó que no cuenta con fechas definidas para ejecutar las actividades, tampoco se visualizan cronogramas para las actividades a desarrollar, existen años en los que las carpetas están creadas y sin información, con lo cual no hay uniformidad, lo cual dificulta una adecuada rendición de cuentas.

Sobre las acciones realizadas por el Ministerio de Salud al momento de tener conocimiento de la contaminación se puede indicar que existió una adecuada gestión para la suspensión del servicio de abastecimiento del agua de las fuentes contaminadas a la población, se logró gestionar de forma oportuna el suministro de agua a las comunidades afectadas.

Sin embargo, debe señalarse que mientras en el DARS de Aguas Zarcas se visualiza un accionar oportuno en situaciones que representaban un posible riesgo de contaminación, en la DARS de Grecia se determina un tratamiento diferente, lo que permite identificar que a nivel institucional por la forma que están planteados los instrumentos se da una atención reactiva y sin uniformidad.

Finalmente, el Ministerio de Salud cumple con su rol de coordinador interinstitucional y principal responsable del cumplimiento del Plan Único Zona Norte como lo ordenó la Sala Constitucional, esto desde el accionar de la DARS de Aguas Zarcas, y luego con la participación de otras unidades del Ministerio.

Por lo anterior es importante que la Institución realice los ajustes necesarios a la guía SERSA y emita un manual de procedimientos para las actividades de control de la calidad de agua, para subsanar las debilidades encontradas en la ejecución de la presente auditoría.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Origen de la auditoría

Este informe se origina en cumplimiento al Plan Anual del Trabajo de Auditoría para el periodo 2022, el cual corresponde a la determinación del universo auditable, valoración de los riesgos institucionales.

1.2. Objetivo general

Verificar si el Ministerio de salud ha ejercido sus competencias y responsabilidades en el proceso de saneamiento y eliminación de residuos de plaguicidas en las fuentes de agua que abastecen a las comunidades afectadas según el Plan Único Zona Norte.

1.3. Alcance de la Auditoría

El alcance del estudio abarca del 2016 a la fecha, considerando las resoluciones judiciales N° 2019007690, 2019000695, 2019012312, y 2020006275 y se amplió en los casos que fue necesario.

Con el propósito de verificar las acciones desarrolladas por el Ministerio de Salud se realizó visita al archivo ministerial con el fin de revisar información como oficios, bitácoras, circulares, otros, emitidas desde el inicio de dicho plan, se revisó la información compartida en las carpetas de archivos creadas en el OneDrive, con el fin de establecer las personas que participaban por parte del Ministerio de Salud en los diferentes equipos de trabajo, posteriormente, de igual forma se revisó cada uno de los documentos que se encontraban en la carpeta compartida en los cuales se observó, entre otros aspectos quien los emitía y quienes participaban, sobre que trataban, gestiones desarrolladas, determinado así el nivel de participación directa o indirecta de la institución a través de cada funcionario, acciones desarrolladas, actividades de control y supervisión que permitan establecer el cumplimiento de lo establecido en el marco técnico y legal, etc.

De igual forma se consultó a la Directora General en ese momento sobre la participación que se tuvo, con el fin de determinar la participación de la DGS en la conducción del Plan Zona Norte, se solicitó el documento en que se detallan las funciones y responsabilidades que le corresponden al Ministerio de Salud para el cumplimiento del Plan Único Zona Norte y el documento que se redactó en 2019 como parte del plan único que contiene las competencias y actividades a ejecutar por cada institución.

Y se efectuaron visitas a las DARS de Grecia y Aguas Zarcas con el propósito de revisar los expedientes de las ASADAS que se vieron afectadas y que forman parte del Plan Único Zona Norte, para determinar si el Ministerio de Salud tuvo una respuesta oportuna en la atención la emergencia por la contaminación por bromacilo.

AUDITORÍA INTERNA

auditoria.interna@misalud.go.cr

Tel. 2233-9516 / 2257-7692

www.ministeriodesalud.go.cr

Para una mejor comprensión en la lectura de este informe, considere los acrónimos o siglas enunciadas a continuación:

Acrónimo / Sigla	Significado
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
SENASA	Servicio Nacional de Salud Animal
SFE	Servicio Fitosanitario del Estado
SENARA	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento
SINAC	Sistema Nacional de Áreas de Conservación
DA	Dirección de Aguas
DIGECA	Dirección de Gestión de Calidad Ambiental
A y A	Acueductos y Alcantarillados
SETENA	Secretaría Técnica Nacional Ambiental
TdR	Términos de Referencia
MS	Ministerio de Salud
ASADA	Asociaciones administradoras de los Sistemas de Acueductos y Alcantarillados comunales

1.4. Generalidades del objeto auditado

El Plan Único Zona Norte, lo conforma un grupo interdisciplinario con participación de funcionarios del Ministerio de Salud, Acueductos y Alcantarillados, Ministerio de Ambiente y Energía, y Servicio Fitosanitario del Ministerio de Agricultura entre otros, surge por disposición de la Sala Constitucional quien ordena ante la problemática planteada por un grupo de ciudadanos por contaminación del agua en la Zona Norte que:

1. De forma inmediata se debe iniciar el proceso de saneamiento y eliminación de residuos de plaguicidas de las fuentes de agua que abastecen a las comunidades de Santa Rita, La Tabla y Santa Isabel de Río Cuarto de Alajuela.
2. Mientras el proceso de saneamiento concluye, deberán dictar las órdenes necesarias, dentro del marco de sus competencias, para mantener la continuidad del servicio de agua potable a las poblaciones afectadas
3. Determinar las acciones individuales que obligatoriamente le corresponde efectuar, dentro de un PLAN ÚNICO como partes de la Administración del Estado deben realizar en forma conjunta con las instituciones recurridas.

Al Ministerio de Salud como parte de ese mandato le correspondió coordinar con las instituciones en mención las acciones necesarias e informar a la Sala Constitucional sobre el cumplimiento y cualquier obstáculo que se presente.

Las fuentes afectadas por la presencia de agroquímicos que superan los Valores Máximos Admisibles para la molécula de bromacilo, según lo establecido en el Reglamento para la Calidad de Agua Potable N° 38924-S, y abordadas por el Equipo de Plan Único, son las siguientes:

ASADAS y fuentes afectadas por presencia de residuos de plaguicidas, según cantón

CANTÓN	ENTE OPERADOR	FUENTES AFECTADAS
Rio Cuarto	ASADA Santa Rita	Naciente Nicrodal Naciente La Flor 2
	ASADA La Tabla	Naciente La Victoria Brenes 1
	ASADA Santa Isabel y San Rafael	Naciente Nicolás Rodríguez F2 Naciente La Culebra Naciente Moisés Aguilar Naciente La Flor 1
San Carlos	ASADA Veracruz	Naciente N1, N2, N3, N4, N5, N6, N7
	ASADA Pital	Pozo #1 Pozo #2
	ASADA ASA-5	Pozo #8 Los Llanos

Fuente: Resumen Ejecutivo. Julio de 2018-julio de 2022, Plan Único para la atención de la contaminación por agroquímicos en la Zona Norte

Los equipos que se conformaron para la ejecución del Plan Único son:

- Equipo Jerarcas:** Ministro de Salud, Ministro de Ambiente, Ministro de Agricultura y Ganadería, Presidente Ejecutivo Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Director Ejecutivo del Servicio Fitosanitario del Estado.
- Equipo Monitoreo:** Ministerio de Salud, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Servicio Fitosanitario del Estado, Dirección de Aguas del MINAE.
- Equipo Inspecciones:** Ministerio de Salud (Área Rectora de Aguas Zarcas, cantón San Carlos y Área Rectora de Salud de Grecia del Cantón Río Cuarto), MAG (Extensión Agropecuaria, SENASA, SFE, SENARA), MINAE (SINAC, DA, DIGECA, SETENA (Secretaría Técnica Nacional Ambiental)), AyA.
- Equipo Técnico:** Ministerio de Salud (Dirección de Salud Ambiental y Protección Radiológica, Dirección de Productos de Interés Sanitario, Área

AUDITORÍA INTERNA

auditoria.interna@misalud.go.cr

Tel. 2233-9516 / 2257-7692

www.ministeriodesalud.go.cr

Rectora de Aguas Zarcas, cantón San Carlos y Área Rectora de Salud de Grecia del Cantón Río Cuarto), MAG (Extensión Agropecuaria, SENASA, SFE, SENARA), MINAE (SINAC, DA, DIGECA, SETENA), AyA (Los diferentes niveles de gestión).

5. **Equipo Hidrogeológico:** es Comisión Técnica Interinstitucional para la Gestión de Acuíferos (AyA, Dirección de Aguas, SENARA) para elaborar los términos de referencia (TdR) los Estudios Hidrogeológicos evaluados para las áreas de influencia de las fuentes de agua y brindar cooperación en el análisis y revisión de ofertas, así como el apoyo técnico (supervisión, revisión y aprobación de productos) al Ministerio de Salud, en la ejecución de los Estudios.

Es importante mencionar que, si bien las resoluciones de la Sala Constitucional son a partir del año 2019, la problemática es anterior a ese año y ya se venía trabajando en un proceso de reuniones con funcionarios del MS, AyA, MINAE y MAG, en una comisión interinstitucional que según se indicó se conformó a solicitud del señor Presidente de la República en ejercicio en ese momento, con el objetivo de abordar la situación de la contaminación de las fuentes.

1.5. Normativa técnica aplicable de Auditoría Interna

La auditoría se efectuó de conformidad con la normativa aplicable al ejercicio de la Auditoría Interna, las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y los procedimientos internos de esta Dirección.

1.6. Ley de Control Interno

Las recomendaciones contenidas en este informe están sujetas a las disposiciones del artículo 37 de la Ley N° 8292 Ley General de Control Interno, que establece un plazo improrrogable de **30 días hábiles**, contados a partir de la fecha de recibo el informe, para ordenar la implantación de las recomendaciones, si discrepa de estas, proponer las objeciones y soluciones alternas. Todo ello tendrá que comunicarlo a la Auditoría Interna para las valoraciones pertinentes.

De ordenar el jerarca soluciones distintas de las recomendadas, esta Auditoría Interna de conformidad con lo indicado en el artículo 38 de la ley en cita, tendrá un plazo de quince días hábiles para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, salvo que se allane a las razones de inconformidad indicadas.

Por lo anterior, le agradecemos comunicar a esta Auditoría Interna dentro del plazo señalado la decisión que se tome al respecto a las recomendaciones que se plantean, así como el Plan de Acción y Cronograma que se defina para el efectivo cumplimiento.

AUDITORÍA INTERNA

auditoria.interna@misalud.go.cr

Tel. 2233-9516 / 2257-7692

www.ministeriodesalud.go.cr

Es importante resaltar que la atención oportuna de las recomendaciones emitidas en este informe fortalece el sistema de control interno, por lo que el incumplimiento injustificado de estas acciones de mejora va en detrimento de los deberes asignados en la Ley N°8292; por ende, son causales de responsabilidad administrativa y civil.

1.7. Comunicación de resultados

El Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público aprobado mediante Resolución del Despacho de la Contralora General de la República, N° R-DC-64-2014 publicado en La Gaceta No. 184 del 25 de setiembre de 2014, establece en su norma 205.03 lo que a continuación se transcribe:

“Las instancias correspondientes de la administración auditada deben ser informadas, sobre los principales resultados, las conclusiones y las disposiciones o recomendaciones según corresponda, producto de la auditoría que se lleve a cabo, lo que constituirá la base para el mejoramiento de los asuntos examinados”

Por lo tanto, en cumplimiento de la supracitada norma, el día 17 de Julio de 2023, se procedió a realizar la exposición del presente informe en el Despacho Ministerial, con la participación de los siguientes funcionarios:

Por parte de la Administración:

Dra. Mariela Marin Mena	Directora General de Salud
Ing. Eugenio Androvetto Villalobos	Dirección de Protección Radiológica y Salud Ambiental
Dr. Dionisio Sibaja Anchía	Director Área Rectora de Salud Aguas Zarcas
Dra. Claudia Rosales Galeano	Directora Región Huetar Norte
Lic. Jonathan Quesada Castillo	Asesor Despacho Ministerial
Lic. Cristian Barquero Gamboa	Asesor Despacho Ministerial

AUDITORÍA INTERNA

auditoria.interna@misalud.go.cr

Tel. 2233-9516 / 2257-7692

www.ministeriodesalud.go.cr

Por la Auditoría Interna:

MSc. Bernardita Irola Bonilla	Auditora Interna
Licda. Olga Marta Alvarado Mora	Jefe, Unidad Auditoría de Rectoría de la Salud
Licda. Johana Leandro Fonseca	Profesional responsable de la Auditoría

La comunicación escrita, se realizó mediante el oficio MS-AI-346-2023 del 17 de Julio de 2023, dirigido a la Dra. Mary Munive Angermüller Vicepresidenta de la Republica y Ministra de Salud, incluyendo copia del borrador del informe para los demás interesados. Se otorgó un plazo de cinco días hábiles para que formularan y remitiera a esta Dirección, las observaciones que tuviesen sobre el particular. Al término del plazo no se realizaron comentarios dentro del plazo indicado para estos efectos.

AUDITORÍA INTERNA

auditoria.interna@misalud.go.cr

Tel. 2233-9516 / 2257-7692

www.ministeriodesalud.go.cr

2. RESULTADOS

De las pruebas realizadas se obtuvieron los siguientes resultados, según los objetivos de la auditoría:

2.1. Integración y conformación de los equipos de trabajo a lo interno del MS

A partir de lo ordenado por la Sala Constitucional se conformaron los equipos de trabajo interdisciplinarios en la ejecución de las actividades del Plan Único, a saber: 1) Jerarcas, 2) Inspecciones, 3) Monitoreo, 4) Técnico y 5) Hidrogeológico, donde participan funcionarios del Ministerio de Salud, Acueductos y Alcantarillados, Ministerio de Ambiente y Energía, Servicio Fitosanitario, Ministerio de Agricultura, entre otros.

Al ser el Ministerio de Salud según lo señalado por la Sala Constitucional, el principal responsable de ese plan y de su completo cumplimiento, a lo interno de la institución se debía definir la estructura interna para atender la ejecución del Plan Único, por lo que se procedió a realizar visita al archivo ministerial con el fin de revisar si se contaba con un expediente e información como oficios, bitácoras, circulares, entre otros sobre el abordaje de la problemática. Al respecto la funcionaria destacada en el despacho procedió a facilitar el expediente que contenía la información relacionada con el Plan Único Zona Norte, localizándose documentos como registros de asistencia y varios oficios.

Al verificar en dicho expediente y en las carpetas del OneDrive compartido, que a lo interno de la institución se hubieran emitido las directrices u oficios, en los que se designaran a los funcionarios a intervenir en cada uno de los equipos de trabajo y por ende, las responsabilidades frente a las actividades a ejecutar, se determina que, no existió al momento de surgir el Plan Único en el Despacho Ministerial, directrices u oficios en los que, se comunicara la designación e integración en los equipos, únicamente según se indicó se realizó una llamada de la ministra en 2018, en la que designó el funcionario que ha desarrollado las actividades de coordinación con el resto de las instituciones, para abordar la problemática de la contaminación de las fuentes de las ASADAS.

Adicionalmente se observa la limitante de la participación de personal con formación en derecho para asesorar en asuntos en los que se requiere del conocimiento y criterio experto de estos funcionarios en el ámbito de acciones legales a seguir, así como especialista en hidrología o un hidrogeólogo para no depender de las otras instituciones.

Debe tenerse presente que las Normas de Control Interno 2.5 sobre la estructura organizativa establece que, debe existir una distribución organizativa que debe ajustarse según lo requieran la dinámica institucional, el entorno y los riesgos relevantes, en la que se defina la organización formal, relaciones jerárquicas, líneas de dependencia y coordinación, que apoye el logro de los objetivos.

AUDITORÍA INTERNA

auditoria.interna@misalud.go.cr

Tel. 2233-9516 / 2257-7692

www.ministeriodesalud.go.cr

Además señala la norma 2.5.1 sobre delegación de funciones, que el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurarse que la delegación de funciones se realice de conformidad con el bloque de legalidad, y que conlleve la exigencia de la responsabilidad correspondiente y la asignación de la autoridad necesaria para que los funcionarios respectivos puedan tomar las decisiones y emprender las acciones pertinentes, de igual forma la ejecución de los procesos, operaciones y transacciones institucionales debe contar con la autorización y la aprobación respectivas de parte de los funcionarios con potestad para concederlas, que sean necesarias a la luz de los riesgos inherentes, los requerimientos normativos y las disposiciones institucionales.

La designación realizada sin las formalidades que la normativa establece según se comentó anteriormente, se debe a la premura por atender la emergencia, lo que generó que se hiciera de forma verbal por la necesidad urgente de desarrollar acciones de forma inmediata y oportuna, integrándose posteriormente según las necesidades el resto de los funcionarios que han participado, sin contar, por ende, con una designación de responsabilidades formal. También se debe a la ausencia de un lineamiento o manual de procedimientos que indique las acciones a desarrollarse en estos casos y cada uno de los niveles de control de calidad de agua establecidos en el artículo 8 del Decreto N° 38924- S Reglamento para la calidad del agua potable.

La ausencia de una designación formal de las personas que integran los diferentes equipos conlleva a que no se logra establecer las responsabilidades sobre la ejecución de las actividades y dificulta la rendición de cuentas, además, genera una concentración en la ejecución de tareas en un solo funcionario lo cual limita el accionar de la institución.

2.2. Aspectos de Control Interno para considerar en la ejecución del Plan Único

De la revisión de la documentación y lo conversado con los funcionarios que participaron en la ejecución de las actividades del Plan Único Zona Norte, se identifica que, si bien las gestiones ejecutadas se van documentando en dicha carpeta con las bitácoras, informes y oficios que se realizan, existen debilidades tales como:

1. El documento inicial que se remite a la Sala Constitucional sobre las acciones a desarrollar, no cuenta con fechas definidas para ejecutar las actividades, siendo necesario, que se cuente con las fechas para poder verificar el avance y cumplimiento de las actividades, es decir, no existe un marco de referencia en el que se pueda establecer por ejemplo la actividad y la fecha estimada de ejecución; a manera de ejemplo en el siguiente cuadro se muestran algunas de las actividades que deben ejecutarse pero no señalan la fecha estimada:

Imagen N°1
Actividades por desarrollar indicadas en el documento remitido a la Sala
Constitucional

PLAN UNICO				
Línea de acción	Actividades	Responsables	Otros actores	PLAZO / FRECUENCIA
INVESTIGACIÓN	Identificar y describir los sistemas de acuíferos en la zona (descripción del medio físico de los sistemas de acuíferos, zonas de captura, descarga, otras características de los acuíferos). Para esto primero se deben realizar y consolidar información base que permita identificar los sistemas de acuíferos (mapas geológicos, litología de la zona, entre otros...)	DA - DGyM	Comité Técnico Interinstitucional de Aguas Subterráneas (AyA, Senara, DA)	En trámite para aprobación de financiamiento.
	Determinar la vulnerabilidad de los acuíferos.	Comité Técnico Interinstitucional de Aguas Subterráneas (AyA, Senara, DA)	Comité Técnico Plan Único	Se requieren los estudios previos (acción anterior) para poder hacer esto.
	Identificación de medidas de remediación en caso de afectación a las fuentes de agua.	AyA		Se requieren los estudios previos (acción anterior) para poder hacer esto.
	Caracterización ecotoxicológica y de destino ambiental de plaguicidas registrados para cultivos de la zona.	DIGECA		Elaborado para piña. Pendiente la determinación de otros cultivos de interés para la zona.

Fuente: Archivo suministrado con oficio DRRSHN-ARSAZ-0396-2022

- Si bien en las carpetas del OneDrive se sube la información para el periodo 2019-2022, no obstante, existen años en los que no se localizó información, las carpetas están creadas y sin registros, con lo cual no hay uniformidad en la información disponible, por ejemplo, en la carpeta Reuniones Virtuales del Equipo de Inspecciones no se cuenta con información para los años 2019, 2020, mientras que para 2021 solo se tienen 4 elementos y para 2022 hay 12 elementos, según se puede observar en la siguiente imagen:

Imagen N°2 Carpeta Equipo de Inspecciones: Reuniones Virtuales

Nombre	Modificado	Modificado por	Tamaño de arch...	Compartir	Actividad
2021	6/7/2022	Leonardo Corella Blanco	4 elementos	Compartido	
2022	6/7/2022	Leonardo Corella Blanco	12 elementos	Compartido	
2023	17 de enero	Leonardo Corella Blanco	4 elementos	Compartido	

Fuente: carpeta OneDrive compartida en respuesta a oficio MS-AI-514-2022

Situación similar se observa en el equipo técnico en el que muestra información de reuniones para los años de 2020 a 2022, mas no para 2019, otro ejemplo, que reitera la falta de uniformidad de la información es la carpeta sobre la subcarpeta de Reuniones de Jerarcas la cual contiene la siguiente distribución:

Imagen N°3 Carpeta Equipo Jerarcas: Reuniones Jerarcas

Nombre	Modificado	Modificado por	Tamaño de arch...	Compartir	Actividad
SOLICITUD DE MINUTAS	10/28/2022	Dionisio Sibaja Anchia	2 elementos	Compartido	
I SEMESTRE 2023	27 de marzo	Albin Badilla Mora	1 elemento	Compartido	

Fuente: carpeta OneDrive compartida en respuesta a oficio MS-AI-514-2022

En el caso de la carpeta de solicitud de minutas existe un correo de fecha junio de 2019 del viceministro del MINAE al Dr. Sibaja, en el cual se remite las minutas de las reuniones del "Equipo Político" en momento, y dos carpetas 2018 y 2019.

AUDITORÍA INTERNA

auditoria.interna@misalud.go.cr

Tel. 2233-9516 / 2257-7692

www.ministeriodesalud.go.cr

En el año 2018 se encuentran los meses de julio, agosto, setiembre, noviembre y diciembre, en algunas esta la minuta y hoja de asistencia, en otras no se tiene registro de asistencia, para el año 2019 existen minutas para los meses de enero, febrero, abril, mayo, junio y octubre, sin embargo, no en todos existe registro de asistencia.

De igual forma en la siguiente imagen se muestra carpetas que se crearon, pero no tienen información:

Imagen N°4 Carpeta Equipo Técnico: Avances informes semestrales a la sala

Nombre	Modificado	Modificado por	Tamaño de arch...	Compartir	Actividad
AYA	7/11/2022	Albin Badilla Mora	0 elementos	Compartido	
MAG	7/11/2022	Albin Badilla Mora	0 elementos	Compartido	
MS	7/11/2022	Albin Badilla Mora	0 elementos	Compartido	
MINAE	7/11/2022	Albin Badilla Mora	2 elementos	Compartido	

Fuente: carpeta OneDrive compartida en respuesta a oficio MS-AI-514-2022

- De información observada, se comprueba que hay control y seguimiento sobre las actividades realizadas hacia lo externo del MS, es decir, otras instituciones, pero a lo interno de la institución no se evidencia la aplicación de mecanismos de seguimiento de las actividades, pues no se visualizan informes o documentos en los que se informe a los niveles superiores las acciones ejecutadas.
- Como se mencionó en el punto 2.1 de este informe, no concurrieron al momento de surgir el Plan Único en el Despacho Ministerial, directrices u oficios en el que se evidenciara la designación e integración de los miembros en los equipos, quienes además de representar al Ministerio, son los responsables de ejecutar las acciones o actividades necesarias, ya que la definición de la estructura organizativa conlleva realizar un análisis de las labores que se efectúan, asignar la responsabilidad por su ejecución al puesto idóneo y con el funcionario adecuado, el alcance de su injerencia sobre el proceso, actividades u operaciones.

Debe considerarse que el artículo 8 de la Ley de Control Interno y la norma de control interno 1.1 sobre el sistema de control interno, establecen que la administración activa debe contar con un sistema de control interno, integrado por las acciones ejecutadas por la

AUDITORÍA INTERNA

auditoria.interna@misalud.go.cr

Tel. 2233-9516 / 2257-7692

www.ministeriodesalud.go.cr

administración, para proporcionar seguridad razonable en la consecución de los objetivos organizacionales, en este caso que se garantice el cumplimiento de lo ordenado por la Sala Constitucional.

Según lo establece la norma 4.1 sobre actividades de control, se deben implementar actividades tales como procedimientos y mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI, dichas actividades deben ser dinámicas, a fin de introducirles las mejoras que procedan en virtud de los requisitos que deben cumplir para garantizar razonablemente su efectividad, siendo, importante que, como lo señala la norma 4.4.1 de la documentación y registro de la gestión institucional, los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente, y se garanticen razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, según corresponda.

Por otro lado, debe tenerse presente lo señalado en la norma 4.5.1 sobre la supervisión constante, en relación con los funcionarios que ocupan puestos de jefatura deben ejercer una supervisión constante sobre el desarrollo de los procesos, transacciones, actividades u operaciones que ejecuta la institución, con el propósito de asegurar que las labores se realicen de conformidad con la normativa y las disposiciones internas y externas vigentes.

De igual forma, la norma 4.5.2 sobre gestión de proyectos, que en este caso aplicaría para el plan, establece que el jerarca, según sus competencias, debe establecer, vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión, lo que debe contemplar entre aspectos la identificación de cada proyecto, objetivos y metas, recursos y las fechas de inicio y de terminación, costos financieros y los recursos utilizados, así como responsables con competencias idóneas para planear, organizar, dirigir, controlar y documentar el proyecto, de supervisar y el controlar el avance del proyecto, e informar periódicamente, etc.

La inobservancia por parte del Jerarca en relación con su obligación con el sistema de control interno y ordenamiento jurídico, al no definir aspectos necesarios como los indicados para una adecuada gestión de la labor encomendada por la Sala Constitucional provocan que se presenten las desatenciones señaladas.

Los aspectos antes indicados debilitan el sistema de control interno, e inciden en la atención oportuna de la problemática generada por la contaminación del agua, así como la determinación de las acciones que se ejecutaron con exactitud entorno al Plan, dado que, al no haberse definido con claridad esos elementos sobre ambiente de control y actividades de control y supervisión, para medir el avance y cumplimiento de las actividades del plan para brindar una adecuada rendición de cuentas.

2.3. Acciones del Ministerio de Salud en la contaminación por bromacilo

En el momento de presentarse la emergencia por contaminación, el Ministerio de Salud se ejecutaron acciones de forma inmediata para suspender el servicio de abastecimiento del agua de las fuentes contaminadas a la población y se logró gestionar de forma ágil el suministro de agua a las comunidades afectadas, sin embargo, se debe indicar que existieron algunas debilidades según se detallan seguidamente.

Con respecto a la problemática con bromacilo en la DARS de Grecia se observa como antecedente que, el 11 de mayo de 2011 se emite oficio DARSG-313-2011, el cual señala que en el DARS se había recibido una denuncia por cultivo de piña sobre mantos acuíferos, para lo cual se llevó a cabo la inspección por parte de funcionarios del MINAE y Municipalidad de Grecia y el Gestor Ambiental del DARS Grecia del Ministerio de Salud.

En la inspección se indica que en la Hacienda la Flor se estaba mecanizando una parte de la finca para cultivar piña, y dada la situación lo más factible para ubicar los mantos acuíferos y el tubo de flujo de las aguas subterráneas, era mediante un Estudio Hidrogeológico del lugar, además de identificar las nacientes no captadas para la protección del perímetro establecido en la ley; para ello se recomienda a la Directora del Área Rectora de Salud:

1. *Realizar de forma urgente por parte de las entidades responsables, un estudio para que se identifiquen las nacientes en ese sector, y así lograr que se respeten las distancias de protección.*
2. *Es importante y urgente que se realice de parte de las entidades responsables la realización de un Estudio Hidrogeológico en ese sector para que se determine con exactitud la ubicación de los mantos acuíferos y el Tubo de Flujo de las aguas subterráneas.*

Del contenido del expediente no se desprende que por parte de la Directora del DARS se ejecutara alguna acción en atención a lo indicado por el Gestor Ambiental, al consultar al respecto, se indicó que en relación con el estudio hidrogeológico recomendado por el inspector en el año 2011, no se realizó en primer lugar porque la viabilidad de su aplicación era complicada, además, porque al retirar la siembra de piña en la zona protegida y no presentarse disconformidades en los análisis de laboratorio de los niveles 1, 2, y 3 presentados por las ASADA se considera que no hubo una afectación real en las fuentes de agua.

Al respecto en el informe técnico CN-ARS-G-639-2011 de fecha 22 de agosto de 2011 suscrito por funcionarios del equipo de Regulación de la DARS, indica inspección realizada el día 18 de agosto en atención a oficio ASADA 38-2011 por cultivo de piña en la Hacienda de la Flor cerca de las nacientes de consumo humano, se determinó que la siembra de piña que se encontraba dentro del radio de los 200 mts de protección de las nacientes había sido arrancada, se manifiesta que se realizó una medida georreferencial de la ubicación de

AUDITORÍA INTERNA

auditoria.interna@misalud.go.cr

Tel. 2233-9516 / 2257-7692

www.ministeriodesalud.go.cr

los cultivos con respecto a las nacientes, y que se estaba haciendo un programa de reforestación y protección de siembra de árboles por parte de la Hacienda la Flor.

Si bien, el caso de la denuncia no estuvo relacionado directamente con la contaminación del agua por bromacilo y las acciones ejecutadas en el marco del Plan Único Zona Norte, se tiene constancia de esa denuncia presentada, más no la atención de esta, y que por las características y situaciones observadas era evidente que representaban un riesgo a considerar en la aplicación de SERSA e iniciar desde ahí el monitoreo nivel 4.

Por otro lado, en la DARS de Aguas Zarcas, cuando se presentaron situaciones similares que podrían generar algún riesgo de contaminación, se realizaron las gestiones para verificar que no se estuviera presentando contaminación de agua, por ejemplo, en el expediente de la ASADA Pital, en 2013 se efectuaron análisis de plaguicidas pese a que estos pertenecen al Nivel 4 del reglamento y no son obligatorios, según se comentó, se realizaron esos análisis como medida de control al ser una zona agrícola, situación similar ocurrió en Veracruz de Pital que en 2010, al revisar los reportes de laboratorio N1 de parámetros básicos, considerando que cuando el PH del agua disminuye podría ser que se esté contaminado con una molécula, en el caso de la DARS se genera una alerta de un posible indicio, por lo que en ese momento se realizó y se determinó que el dueño de una finca había cultivado sorgo y luego con la lluvia por escorrentía, se contaminó la fuente. En esos casos se les dio seguimiento, se giró orden sanitaria, se informó al MINAE, SINAC para que resguarde el Área de Protección.

En las dos situaciones anteriormente descritas, se observa como de una Área Rectora de Salud a otra, puede variar la forma de atención o abordaje de situaciones que podrían implicar algún riesgo para las fuentes que sirven de abastecimiento de agua potable a la población, siendo visible que no existe uniformidad en el abordaje institucional.

Otro aspecto observado es la aplicación de las medidas correctivas, en la que se presenta un retraso debido a que no se ha logrado proceder con el estudio hidrogeológico, debido a las dificultades con la autorización de los permisos de los propietarios de las fincas en las que se debe ingresar para la colocación de los piezómetros, y que a pesar de las gestiones y esfuerzos realizados por las otras instituciones, se aprecia una débil apertura del MAG para resolver la situación; tal es el caso de la discusión que se genera para la prohibición de algunas moléculas que estaban apareciendo en los monitoreos de calidad del agua y que están generando contaminación, y dada esa apertura se observa un retraso considerable en el trámite de prohibición o restricción de las moléculas, ya que desde las reuniones de 2020 se visualiza el inicio del trabajo de análisis y propuesta sobre el tema y que fue remitido al MAG en mayo de 2021 y es hasta abril de 2022 que el MAG informa sobre el análisis de dichos informes y las consideraciones para prohibir o no las moléculas.

Debe tenerse presente que la Ley General de Salud establece la potestad y obligación que tiene el Ministerio de Salud para velar por la calidad del agua y desarrollar aquellas acciones encaminadas a la protección de la salud de la población y por ende de la conservación de la calidad del agua, al respecto señala el artículo 268 que:

Todo abasto de agua potable, sin excepción, queda sujeto al control del Ministerio en cuanto a la calidad del agua que se suministre a la población y para velar porque los elementos constitutivos del sistema, su funcionamiento y estado de conservación garanticen el suministro adecuado y seguro, pudiendo ser intervenido por el Ministerio si hubiera peligro para la salud de los habitantes.

De igual forma el Reglamento para la calidad del Agua Potable en sus artículos 6, 14, 16 establecen dicha potestad del Ministerio de vigilar la calidad del agua y desarrollar acciones en aras de la protección de la salud de la población cuando dicha calidad se vea comprometida, ya que se establece que la vigilancia de la calidad del agua potable, le corresponde al Ministerio de Salud; quien también deberá aplicar la metodología de evaluación de riesgo sanitario conforme a las Guías de Inspección del Sistema Estandarizado de Regulación de la Salud (SERSA) y girar las órdenes sanitarias pertinentes para la corrección de factores de riesgo, detectados en la inspección con base en las guías SERSA.

Además, le corresponde a cada DARS, realizar muestreos aleatorios de entes operadores ubicados en el área geográfica de su jurisdicción, como parte de un control cruzado.

Existe debilidad en cuanto a lo señalado en la normativa, específicamente el artículo 8 del Reglamento para la Calidad del Agua y los niveles de control de calidad de agua y la guía de inspección SERSA, ya que el nivel 4¹ el cual mide los parámetros de plaguicidas y los valores máximo-admisibles se ejecuta de una forma reactiva y no proactiva, pues se señala en caso de emergencia, situación especial, o riesgo inminente.

Además, los supuestos de emergencia² o situación especial, tienen implícita la condición que, para estar frente a estos, en el instante de ocurrencia del evento catalogado como tal, es decir la contaminación, sin embargo, no hay un listado de eventos los cuales, en las DARS, se considere como emergencia, evento especial, o riesgo inminente.

Con respecto al riesgo inminente el instrumento que realiza la identificación de los riesgos presentes es la guía de Inspección SERSA, sin embargo, la ponderación que se utiliza para

¹ Corresponde a programas ocasionales ejecutados por situaciones especiales, de emergencia o porque la inspección sanitaria realizada por el Ministerio de Salud identifica un riesgo inminente de contaminación del agua

² Diccionario de la lengua española:

1. f. Acción y efecto de emerger.

2. f. Suceso, accidente que sobreviene.

3. f. Situación de peligro o desastre que requiere una acción inmediata.

la identificación del nivel de riesgo y acciones a ejecutar se basa en la cuantificación de respuestas afirmativas en los factores de riesgos y no en el impacto que un solo factor podría generar, ya que por ejemplo el factor 4 de la Ficha de Campo 1 *“Existe actividad agrícola, ganadera, industrial o desarrollo habitacional, que descarguen sus residuos aguas arriba de la captación de agua”* por sí solo, de ser afirmativo podría generar impacto en la contaminación de las aguas, sin embargo, al ponderarse con el resto de las respuestas y clasificarse por cantidad de respuestas afirmativas éste podría entrar en riesgo bajo o intermedio, generando un ocultamiento de una verdadera situación de riesgo por contaminación.

El no ejecutar acciones de forma proactiva para verificar la potabilidad del agua incrementa el riesgo que la población ingiera agua contaminada, lo cual implica que las personas vean afectada su salud, ya que el deterioro de la calidad del agua tiene efectos negativos para el medio ambiente, la salud e incluso económicos, y por consiguiente, para efectos del mandato que tiene esta institución de proteger la salud de la población, y velar por la calidad del agua, al aumentar las enfermedades la percepción de la población sobre el rol ejercido por el Ministerio cambia, lo que afecta la imagen institucional.

2.4. Definición de las acciones individuales según competencia

La designación del Jefe del Ministerio de Salud como principal responsable del plan y de su cumplimiento, para informar a la Sala Constitucional, requiere de una labor de coordinación con los diferentes actores para cumplir el objetivo, para este aspecto, es necesario que el Ministerio tenga identificadas y mapeadas las funciones que cada institución participante en el Plan Único Zona Norte debe cumplir, para así poder realizar una mejor articulación de los esfuerzos, por tal motivo se solicitó mediante oficios MS-AI-607-2022 y MS-AI-608-2022 el documento que se redactó en 2019 como parte del Plan Único que contiene las competencias y actividades a ejecutar por cada institución.

Al respecto se adjuntó documento denominado Plan de acciones del Plan Único para la zona Norte que se estableció por parte de los Jefes de las instituciones que integran el Plan Único, en el cual se definió con base en las competencias institucionales y fue incluido en el I Informe enviado en el mes de julio de 2019 a la Sala Constitucional.

Dicho documento se compone por un cuadro en el que se detallan las actividades a realizar por las instituciones y en las que se clasifican e indican:

- A. Columna 1: Línea de acción, en la cual se detalla las actividades a realizar en la atención inmediata, diagnóstico - información base, monitoreo (muestreos y análisis), control y seguimiento interinstitucional, investigación y, manejo de la información.

AUDITORÍA INTERNA

auditoria.interna@misalud.go.cr

Tel. 2233-9516 / 2257-7692

www.ministeriodesalud.go.cr

- B. Columna 2: Actividades, detalla 37 actividades a ejecutar en el marco del Plan Único
- C. Columna 3: Responsables, para cada actividad se señala los responsables a ejecutarlas, entre los cuales se encuentran: DIGECA, TAA, Fiscalía, MINAE (DA, SINAC, SETENA), MAG (SFE - SENASA), Ministerio de Salud, AyA y Equipo Técnico Plan Único como un todo, etc.
- D. Columna 4: Otros actores, señala instituciones que podrían intervenir en la actividad en conjunto con el responsable
- E. Columna 5: Plazo / Frecuencia, establece si se ha ejecutado o no, si está en proceso, o bien la frecuencia con que se desarrollaría, a pesar de que indica plazo no se señala el periodo, fecha o tiempo para el cual debía ejecutarse.

Sin embargo, dicho documento no tiene clasificado las actividades que le corresponde ejecutar a cada institución, y tampoco se señala cual es la competencia de cada institución según el ordenamiento jurídico costarricense. En términos generales, el documento permite conocer de manera general las actividades por realizar y las instituciones en principio responsables de cada una de ellas, sin embargo, no presenta el nivel de detalle pormenorizado, para establecer las responsabilidades de los funcionarios e instituciones responsables de cada acción necesaria para cumplir con las actividades.

Tampoco se visualizan los procedimientos, plazos con fechas de cumplimiento, que indiquen como desarrollar las acciones necesarias para el cumplimiento de cada una de las actividades del Plan Único Zona Norte.

A manera de ejemplo, en la primera actividad, clasificada de acción inmediata se señala que le corresponde al MS y al AyA, sin embargo, no se indica qué de esa actividad, le corresponde a cada institución, es decir, la competencia:

Imagen N°5 Actividades por desarrollar indicadas en el documento remitido a la Sala Constitucional

PLAN UNICO				
Línea de acción	Actividades	Responsables	Otros actores	PLAZO / FRECUENCIA
ATENCIÓN INMEDIATA	Proceder con base en la evidencia de laboratorio, con la clausura de las fuentes contaminadas y realizar las coordinaciones técnicas y administrativas para garantizar el suministro de agua apta para consumo humano a la población de las comunidades abastecidas por las ASADAS de Santa Rita, La Tabla, Santa Isabel y Veracruz.	Salud, AyA		Ejecutado

Fuente: Archivo suministrado con oficio DRRSHN-ARSAZ-0396-2022

Al detallar esta actividad debe considerarse que, para una adecuada coordinación y control debe tenerse claro la competencia de MS y AyA en cuanto quien tiene la potestad para realizar la clausura, quien debe garantizar el suministro del agua para el consumo humano, quien debe coordinar; para lo cual resulta fundamental conocer la competencia de cada institución de acuerdo con el marco legal y haber definido la actividad de cada institución.

Otra de las actividades que muestra la falta de exactitud en cuanto a la competencia es la señalada a continuación:

Imagen N°6 Actividades por desarrollar indicadas en el documento remitido a la Sala Constitucional

PLAN UNICO				
Linea de acción	Actividades	Responsables	Otros actores	PLAZO/ FRECUENCIA
CONTROL Y SEGUIMIENTO INTER INSTITUCIONAL	Verificación del cumplimiento de zonas de protección de cauces de dominio público (Artículo 31 Ley de Aguas y Artículo 33 Ley Forestal)	SINAC	AYA, DA, INVU	Mensual, permanente mientras dure la intervención actual

Fuente: Archivo suministrado con oficio DRRSHN-ARSAZ-0396-2022

Al respecto, en la reunión del mes de junio 2021 archivo 'REUNION MENSUAL SUBGRUPO TECNICO EQUIPO PLAN UNICO ZONA NORTE' se discute sobre la consulta a realizar a la Procuraduría General de la República, de las aclaraciones en relación con la delimitación y ubicación de mojones en áreas de protección y áreas de reserva de dominio del Estado, según el artículo 31 de la Ley de Aguas y el artículo 33 de la Ley Forestal, informándose por el SINAC que aún no se ha realizado a la Procuraduría General de la República.

En el archivo 'REUNIÓN MENSUAL SUBGRUPO TÉCNICO EQUIPO PLAN ÚNICO ZONA NORTE-20210720_084217-Grabación de la reunión' correspondiente al mes de julio 2021 se escucha intervención de una funcionaria del SINAC, que informa que, no se ha realizado la consulta a la Procuraduría General de la República, para contar con el pronunciamiento y definir a cuál institución le corresponde la delimitación y ubicación de mojones en áreas de protección y áreas de reserva de dominio del Estado, señalando que, el criterio jurídico de la Oficina Regional del SINAC sobre ubicación de los mojones es competencia del AyA, a lo que la funcionaria del AyA solicita por escrito el criterio jurídico del SINAC sobre la competencia para delimitar las áreas de protección y áreas de reserva de dominio del Estado la cual recae sobre el AyA.

AUDITORÍA INTERNA

auditoria.interna@misalud.go.cr

Tel. 2233-9516 / 2257-7692

www.ministeriodesalud.go.cr

Al respecto debe señalarse que la Resolución N° 00695 – 2019 de las nueve horas quince minutos del dieciocho de enero de dos mil diecinueve, les advierte que cada órgano y ente recurrido, determinará conforme con sus propias competencias legales, las acciones individuales que obligatoriamente le corresponde efectuar, dentro de un PLAN ÚNICO que como partes de la Administración del Estado deben realizar en forma conjunta.

Debe tenerse presente que tal y como se señaló en el hallazgo 2, la norma 4.5.2 sobre gestión de proyectos, en este caso el plan, el jerarca para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión, debe contemplar al menos la identificación de cada proyecto, objetivos y metas, las fechas de inicio y de terminación, designación de un responsable con competencias idóneas y por ende deben tenerse claridad de las actividades a desarrollar individualmente por cada institución según las competencias que el marco jurídico les atribuye.

Sobre la falta de definición de las acciones individuales según la competencia se debe señalar que se origina debido a que, antes de los recursos y resoluciones de la Sala Constitucional, ya se venían trabajando con actividades a realizar sin el detalle requerido, sin el nivel de coordinación administrativa, tal y como lo dejó plasmado la Sala Constitucional y lo que se hace es darle continuidad al trabajo que se venía ejecutando y establecer las acciones, pero no con el nivel de detalle requerido como hoja de ruta.

Si bien se enlistan las actividades a realizar dentro del Plan Único para lograr atender lo dictado por la sala, esas actividades no tienen definidas las competencias de acuerdo al ordenamiento jurídico costarricense, lo cual podría generar traslapes o atribuciones que no corresponde, además, el que no esté definido la competencia en relación a la actividad planteada, limita el accionar y coordinación, genera conflictos como los señalados, no se puede identificar claramente el responsable, e inclusive no permite en determinado caso saber con exactitud quién incumplió.

2.5. Rol de coordinación ejercido por el Jerarca del Ministerio de Salud.

A raíz de los recursos de amparo presentados la Sala Constitucional en las Resoluciones³ que emitió, designó como principal responsable de coordinar el Plan Único y de su completo cumplimiento al Jerarca del Ministerio de Salud, quien debería informar si surgía algún obstáculo, se revisó la carpeta de OneDrive compartida "Jerarcas" y los documentos del archivo del despacho ministerial visualizándose que los encargados del Plan Único Zona Norte cumplieron con la remisión de los informes que debían ser enviados de manera

³Resolución N° 00695-2019 del 18 de enero de 2019 a las 9:15 a.m.
Resolución N° 07690-2019 del 03 de mayo de 2019 a las 9:15 a.m.
Resolución N° 12312-2019 del 05 de julio de 2019 a las 9:30 a.m.
Resolución N° 06275-2020 del 27 de marzo de 2020 a las 9:20 a.m.

semestral, los cinco informes encontrados entre el periodo 2019 al 2022, en los cuales se detalla las acciones desarrolladas y las dificultades que se han tenido, se encontraban debidamente firmados por el Jerarca de Salud.

Sin embargo, al revisar las carpetas de cada uno de los equipos que se conformaron y el expediente del despacho ministerial, se observa que el rol de coordinación por parte del MS, se ejecuta desde la Dirección de DARS de Aguas Zarcas, con participación e intervención activa de la Dirección de Protección Radiológica y Salud Ambiental, corroborándose que el liderazgo y rectoría lo desarrolla el director de la DARS y no se visualiza la participación del jerarca institucional como fue ordenado.

Al respecto en la carpeta denominada "REUNIONES JERARCAS" en la subcarpeta "SOLICITUD DE MINUTAS", se observa información de las reuniones que se tuvo tanto antes de las resoluciones de la Sala Constitucional como para el año 2019⁴, considerando únicamente las reuniones efectuadas para el año 2019, dado que son posterior a la primer resolución de la Sala Constitucional, se corrobora que la intervención del Jerarca Institucional fue únicamente en 2 ocasiones de 6 reuniones que se tiene registro, una fue el 12 de abril y la otra el 31 de octubre.

De igual forma, al revisar la información que contiene las diferentes carpetas de documentación, en la carpeta "INFORMES SEMESTRALES A LA SALA" que, además de contener los informes enviados a la Sala Constitucional, contiene las gestiones realizadas por las diferentes instituciones participantes en el Plan Único Zona Norte, y que respaldan dichos informes, la participación de los funcionarios del Ministerio de Salud y del Jerarca se ve reflejada según se muestra en la siguiente tabla, en la cual se puede visualizar el nivel de participación del Despacho:

⁴ Para los años siguientes no se tiene información disponible por la limitante detallada en el hallazgo 2

Tabla N°1
Funcionarios del Ministerio de Salud, participantes en labores relacionadas con los informes semestrales

Funcionarios participantes en labores relacionadas con acciones para la elaboración de Informes Semestrales									
Funcionario	Documento elaborado								
	Actas de Inspección	Informes Técnicos	Bitácoras de Reunión	Correos Electrónicos	Listas de Asistencia	Notas	Oficios	Resúmenes ejecutivos	Informes a la Sala
Armando Moreira	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Carolina Gallo Chaves	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Claudia Rosale Galeano	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Daniel Salas Peraza	0	0	0	0	0	0	0	1	5
Diana Rodríguez Arias	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Diego Arce Torres	12	0	6	0	0	0	0	0	0
Dionisio Sibaja Anchía	19	14	23	1	1	2	1	0	0
Dorrel Rojas Fonseca	0	13	0	0	0	0	1	0	0
Eugenio Androvetto Villalobos	0	11	0	0	0	0	1	0	0
Faustino Godoy Cortez	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Gabriela Miranda Murillo	0	0	7	0	1	0	0	0	0
Jenny Arce Rojas	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Joselyn Chacon Madrigal	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Kenneth González Valverde	0	0	0	0	3	0	0	0	0
Luis Murillo Duran	0	1	1	0	1	0	0	0	0
Marlon Delgado Morera	7	0	3	0	2	0	0	0	0
Oldemar Arias Rojas	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Olman Alfaro Rojas	1	1	1	0	4	0	0	0	0
Paula Solano Gamboa	0	0	5	1	0	0	0	0	0
Viviana Valverde Segura	0	0	1	0	1	0	0	0	0

Elaboración propia con información de la Carpeta Carpeta OneDrive "EQUIPO PLAN ÚNICO ZONA NORTE"

Por otro lado, sobre esa participación y coordinación con las otras instituciones se tiene que el caso de los informes al Servicio Fitosanitario del Estado para la prohibición o restricción de las moléculas que generan problemas de contaminación, en la Subcarpeta "INFORMES SALUD AMBIENTAL-DIGECA" se encuentran los documentos de los informes que corresponden a la justificación de las 17 moléculas que, se solicitan restringir o prohibir, remitidos al señor Fernando Araya Alpízar Director del Servicio Fitosanitario del Estado, en ellos se observa que, participa según se indica de manera colegiada el MINAE y el Ministerio de Salud, este último con la Dirección de Protección Radiológica y Salud Ambiental, sin embargo, el envío se realiza desde la Dirección de Gestión de Calidad Ambiental del MINAE y no desde el Despacho Ministerial del Ministerio de Salud en su rol de coordinador.

Finalmente sobre el rol de coordinador ejercido por el Director del Área Rectora de Salud de Aguas Zarcas, se observa como el mismo Jeraarca manifiesta que, es el director quien lo realizaba, tal y como también se pudo determinar, en la documentación del OneDrive, que lo continuaba realizando hasta el ingreso de los nuevos jeraarcas quienes asumen la

AUDITORÍA INTERNA

auditoria.interna@misalud.go.cr

Tel. 2233-9516 / 2257-7692

www.ministeriodesalud.go.cr

coordinación, al respecto en oficio MS-DM-4927-2019 de fecha 26 de junio el señor Ministro le manifiesta al Director del DARS de Aguas Zarcas, su satisfacción por la gestión realizada al indicarle:

"Este Despacho se encuentra muy complacido por la buena gestión en el proceso de coordinación del Plan Único de Piña en la Zona Norte, esto en atención al voto de la Sala Constitucional 2019-000695, donde se ordenó hacer un Plan único en la Zona Norte, entre el Ministerio de Salud, MINAE, MAG, AyA, para abordar la problemática de contaminación (...).

Agradezco y hago extensiva mi felicitación por el esmero con el que usted asumió esta coordinación, gracias a la cual se ha logrado un abordaje interinstitucional..."

En relación con la participación y acciones que se desarrollaron desde la Dirección General de Salud, en la ejecución del Plan Único Zona Norte, se consultó a la directora general de ese momento, señalando que no se tuvo participación en el tema dado que se condujo siempre desde el despacho ministerial.

En relación con el rol por cumplir debe señalarse que la Resolución N.º 00695 – 2019 de las nueve horas quince minutos del dieciocho de enero de dos mil diecinueve, establece que, como principal responsable del plan y de su completo cumplimiento, se designa al Jerarca de Salud, lo que significa que este debería informar inmediatamente a esa Sala, si surgiera algún obstáculo en su labor de coordinador para cumplir el objetivo ordenado, siendo entonces el Ministro (a) quien debe desarrollar el rol de la coordinación administrativa.

Es importante señalar que, la Ley Orgánica del Ministerio de Salud en el artículo 6 establece que la Dirección suprema del Ministerio, su organización, y la formulación de su política, serán de responsabilidad del Titular de la Cartera, quien tendrá también las atribuciones que le confiera la Ley General de Salud y otras leyes especiales; por su parte, el artículo 35 establece como una obligación del Director General de Salud '*Organizar, coordinar, supervisar y fiscalizar, con la colaboración del personal técnico, y administrativo necesario, todas las acciones de fomento, protección y recuperación de la salud que realice el Ministerio*'

Mientras que, el Reglamento Orgánico del Ministerio de Salud Decreto N.º 40724-S, en su artículo 9 establece que, al ministro con base en las atribuciones que le confieren el marco jurídico, le corresponde ejecutar los procesos de Dirección Política de la Salud y Dirección Institucional y coordinar los Consejos que le asigne la normativa.

Y con respecto a la Dirección General de Salud, el artículo 24 indica que esta dirección es una unidad organizativa que depende orgánicamente del Ministro de Salud y su objetivo consiste en orientar y conducir la gestión del Ministerio de Salud, para garantizar el cumplimiento del marco estratégico institucional a nivel nacional, acorde con el Modelo

AUDITORÍA INTERNA

auditoria.interna@misalud.go.cr

Tel. 2233-9516 / 2257-7692

www.ministeriodesalud.go.cr

Conceptual y Estratégico de la Producción Social de la Salud, asegurando que, todos los procesos institucionales se ejecuten de manera articulada, eficaz y con la calidad requerida, emitiendo lineamientos técnicos y estratégicos para garantizar la implementación de las políticas institucionales.

El que se haya trabajado desde antes de los recursos en una comisión previa, y la problemática se presentara con la transición de dos ministros en el periodo 2018-2019, aunado a los diferentes compromisos que se deben asumir desde el despacho que inciden en el involucramiento de las diferentes autoridades político estratégicas en algunos temas, generó que se delegara la ejecución del Plan Único en funcionarios que por su pericia podían asumirlo, pero sin la formalidad de un documento, de acuerdo a lo señalado e incluso sin la Jerarquía para lograr la coordinación con otras instituciones.

Si bien las actividades se han desarrollado por funcionarios con un nivel razonable de compromiso, y que reúnen la pericia necesaria para el desarrollo de las diferentes actividades, el que no se realizara una conducción desde las autoridades políticas-estratégicas de la institución, limita el accionar y desarrollo en la coordinación con el resto de las instituciones, por la jerarquía que representan las autoridades, y es precisamente de donde surge la necesidad del mandato de la Sala Constitucional al designar al Ministro como coordinador, por su potestad y jerarquía para coordinar con las otras instituciones, al respecto se debe tener presente lo señalado por la misma sala que indica:

'Uno de los principios rectores de la organización administrativa lo constituye la coordinación que debe mediar entre todos los entes y órganos públicos al ejercer sus competencias y prestar los servicios que el ordenamiento jurídico les ha asignado. La coordinación, en cuanto asegura la eficiencia y eficacia administrativas, es un principio constitucional virtual o implícito que permea el entero ordenamiento jurídico administrativo y obliga a todos los entes públicos.

(...)

La coordinación administrativa tiene por propósito evitar las duplicidades y omisiones en el ejercicio de las funciones administrativas de cada ente público, esto es, que sean desempeñadas de forma racional y ordenada; y se logra a través del establecimiento de niveles o canales fluidos y permanentes de información entre los entes públicos, todo lo cual se puede lograr a través de reuniones, informes o la creación de instancias formales de coordinación."

De lo anterior se desprende que esa coordinación involucra las máximas autoridades, por las potestades de dirección y conducción que tienen a lo interno de las instituciones que dirigen y que están llamadas a concertar según sus competencias en un objetivo común.

3. CONCLUSIONES

3.1. De la información revisada se determina que si bien el despacho tuvo algún grado de participación con respecto al Plan Único Zona Norte, no existieron al momento de surgir el Plan Único en el Despacho Ministerial directrices u oficios en el que se comunica la designación e integración de los miembros en los equipos, lo cual no permite establecer responsabilidades sobre la ejecución de las actividades, dificultándose la rendición de cuentas, y la misma ejecución y responsabilidad de las actividades, al generar concentración de la ejecución de tareas en un solo funcionario lo cual limita el accionar de la institución.

3.2. Al revisar la documentación del OneDrive y lo conversado con los funcionarios, se determinó que, si bien las gestiones realizadas se van documentando en dicha carpeta con las bitácoras, informes y oficios que se realizan, se observan algunas debilidades tales como: no cuenta con fechas definidas para ejecutar las actividades, no se observó cronogramas para las actividades a desarrollar, no existieron al momento de surgir el Plan Único en el Despacho Ministerial directrices u oficios en el que se comunicara la designación e integración de los miembros en los equipos, existen años en los que no hay información, las carpetas están creadas y sin información, con lo cual no hay uniformidad en la información, lo cual dificulta una adecuada rendición de cuentas, se observa cómo se lleva el control y supervisión sobre las actividades realizadas hacia afuera, es decir, otras instituciones pero a lo interno de la institución no.

3.3. Sobre las acciones realizadas por el Ministerio de Salud al momento de presentarse la emergencia se puede indicar que existió una oportuna gestión para la suspensión del servicio de abastecimiento del agua de las fuentes contaminadas a la población, se logró gestionar de forma ágil el suministro de agua a las comunidades afectadas, con el liderazgo del director de Aguas Zarcas.

En cuanto a la aplicación de las medidas correctivas, se evidencia un retraso debido a que no se ha logrado proceder con el estudio hidrogeológico, sin embargo, si se visualiza el seguimiento y monitoreo de las fuentes contaminadas y no contaminadas que permite aplicar las acciones antes señaladas.

Sin embargo, debe señalarse que mientras que en el DARS de Aguas Zarcas se visualiza un accionar oportuno cuando se presentaban situaciones que representaban un posible riesgo de contaminación, ya que ejecutaron las acciones y monitoreos necesarios, en la DARS de Grecia se observa situaciones como la denuncia presentada, y la no atención de esta, que por las características y situaciones observadas representaban un riesgo a considerar en la aplicación de SERSA e iniciar desde ahí el monitoreo, por lo que se observa que la actividad del DARS ha sido muy pasiva al respecto.

3.4. De la información revisada se determina que si bien se enlistan las actividades a realizar dentro del Plan Único para lograr atender lo dictado por la sala, esas actividades no tienen definidas las competencias de acuerdo al ordenamiento jurídico costarricense, lo cual podría generar traslapes o atribuciones que no corresponde, limita el accionar, no se puede identificar claramente el responsable, ya que no se visualizan procedimientos, plazos con fechas a cumplir, que indiquen como desarrollar las acciones necesarias para el cumplimiento de cada una de las actividades del Plan Único Zona Norte.

3.5. Al revisar la documentación facilitada para verificar si el jerarca cumplió con su rol de coordinador interinstitucional y principal responsable del cumplimiento del Plan Único Zona Norte, tal y como lo ordenó la Sala Constitucional, debe indicarse, que la institución como tal ha realizado las gestiones necesarias para cumplir con lo ordenado y coordinar con el resto de instituciones recurridas, sin embargo, lo ha realizado desde la Dirección de Aguas Zarcas, pero no se evidencia que el Despacho Ministerial haya tenido una participación activa y ejecutara el rol encomendado por la Sala Constitucional, por el contrario se evidencia la debilidad incluso a lo interno, que no se designó formalmente los miembros de cada equipo como se señaló en el hallazgo 2.1 sobre la integración y conformación de los equipos de trabajo.

4. RECOMENDACIONES

De acuerdo con lo estipulado en el inciso b) del artículo 22 de la Ley de Control Interno, debido a las debilidades encontradas en el desarrollo del estudio expuestas en el presente informe y con el propósito de fortalecer el Sistema de Control Interno, se considera oportuno enunciar las siguientes recomendaciones:

A la Ministra de Salud

4.1. Ordenar a la Dirección General de Salud y a la Dirección de Protección Radiológica y Salud Ambiental, para que elaboren, oficialicen y socialicen un manual de procedimientos sobre el control de calidad de agua, que contemple las actividades para los 5 niveles de control establecidos en el artículo 8 del Reglamento para la calidad de Agua.

En dicho Manual se deberá considerar las acciones a desarrollar, cuando se requiera la coordinación interinstitucional por parte del ministerio, para lo cual dentro de la definición de actividades a ejecutar se debe considerar las acciones de mejora que permitan corregir las debilidades señaladas en el presente informe en relación con la conformación de equipos de trabajo, roles a desempeñar y aspectos de control interno. Resultados 2.1, 2.2, 2.4 y 2.5.

Para dar por cumplida la recomendación se debe ingresar al Sistema SAGAI, a más tardar el 4 de octubre 2023 el oficio con la instrucción y al 1 de agosto de 2024 se debe ingresar copia del Manual elaborado y una certificación que evidencie la divulgación y socialización en las Áreas Rectoras de Salud .

4.2. Ordenar a la Dirección General de Salud y a la Dirección de Protección Radiológica y Salud Ambiental, realizar las valoraciones correspondientes de la guía SERSA, con respecto a la ponderación que se realiza para la identificación del nivel de riesgo y acciones a ejecutar, de forma tal que se realicen los ajustes necesarios para que la atención del nivel de control 4, sea ejecutada de forma proactiva y uniforme en todas las DARS del país. Resultado 2.3

Para dar por cumplida la recomendación se debe ingresar al Sistema SAGAI a más tardar el 4 de octubre 2023 el oficio con la instrucción, y al 1 de febrero de 2024 la certificación sobre la implementación de la recomendación, para lo que deberá adjuntar copia del documento ajustado y las fuentes documentales que evidencien su divulgación.

AUDITORÍA INTERNA

Johana Leandro Fonseca
Auditora Encargada

Lic. Rafael Pérez González
Auditor Colaborador

Msc. Bernardita Irola Bonilla
Auditora Interna
Aprobado por: