



MS-AI-385-2024

3 de junio de 2024

Doctora
María Luisa Ortiz León
Directora General de Salud
Ministerio de Salud

ASUNTO: REMISIÓN INFORME MS-AI- MS-AI-384-2024

Estimada doctora:

Me permito remitirle el informe MS-AI-384-2024, 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 acciones competentes del Ministerio de salud asignadas en la Ley 9028.

Con el propósito de fortalecer el sistema de control interno, considera esta Auditoría Interna que la Administración debe trabajar en lineamientos y mecanismos de control, que contribuyan al cumplimiento de las labores encomendadas en la Ley 9028

Sobre el seguimiento de recomendaciones se debe tener presente lo señalado en la Ley Nº 8292, denominada Ley General de Control Interno, específicamente en los artículos 36, 38 y 39, así como en la resolución de la Contraloría General de la República 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 **10 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.

Auditoría Interna
auditoria.interna@misalud.go.cr
Tel. 4003 5650



De usted con atentos saludos.

Atentamente,

AUDITORÍA INTERNA

Licda. Bernardita Irola Bonilla Msc.

AUDITORA INTERNA

*C: Ing. Eugenio Androvetto Villalobos Director DPRSA.
Dra. Andrea Garita Castro Directora de Planificación*



INFORME MS-AI- MS-AI-384-2024
Auditoría de carácter especial sobre las acciones competentes del Ministerio de salud asignadas en la Ley 9028.

Tabla de Contenido

1. INTRODUCCIÓN	6
1.1. Origen de la auditoría.....	6
1.2. Objetivo general	6
1.3. Alcance de la Auditoría	6
1.4. Generalidad del Objeto auditado	6
1.5. Normativa técnica aplicable	7
1.6. Ley de Control Interno.....	7
1.7. Comunicación de resultados.....	8
2. RESULTADOS.....	9
2.1. Contratación de Gestores Ambientales para la fiscalización Ley 9028.....	9
2.2. Ausencia de Registros de Procesos Sumarios en el SINFRA	10
2.3. Sobre la ejecución de los Procesos Sumarios sobre infracciones Ley 9028 en el Nivel Regional	12
2.4. Sobre los resultados del muestreo de los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina SEAN.....	14
2.5. Sobre el seguimiento y control al Convenio de cooperación entre el Ministerio de Salud - INCIENSA	15
2.6. Sobre la Estructura Orgánica Funcional del Programa Control Tabaco..	17
2.7. Sobre el Seguimiento de la Contratación 2016 CD-000057-0009200001 en la Unidad de Protección Radiológica	19
3. CONCLUSIONES	21
4. RECOMENDACIONES	23



INFORME MS-AI- MS-AI-384-2024

AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LAS ACCIONES COMPETENTES DEL MINISTERIO DE SALUD ASIGNADAS EN LA LEY 9028.

RESUMEN EJECUTIVO

La presente auditoría se realizó en cumplimiento del Plan Anual de Labores de la Auditoría Interna para el período 2023, el objetivo general del estudio fue verificar si el Ministerio de Salud cuenta y desarrolla acciones para el cumplimiento de las competencias establecidas en la Ley General de Control del Tabaco y sus efectos nocivos en la salud, 9028.

Le compete al Ministerio de Salud establecer las medidas necesarias para proteger la salud de las personas de las consecuencias sanitarias, sociales, ambientales y económicas del consumo de tabaco y de la exposición al humo de tabaco. Por lo cual, se han implementado una serie de acciones para dar cumplimiento a las responsabilidades encomendadas en dicha ley, tal es el caso de la Contratación 2016CD-000057-0009200001 denominada Proyecto Diseño y Ejecución del Plan de Gestión para verificar el cumplimiento de las disposiciones la ley 9028, cuyo objetivo fue contratar un grupo de Gestores Ambientales encargados de ejecutar la labor de Fiscalización y Control.

De igual forma, se tiene que producto de las infracciones comunicadas en los informes por parte de los Gestores ambientales, se debe dar inicio al proceso sumario que en la mayoría de los casos generan multas al infractor las cuales deben ser procesadas y registradas en el Sistema Nacional de Infractores, el cual debe estar al día con los registros de infracciones para consultas por parte del proceso de permisos de funcionamiento.

Los resultados obtenidos evidencian una serie de debilidades de control interno, relacionado con la Contratación 2016CD-000057-0009200001 se gestiona un cambio de metodología al proyecto, el cual fue gestionado verbalmente sin contar la documentación de respaldo que justificaba las nuevas condiciones pactadas entre el oferente y la institución.

Relacionado con los registros de procesos sumarios, se evidencia una ausencia de registros en el Sistema Nacional Registro de Infractores en adelante SINFRA por parte de la DDRS-Pacífico Central, donde se argumentaron algunos aspectos tales como velocidad de internet sumamente bajas, condiciones climáticas que afectaron el flujo de electricidad por varios días, aunado a la cancelación de horas extras por parte del Programa Control Tabaco, respecto a las restantes regiones se obtuvieron resultados razonables.

Respecto a la ejecución de procesos sumarios en el periodo de estudio se tiene que del total de 525 informes sanitarios recibidos, únicamente se tienen 124 resoluciones lo que corresponde a un 23.61 % de casos atendidos los cuales han originado un monto de ₡ 118.794.810.00 por concepto de multas recuperadas, quedando un alto porcentaje

Auditoría Interna
auditoria.interna@misalud.go.cr
Tel. 4003 5650



pendiente de ser procesadas producto de procesos sumarios, los cuales no fueron atendidos por causa del decreto N° 42227 donde el Gobierno declara el estado de emergencia nacional provocado por la enfermedad COVID-19.

El Ministerio de Salud carece de información sobre los establecimientos donde se comercializan Sistemas electrónicos de Administración de Nicotina en adelante SEAN, no se tiene un registro con la trazabilidad de distribución de estos productos, afectando el resultados emitidos por INCIENSA, dado que solo fueron suministradas ocho muestras del total requerido (50 muestras) para el análisis de concentraciones de nicotina y líquido, por lo cual los resultados carecen de veracidad estadística.

Según lo establecido en el Convenio Marco de Cooperación entre el Ministerio de Salud y el Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud, INCIENSA le compete al Programa Control Tabaco ejercer la fiscalización y control, sin embargo, se determina que se carece de documentación de respaldo con la cual se logre determinar la implementación de medidas de control con las cuales se logre determinar sobre la gestión realizada y el grado de cumplimiento por parte de INCIENSA.

Desde el periodo 2013 se gestiona la creación del Programa Control Tabaco el cual debía ser adscrito al despacho ministerial, sin embargo, a la fecha el mismo no ha sido consolidado y carece de una estructura orgánica funcional que le permita el cumplimiento de cada una de las responsabilidades encomendadas en la Ley 9028, aspecto que ha influido en que las funciones relacionadas con esta ley sean desarrolladas y distribuidas por varias Direcciones, funcionando como una unidad organizativa.

Respecto al seguimiento proyectos tal es el caso de la contratación 2016CD-000057-0009200001 este se ejecuta desde la Unidad de Protección Radiológica, según lo establecido en el Manual de funciones del Ministerio de Salud le compete a la Unidad de Saneamiento Ambiental, esta condición genera un incumplimiento al marco normativo establecido para regular y fortalecer la estructura administrativa.

Por tal motivo, se emiten las recomendaciones con la finalidad de que el nivel jerárquico responsable implemente con prontitud y gestione las acciones de mejora con los lineamientos y mecanismos de control, los cuales le contribuyan cumplimiento con las labores encomendadas en la Ley 9028.



1. INTRODUCCIÓN

1.1. Origen de la auditoría

Este informe se origina en cumplimiento al Plan Anual del Trabajo de Auditoría para el periodo 2023, el cual corresponde a la determinación del universo auditable, valoración de los riesgos institucionales sobre el Programa Control Tabaco.

1.2. Objetivo general

Verificar si el Ministerio de Salud cuenta y desarrolla acciones para el cumplimiento de las competencias establecidas en la Ley General de Control del Tabaco y sus efectos nocivos en la salud, 9028.

1.3. Alcance de la Auditoría

El alcance abarca el período 2022, pero se amplió para la realización de algunas pruebas, se analizó el Sistema Nacional Registro de Infractores en adelante SINFRA para determinar los informes presentados por los gestores ambientales con su proceso sumario, se revisaron productos de la Contratación 2016CD-000057-0009200001 denominada Proyecto Diseño y Ejecución del Plan de Gestión (contratación que fue por un año prorrogable por cuatro años), según la muestra establecida, y se aplicaron entrevistas a los funcionarios encargados para verificar el cumplimiento de las disposiciones la ley 9028.

De igual forma, se consultó sobre las acciones de fiscalización y control por parte de Programa Control Tabaco sobre el Convenio Marco de Cooperación entre el Ministerio de Salud y el Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud INCIENSA.

1.4. Generalidad del Objeto auditado

De conformidad con lo establecido en la Ley General de Control del Tabaco y sus efectos nocivos en la Salud en adelante Ley 9028, le compete al Ministerio de Salud establecer las medidas necesarias para proteger la salud de las personas de las consecuencias sanitarias, sociales, ambientales y económicas del consumo de tabaco y de la exposición al humo de tabaco.

Según lo establecido en el artículo 2 son objetivos de la presente ley:

- a) Reducir el consumo de productos elaborados con tabaco.
- b) Reducir al mínimo la exposición de las personas a los efectos nocivos del humo de productos elaborados con tabaco.
- c) Reducir el daño sanitario, social y ambiental originado por el tabaquismo.
- d) Prevenir la iniciación en el tabaquismo, especialmente en la población de niños y adolescentes.



- e) Fomentar la promoción, la educación para la salud, así como la difusión del conocimiento a las generaciones presentes y futuras de los riesgos atribuibles al consumo de productos elaborados con tabaco y por la exposición al humo de tabaco.
- f) Combatir el comercio ilícito de estos productos.

De igual forma, el artículo 32 hace referencia a la responsabilidad del Ministerio de Salud el cual regulará, controlará y fiscalizará el cumplimiento cabal de esta ley y sus reglamentos.

Por lo anterior, como parte de estas actividades se dio en el periodo 2016, la contratación de los Gestores Ambientales, encargados de realizar las inspecciones con la finalidad de fiscalizar los establecimientos comerciales y verificar el cumplimiento de la ley 9028., dicha contratación fue tramitada en el periodo 2016 por un año, prorrogable por cuatro años y en el periodo 2020 de la pandemia COVID 19 fue suspendida por un tiempo de 6 meses, lo cual la prorrogó hasta finales periodo del 2022.

Además, se cuenta con el Convenio Marco de Cooperación entre el Ministerio de Salud y el Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud INCIENSA, cuyo objetivo es: Ejecutar el programa para la verificación y el monitoreo del contenido de nicotina, alquitrán y monóxido de carbono, producidos durante el fumado de los cigarrillos, cigarrillos electrónicos, vapeadores y líquidos; utilizando métodos de ensayo debidamente acreditados por el Ente Costarricense de Acreditación (ECA), con el fin de apoyar al Ministerio de Salud en el cumplimiento de lo establecido por la ley 9028.

1.5. Normativa técnica aplicable

La auditoría se efectuó de conformidad con la normativa aplicable al ejercicio de la Auditoría Interna, las *'Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público'* (R-DC-119-2009), las *'Normas Generales de Auditoría para el Sector Público'* (R-DC-064-2014) 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 36 de la Ley General de Control Interno, que establece un plazo improrrogable de **10 días hábiles**, contados a partir del recibido de este informe, para ordenar la implementación de las recomendaciones, si discrepa de ellas, elevar la objeción y soluciones alternativas al Despacho Ministerial en el plazo establecido en el artículo 38 de la Ley en cita, con copia a la Auditoría Interna, para la respectiva valoración.

De ordenar el jerarca soluciones distintas de las recomendadas, esta Auditoría Interna tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponer por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicar que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas.



Por lo anterior, se le agradece comunicar a esta Auditoría Interna, dentro del plazo señalado, la decisión que se tome con respecto a las recomendaciones que se plantean, así como que se formalice en un plazo razonable el plan de acción, con el respectivo cronograma de cumplimiento.

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

Las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público aprobadas mediante Resolución de la Contraloría 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 22 de mayo de 2024, se procedió a realizar la exposición de los resultados del presente informe con la presencia de los siguientes funcionarios:

Por parte de la Administración:

NOMBRE FUNCIONARIO	CARGO
Dra. María Luisa Ortiz León	Directora Dirección General de Salud
Ing. Eugenio Androvetto Villalobos	Director, Dirección Protección Radiológica y Salud Ambiental

Por la Auditoría Interna:

NOMBRE FUNCIONARIO	CARGO
Licda. Miriam Calvo Reyes	Sub auditora Interna
Licda. Olga Alvarado Mora	Jefe, Unidad de Auditoría de Rectoría de la Salud
Licda. Floria Villegas Sibaja	Profesional Auditor encargada de la Auditoría, Unidad de Auditoría de Rectoría de la Salud

La comunicación escrita, se realizó mediante el oficio MS-AI-354-2024 del 22 de mayo del 2024, dirigido a la Dra. María Luisa Ortiz León, Directora General de Salud, incluyendo copia del borrador del informe para los demás interesados. Se otorgó un plazo no mayor a 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



2. RESULTADOS

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

2.1. Contratación de Gestores Ambientales para la fiscalización Ley 9028

Se efectuó la Contratación 2016CD-000057-000920001 denominada Proyecto Diseño y Ejecución del Plan de Gestión, por un monto total de ₡495.000.000, para la verificación del cumplimiento de las disposiciones de la Ley 9028. La Unidad de Protección Radiológica en adelante UPR es la contraparte designada por la DPRSA para ejecutar la fiscalización de los resultados de las inspecciones realizadas, mediante la aprobación de la programación de las inspecciones a ejecutar de acuerdo con los mecanismos de control diseñados para este fin, así como la recepción de cronogramas de las inspecciones

El Plan de Monitoreo diseñado para el cumplimiento de la contratación fue aprobado por UPR, así como la DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA DE TRABAJO, donde se indica que se *contará con una programación que garantice la ejecución de inspecciones a personas físicas o jurídicas, establecimientos o lugares que se encuentren en el territorio nacional que estén sujetos al cumplimiento de las regulaciones contempladas en la Ley de Tabaco y su respectivo reglamento. Esta programación será levantada en conjunto con los insumos dados por las respectivas Direcciones Regionales y los datos del Sistema de Información SERSA.*

Se le solicitó a la DPRSA los cronogramas de inspección y los planes de trabajo de los meses de enero, marzo, mayo, julio y setiembre 2022, así como los mecanismos de control implementado por esta unidad organizativa, para la aprobación de la programación de las inspecciones a realizar por los gestores ambientales.

Sobre este requerimiento, indicó DPRSA que dado una serie de inconsistencias encontradas en campo por parte de los inspectores tales como: locales cerrados, direcciones incorrectas y representantes que no recibían a los inspectores, no se pudo aplicar el plan de monitoreo aprobado originalmente que estaba basado en la información de SERSA, razón por la cual la Unidad de Protección Radiológica acordó con la UNA el cambio de la metodología, el cual fue realizado vía telefónica y de manera verbal sin documentar las justificaciones, decisiones y acuerdos tomados.

Por lo anterior, las condiciones pactadas con el oferente variaron y por ende los mecanismos de control y los cronogramas de inspecciones, con la nueva metodología el abordaje de las inspecciones se realizaría por zona o método de *Barrido por Cuadrantes*.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, en su punto 4.4.1 Documentación y registro de la gestión institucional establece lo siguiente:



“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las medidas pertinentes para que 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.”

El diseño de una metodología y cronograma de inspección sin valorar los insumos provenientes del sistema SERSA, evidencia debilidades en el proceso de planificación del objeto contractual. Asimismo, la ausencia de un documento formal que contemplara la definición de controles y los criterios utilizados para la escogencia de las zonas a inspeccionar según la nueva metodología y el establecimiento de los cronogramas de inspección, se alejan de los lineamientos establecidos en la normativa que rige la materia.

Los insumos suministrados por la UPR a la UNA para la ejecución de las inspecciones contaron con vacíos en la información suministrada, aspecto que afectó el cumplimiento de las actividades incluidas en las condiciones pactadas en los términos de referencia del cartel, estas inconsistencias influyeron en que se siguiera con otra metodología la cual no incluyó los cronogramas de inspección para la medición del avance y los controles para el cumplimiento del objeto contractual. De igual forma, esto afectó en la presentación previa de la programación de inspecciones, quedando únicamente el Informe mensual con los resultados obtenidos del barrido por cuadrante, datos que carecen de una contraparte como lo era el cronograma de inspección, el cual era un control cruzado para verificar la veracidad de los datos incluidos, estos informes fueron recibidos por parte de la UPR y tramitados para su respectivo pago a la UNA.

Esta forma de llevar a cabo las inspecciones bajo la ausencia de actividades de control por parte de la UPR, se alejan de las sanas prácticas de control interno, se carece de medidas alternas y revisiones de control en puntos específicos del procedimiento, influyendo para que los pagos por el servicio contratado se realizaran únicamente con la aprobación de los informes mensuales presentados por la UNA.

2.2. Ausencia de Registros de Procesos Sumarios en el SINFRA

En la revisión de los registros del SINFRA de los meses de abril y agosto del 2023 se determinó que la DRRS Pacífico Central, no registra en el Sistema SINFRA los movimientos de la gestión sobre los registros de los procesos sumarios, producto de los Informes Sanitarios presentados por los Gestores Ambientales de la UNA, razón por la cual se solicitó a la DRRS- Pacífico Central, las causas por las cuales no se evidencian los registros de resoluciones por parte de los órganos encargados, ni se tiene la materialización sobre el pago de multas por concepto de las infracciones producto de dichos procesos.

Al respecto, en el oficio MS-DRRSPC-0468-2023 se indica que con oficio MS-DRRSPC-ODPS-001-2023 se hace referencia algunos aspectos que influyeron en el atraso sobre los ingresos de los registros en el SINFRA, entre los aspectos mencionados se tiene una velocidad de internet sumamente baja, así como las inclemencias del tiempo, las cuales generaron cortes de electricidad por varios días por rayería dado la cercanía a la costa pacífica, aunado a la cancelación del presupuesto para el pago de horas extras por parte

Auditoría Interna
auditoria.interna@misalud.go.cr
Tel. 4003 5650



del Programa Control Tabaco, todas estas inconsistencias fueron comunicadas con el oficio MS-DRRSPC-295-2023 a la Dirección General de Salud donde se envió un Plan de Abordaje para realizar una contención de los procesos sumarios de la Región Pacífico Central, situación que a la fecha aún sigue pendiente.

De igual forma la DRRS Pacífico Central indica que según base de datos se cuenta con 13 expedientes con resolución final del órgano decisor, para el año 2022 y más de 24 expedientes con resolución final del órgano director. Aunado al tema del rezago que se tenía previo a la pandemia, además, el abogado regional llegó en el año 2020 cuando las circunstancias del sistema SINFRA no eran las óptimas, sin embargo, estos datos no se reflejan en el SINFRA, aspecto que debe ser valorado por parte de los jerarcas del nivel regional, este resultado de la gestión realizada debe estar disponible para su verificación dado que estos registros deben ser consultados para la aprobación de permisos sanitarios según lo establecido en la normativa que rige la materia, la ausencia de estos es una debilidad de control interno que debe ser subsanada.

La ley 9028 en su artículo 35 hace referencia de lo siguiente:

“Créase el Registro Nacional de Infractores que estará a cargo del Ministerio de Salud y se encargará de llevar el historial de las faltas y sanciones que comentan los infractores de esta ley.”

De igual forma el Reglamento de la de la Ley 9028 en su Sección IV Del Registro Nacional de Infractores indica lo siguiente:

“Artículo 60.- El Ministerio de Salud implementará el Registro Nacional de Infractores, que se encargará de llevar el historial de faltas y sanciones que cometan las personas infractoras de la Ley, las cuales deberán mantenerse hasta por el plazo máximo de cuatro años, salvo que las personas infractoras no hayan cancelado la multa, en cuyo caso permanecerá en el registro.

Las instituciones del Estado que otorguen permisos o licencias para el funcionamiento de algún establecimiento o actividad de comercio deberán verificar en el Registro Nacional de Infractores si la persona administrada gestionante se encuentra al día en el pago de las multas.

Cuando se trate de la renovación de permisos sanitarios de funcionamiento el Ministerio de Salud, verificará en el Registro Nacional de Infractores que el interesado se encuentra al día en el pago de las multas, para lo cual deberá dejar constancia en el expediente administrativo del establecimiento.”

Relacionado con los registros en la Norma de Control Interno 4.4.1 Documentación y registro de la gestión institucional indica lo siguiente:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las medidas pertinentes para que 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. “



Los aspectos que afectaron el registro de los procesos sumarios en el Sistema SINFRA, una baja capacidad tecnológica, inclemencias en el tiempo, así como la materialización de riesgo de la pandemia COVID 19. Sin embargo, dichos registros debieron ser ingresados dado que son insumos para ser verificados en el trámite de solicitud de permisos de funcionamiento de la salud.

La ausencia de registros en el SINFRA imposibilita contar con información oportuna de consulta sobre los resultados de los procesos sumarios, se carece de registros sobre las multas aplicadas y los montos cancelados por los infractores, de manera que se pierde el objetivo de control de dicho sistema, en el entendido de que esta información es verificada por las instituciones del estado para el otorgamiento de permisos y licencias para el funcionamiento de establecimientos o actividades de comercio, el atraso con los registros afecta la verificación sobre la información veraz y oportuna sobre el administrado y si este se encuentra al día con el pago de multas en el Registro Nacional de Infractores .

2.3. Sobre la ejecución de los Procesos Sumarios sobre infracciones Ley 9028 en el Nivel Regional

Los resultados de las pruebas aplicadas permiten determinar que para el periodo 2022 se procesaron un total de 525 Informes Sanitarios, resultado de las inspecciones realizadas por los Gestores Ambientales. De los listados de los meses de abril y agosto 2023 se logró identificar 124 resoluciones finales lo que corresponde a un 23.61% de casos atendidos y un total de 401 casos que carecen de resolución final lo que representa un porcentaje del 76.39 % de casos pendientes, se presenta el siguiente cuadro con el total de procesos con resolución:

CUADRO 1 TOTAL DE RESOLUCIONES PRODUCTO DE INFORMES SANITARIOS		
Dirección Regional Rectoría de la Salud	Informes Sanitarios	Resoluciones
Central Norte	181	43
Brunca	23	13
Pacífico Central	34	13
Central Este	97	13
Central Occidente	28	6
Central Sur	43	12
Chorotega	70	13
Huetar Norte	43	8
Huetar Caribe	16	3
TOTAL	525	124

FUENTE: Registros SINFRA por Regiones.

Las resoluciones finales dan origen a las sanciones y por ende se establece una multa según corresponda, por lo cual se procedió concatenar la información por concepto de

Auditoría Interna
auditoria.interna@misalud.go.cr
Tel. 4003 5650



multas pagadas para determinar el total de ingresos percibidos para el periodo 2022 según los datos por cada región, obteniendo los siguientes datos que se presentan a continuación:

CUADRO 2 TOTAL DE MULTAS CANCELADAS		
Dirección Regional Rectoría de la Salud	Montos Cancelados	Porcentaje
Central Norte	¢41.075.610,00	34.58 %
Brunca	¢23.983.730,00	20.19 %
Pacífico Central	0	0%
Central Este	¢1.063.960,00	0.90%
Central Occidente	¢4.528.930,00	3.80%
Central Sur	¢831.960,00	0.70%
Chorotega	¢14.679.300,00	12.36%
Huetar Norte	¢32.423.330,00	27.29%
Huetar Caribe	¢207.990,00	0.18%
TOTAL, MULTAS CANCELADAS	¢118.794.810,00	100%

FUENTE: Registros SINFRA por Regiones.

Del cuadro se desprende que la DRRS Central Norte es la que ha tenido un porcentaje más alto de recuperación de multas con un 34.58 %, el caso de la DRRS Pacífico Central se observa un 0%, de pagos de multas dado que los registros del SINFRA están desactualizados, aspecto que se amplió en el apartado 2.2.

Al respecto, se consultó al nivel regional sobre el bajo cumplimiento de la atención de procesos sumarios, indicando que debido a la pandemia COVID-19 se suspendieron los procesos sumarios correspondientes a las infracciones expuestas en los Informes Sanitarios que iban ingresando, a pesar de que los Gestores Ambientales se mantuvieron inactivos por un periodo de 6 meses en el periodo 2020, la alerta de emergencia fue levantada hasta el mes de noviembre 2022, esto ocasionó que se fueran acumulando los Informes Sanitarios presentados para los periodos 2020-2021-2022 y se afectara el inicio de procesos sumarios.

Relacionado con la ejecución de los procesos sumarios es importante indicar lo que se establece en la norma 4.5 Garantía de eficiencia y eficacia de la operación la cual se transcribe:

“4.5 Garantía de eficiencia y eficacia de las operaciones

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional. 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.”

La razón por la cual se tiene un bajo porcentaje de recaudación de ingresos por concepto de pagos de sanciones por incumplimiento a la Ley 9028, obedece a que mediante Decreto Ejecutivo N°42227 el Gobierno de la República declaró estado de emergencia nacional debido a la situación de emergencia sanitaria provocada por la enfermedad



COVID-19, la Dirección General de Salud mediante oficio MS-DGS-1017-2020 procedió a comunicar una resolución interlocutoria que suspendía la iniciación y la prosecución de los procedimientos sumarios derivados de la Ley General de Control de Tabaco y sus Efectos Nocivos en la Salud, Ley 9028, hasta tanto, el Poder Ejecutivo declarará la cesación del estado de emergencia nacional.

La afectación de los procesos sumarios por el tema de la pandemia COVID 19, ha generado un importante atraso en la continuidad y atención sobre las infracciones comunicadas en los informes sanitarios presentados por los Gestores Ambientales de la UNA, ante este panorama tenemos dos escenarios, uno que la actividad de inspecciones es un servicio contratado y de un costo oneroso, donde están siendo presentados ante la administración los resultados de la verificación y fiscalización a la Ley 9028, infracciones que han quedado a la espera de ser atendidas y por otra parte la institución ha dejado de percibir ingresos por la condición de que estos expedientes pueden haber perdido vigencia o cambiado algunos aspectos tales como: que los establecimientos hayan cerrado, se tenga cambios de representante legal o giro de negocio, entre otros aspectos que no permitan ejecutar las sanciones que interesan a la institución.

2.4. Sobre los resultados del muestreo de los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina SEAN

Según lo establecido en el Plan de trabajo 2022 del Convenio de cooperación entre el Ministerio de Salud y el INCIENSA para la verificación y el monitoreo de los contenidos de los productos elaborados con tabaco, el Programa Control Tabaco debía suministrar 50 líquidos para el análisis de las concentraciones de nicotina y de líquido que utilizan los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (en adelante SEAN).

Por lo anterior, el Programa Control Tabaco gestiona oficio MS-DP-PCT-2049-2022 ante la Dirección General de Salud, el detalle donde se adjunta el listado de las marcas de líquido de vapeo con nicotina y la distribución por regiones, sin embargo, el nivel regional logró recolectar un total de ocho productos de estos líquidos, aspecto que afectó el resultado del análisis según el oficio INCIENSA-DG-of-2022-370 se indica que los resultados obtenidos no tendrían la validez estadística requerida, dado el porcentaje tan bajo de recolección de muestras sobre los líquidos suministrados para los análisis requeridos.

La Dirección de Atención al Cliente cuenta con una base de datos con los registros que se indican en la declaración jurada anexo 1, donde el formulario únicamente solicita al cliente la dirección exacta para notificaciones, no así la dirección del establecimiento donde se van a comercializar estos productos, este aspecto limita a los inspectores en el momento de efectuar el muestreo, ya que al realizar las visitas para recolectar las muestras, las direcciones indicadas en la base de datos pertenecen a casas de habitación u otros lugares donde no se comercializan estos productos.

Ante esta inconsistencia el Programa Control Tabaco emite el oficio MS-DP-PCT-357-2022, en el cual comunica a la Dirección General de Salud lo indicado por INCIENSA y le



solicita valorar la posibilidad de contar a corto plazo con un sistema de información institucional que permita conocer la ubicación exacta de los comercios en donde se venden los SEAN, sin embargo, a la fecha no se evidencia que esta instancia diera respuesta ante la problemática expuesta sobre la trazabilidad de los SEAN a nivel nacional.

Relacionado con este tema se indica en la Ley 10066 Regulación de los sistemas electrónicos de administración de nicotina (SEAN), sistemas similares sin nicotina (SSSN) y dispositivos electrónicos que utilizan tabaco calentado y tecnologías similares lo siguiente:

“ARTÍCULO 14- Control, fiscalización y sanciones. El Ministerio de Salud regulará, controlará y fiscalizará el efectivo cumplimiento de esta ley sus reglamentos.”

El Ministerio de Salud carece de información sobre los establecimientos donde se registren los datos sobre la distribución de los SEAN, aspecto que impide determinar la trazabilidad de estos productos, limitando por ende la recolección de muestras a suministrar para los análisis de INCIENSA.

La ausencia de información donde se logre determinar la trazabilidad de los líquidos SEAN, afectó los resultados emitidos por parte de INCIENSA donde se hace la salvedad de que estos carecen de validez estadística, producto del mínimo porcentaje de recolección de muestras (en total 8 de 50 según lo establecido en el Plan de Trabajo), inconsistencia que debe ser atendida por parte de la institución ya que por este servicio se están invirtiendo fondos públicos y estos resultados se requieren que tengan la validez estadística, dado que dichos análisis son requeridos para la toma de decisiones a futuro y para la reglamentación de los contenidos y emisiones de estos productos establecida en el artículo 8 de la Ley 9028.

2.5. Sobre el seguimiento y control al Convenio de cooperación entre el Ministerio de Salud - INCIENSA

Según lo establecido en el último convenio INCIENSA-MINISTERIO DE SALUD le compete al Programa Control Tabaco a través de la Dirección de Planificación del Ministerio de Salud, ejercer la fiscalización y supervisión sobre los compromisos pactados entre ambas instancias con la finalidad de que se dé su correcta ejecución.

Por lo anterior, se envía consulta con el oficio MS-AI-315-2023 donde se le solicita al Programa Control Tabaco, los mecanismos de control establecidos para determinar el cumplimiento de los productos detallados en el Plan de Trabajo, así como los justificantes, primera instancia se indica con el oficio MS-DP-PCT-267-2023 lo siguiente:

“Considerando que, el Programa Control de Tabaco (Dirección de Planificación) no tiene a cargo la fiscalización o el control del cumplimiento de los productos que realiza el 'Laboratorio de Control de Tabaco' del Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA). En este marco es importante aclarar que al PCT lo que le corresponde es gestionar intervenciones para que las otras unidades



organizativas en el marco de sus competencias cumplan con lo que establece la Ley 9028 y el convenio marco, en este sentido se han realizado las coordinaciones respectivas con los actores involucrados.”

Por lo anterior, con el oficio MS-AI-329-2023, se le reitera lo solicitado en el oficio anterior y se le indica a la directora de la Dirección de Planificación que la consulta va direccionada sobre los mecanismos de control propios del Programa de Control Tabaco, hacia los productos esperados por parte del INCIENSA y no la fiscalización directa de 'Laboratorio de Control de Tabaco (LCT)', ya que estos son propios del funcionamiento y control de calidad del INCIENSA.

En respuesta se recibió el oficio MS-DP-PCT-287-2023 con fecha 25 de julio de 2023, donde se detallan los mecanismos de control que lleva a cabo el Programa Control de Tabaco, según el Plan de Trabajo 2022, sin embargo, en su mayoría son actividades propias del INCIENSA, evidenciándose debilidades con respecto la fiscalización y verificación sobre los productos establecidos tanto en el plan de trabajo como en el convenio. Tampoco, aporta acciones probatorias de la gestión sobre supervisiones constantes para el INCIENSA, que demuestre el seguimiento oportuno sobre el cumplimiento de las actividades.

Relacionado con la correcta ejecución el último convenio entre INCIENSA -MINISTERIO DE SALUD con fecha de vencimiento 31 de diciembre del 2022 establece en su cuarta cláusula lo siguiente:

“CUARTA: FISCALIZACIÓN. Se instituye como órgano fiscalizador del cumplimiento del presente convenio al Programa Control de Tabaco, a través de la Dirección de Planificación del Ministerio de Salud. Con el afán de supervisar la correcta ejecución de este convenio, para impulsar y agilizar la coordinación de todos los aspectos tanto administrativos como técnicos, entre otros; ambas instituciones,”

De igual forma, la norma 4.1 Actividad de Control indica lo siguiente:

“4.1 Actividades de control El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, las actividades de control pertinentes, las que comprenden las políticas, los procedimientos y los mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales. 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.”

El Programa Control Tabaco ha venido ejerciendo como una instancia que gestiona intervenciones para otras unidades organizativas, en relación con lo establecido en el convenio, se carece de documentación de respaldo de la fiscalización y supervisión realizada al INCIENSA, se han limitado a la recepción del Plan de Trabajo y han dejado de lado la implementación de procesos con medidas de control que permitan corroborar el grado de cumplimiento de los objetivos y actividades inmersas en el Plan de Trabajo, de manera tal que se logre una correcta ejecución de este convenio.



El Programa de Control Tabaco carece medidas de control sobre los productos indicados en el Plan de trabajo 2022 del Convenio de cooperación entre el Ministerio de Salud y el INCIENSA para la verificación y el monitoreo de los contenidos de los productos elaborados con tabaco, los cuales le permita llevar una fiscalización adecuada donde se tenga claridad sobre la gestión realizada y el grado de cumplimiento, aspecto que influye en el desempeño del objetivo de este convenio, donde se gira un aproximado a los cien millones de forma anual para el desarrollo de actividades, dichos productos son requeridos, con la finalidad de contar con criterios científicos objetivos y estándares internacionales de los productos del tabaco.

2.6. Sobre la Estructura Orgánica Funcional del Programa Control Tabaco

De conformidad con lo indicado en el oficio DM-RM-1473-2013 se da origen a la creación del Programa Control Tabaco, con la finalidad de contar con un programa que se hiciera cargo de ejecutar lo establecido en la Ley 9028, cuyo enfoque principal fuera establecer las medidas necesarias para proteger la salud de la población nacional del consumo y de la exposición de humo de tabaco.

El oficio señala que el programa debía ser adscrito al despacho ministerial y contar con las siguientes áreas:

- Área Regulatoria
- Área de Control y Monitoreo
- Área de Sistema de Información y Logística
- Área de Investigación y Capacitación

Sin embargo, en la actualidad el Programa Control Tabaco es un proceso ubicado en la Dirección de Planificación, conformada por cuatro funcionarios, donde su actividad principal es gestionar intervenciones a otras unidades organizativas en el marco de sus competencias según lo indicado en el oficio MS-DP-PCT-267-2023, no tiene funciones propias definidas en el Manual de Organización y Funciones.

De igual forma, hay funciones establecidas para otras direcciones relacionadas con las actividades de la Ley 9028, según el siguiente detalle:

Detalle Funciones Programa Control Tabaco

DIRECCIÓN	MANUAL ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES
Dirección de Planificación	26. Garantizar el alineamiento técnico de las acciones en materia de control de tabaco.
Unidad Salud Ambiental, DRPSA	23. Verificar el cumplimiento de la ley 9028 'Ley General de control de Tabaco y sus efectos nocivos en la salud', mediante el seguimiento de proyectos.
Unidad de Planificación, Dirección de Planificación	17. Capacitar, supervisar y asesor a las áreas rectoras de salud en los procesos de Planificación institucional, Control Interno, Planificación y Promoción de la Salud

Fuente: Manual de Organización y Funciones MINSA



Adicionalmente, en el desarrollo de la auditoría se determinó otras funciones relacionadas con la Ley 9028 desarrolladas por otras unidades organizativas a saber:

La Dirección de Atención al Cliente le compete recibir la declaración jurada de los ingredientes y las emisiones de nicotina, alquitrán y monóxido de carbono, tanto para los importadores como fabricantes de productos de tabaco, dando cumplimiento al inciso a), b), c) y el f). del artículo 8 de la Ley 9028.

La Dirección de Servicios de Salud le compete la emisión de la reglamentación y los métodos de verificación según el inciso d) y el f) del artículo 8 de la Ley 9028, dado que esta dirección tiene la responsabilidad de elaborar, actualizar y dar seguimiento a la normativa para la atención de temas prioritarios en salud.

Las Direcciones Regionales Rectoras de la Salud son responsables de iniciar los procesos sumarios provenientes de los Informes recibidos por parte de la Fuerza Pública, el parte policial emitido por autoridades municipales o cualquier otro documento similar emitido por autoridades, aunado a esto deben de mantener al día el Registro Nacional de Infractores con todas las sanciones aplicadas producto de las inspecciones de los Gestores Ambientales y otros.

Las Áreas Rectoras de Salud en el nivel local reciben denuncias ya sea en forma verbal escrita en físico o forma digital, de igual forma cuando se realizan inspecciones para aprobación de permisos de funcionamiento, se aprovecha para verificar sobre cumplimientos de la Ley como señalización y rótulos.

De conformidad con lo establecido en el CAPÍTULO X CONTROL, FISCALIZACIÓN Y SANCIONES ARTÍCULO 32.- Control y fiscalización El Ministerio de Salud regulará, controlará y fiscalizará el cumplimiento cabal de esta ley y sus reglamentos.

Según lo establecido en la artículo 1 y 2 de la Ley 9028

“ARTÍCULO 1.- Objeto

La presente ley es de orden público y su objeto es establecer las medidas necesarias para proteger la salud de las personas de las consecuencias sanitarias, sociales, ambientales y económicas del consumo de tabaco y de la exposición al humo de tabaco.

ARTÍCULO 2.- Objetivos

Son objetivos de la presente ley:

- a) Reducir el consumo de productos elaborados con tabaco.*
- b) Reducir al mínimo la exposición de las personas a los efectos nocivos del humo de productos elaborados con tabaco.*
- c) Reducir el daño sanitario, social y ambiental originado por el tabaquismo.*
- d) Prevenir la iniciación en el tabaquismo, especialmente en la población de niños y adolescentes.*
- e) Fomentar la promoción, la educación para la salud, así como la difusión del conocimiento a las generaciones presentes y futuras de los riesgos atribuibles al consumo de productos elaborados con tabaco y por la exposición al humo de tabaco.*
- f) Combatir el comercio ilícito de estos productos.”*



De igual forma, se tiene lo indicado en las Normas de Control Interno 2.5 Estructura organizativa la cual establece lo siguiente:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias y de conformidad con el ordenamiento jurídico y las regulaciones emitidas por los órganos competentes, deben procurar una estructura que defina la organización formal, sus relaciones jerárquicas, líneas de dependencia y coordinación, así como la relación con otros elementos que conforman la institución, y que apoye el logro de los objetivos. Dicha estructura debe ajustarse según lo requieran la dinámica institucional y del entorno y los riesgos relevantes. “

El Programa Control Tabaco carece de una estructura orgánica funcional que le permita establecer sus niveles jerárquicos, así como un sistema de gestión organizacional con el cual se logre delimitar las funciones establecidas tanto en la Ley 9028 como en el Reglamento, las cuales se enfoquen en establecer una serie de obligaciones que debe cumplir el administrado entre las que se tienen prohibiciones para fumar en espacios 100% libres de tabaco y sus derivados.

Sobre la condición del Programa Control Tabaco a la fecha han pasado once periodos posterior a la creación de la Ley 9028, sin la implementación de una estructura acorde con lo indicado por parte de las autoridades en el periodo 2013, se ha mantenido como un programa financiero articulando con algunas direcciones, aspecto que se ve reflejado en el oficio MS-DP-PCT-069-2023 con fecha 23 de febrero, donde el Programa Control Tabaco expone ante la Dirección General de Salud veinte puntos sobre situaciones relacionadas con la gestión administrativa y que a la fecha no se cuenta con una respuesta sobre como solventar vacíos normativos y regulatorios relacionados con el Control del Tabaco, condición que ha impedido dar cumplimiento a lo establecido en la normativa que rige esta materia así como articular los resultados desde una unidad organizativa.

2.7. Sobre el Seguimiento de la Contratación 2016 CD-000057-0009200001 en la Unidad de Protección Radiológica

Según lo establecido en el Manual de Organización y funciones del Ministerio de Salud, a la Unidad de Saneamiento Ambiental le compete ejecutar la función de darle seguimiento a los Programas de Control Tabaco. No obstante, como parte de los resultados obtenidos se determinó dicha función es ejecutada por la Unidad de Protección Radiológica quien dio seguimiento y estuvo a cargo de todo lo relacionado con la contratación 2016CD-000057-000920000 “Diseño e implementación de un plan de monitoreo e inspección del cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 9028 y su respectivo reglamento.

Por anterior, se le consultó a la DPRSA con el oficio MS-AI-394-2023 las razones por las cuales se ha llevado el seguimiento del Proyecto de Gestores Ambientales desde otra unidad, indicando con el oficio MS-DPRSA-0700-2023, indicando lo siguiente;



*“En el mes de noviembre 2019 se crea por Decreto Ministerial la **Unidad de Protección Radiológica** como una unidad adscrita a la Dirección de Protección Radiológica y Salud Ambiental y en la que se designa a la Ing. Villalobos como jefatura. Ante esta situación y tomando en consideración todo el antecedente y todas las situaciones que se tocaron resolver para sacar adelante la contratación 2016CD-000057-0009200001 y previendo que un cambio abrupto en el manejo de dicho contrato pudiese tener implicaciones negativas que dieran al traste con todos los esfuerzos y coordinaciones que se venían realizando desde hace año y medio atrás con las Direcciones Regionales, las Áreas Rectoras, las tabacaleras y el adjudicatario, fue que tomé la decisión de que dicha contratación se continuara ejecutando desde la Unidad de Protección Radiológica.”*

Por lo anterior, es evidente que el seguimiento de las actividades del Proyecto de Gestores Ambientales fue desarrollado en la Unidad de Protección Radiológica práctica que se aleja del bloque de legalidad y que debilita el sistema de control interno.

El Manual de Organización y Funciones establece la siguiente función para la Unidad de Salud Ambiental:

“23. Verificar el cumplimiento de la ley 9028 'Ley General de control de Tabaco y sus efectos nocivos en la salud', mediante el seguimiento de proyectos.”

De igual forma, las Normas de Control Interno hacen referencia a la importancia de asegurar de que se cuente con la delegación de funciones, así como las responsabilidades que conllevan el ejercicio de estas, de acuerdo con el bloque de legalidad, donde los procesos, operaciones y transacciones deben de tener la autorización y la aprobación por parte del funcionario designado por el jerarca de la institución.

Según lo indicado por el Director de la DPRSA, el motivo por el cual las funciones relacionadas con el Proyecto de Gestores Ambientales son desarrolladas en otra unidad, está sujeto a la continuidad del proyecto, ya que desde el periodo 2015 los inicios de la coordinación y ejecución fue realizada por los funcionarios que hoy se encuentran en la Unidad de Protección Radiológica, previendo que si eran desarrolladas por la unidad a cargo se podría dar un cambio abrupto en el manejo de dicho contrato donde se dieran implicaciones negativas que conllevaran a afectar el desarrollo del proyecto.

Sin embargo, dicha inconsistencia se ha seguido manteniendo y no se tiene evidencia de que la DPRSA haya gestionado ante el nivel superior el cambio de función, para que esta sea incluida en la Unidad de Protección Radiológica y quede oficializada en el Manual de Organización y Funciones.

La ejecución de funciones relacionadas con el seguimiento del proyecto en otra unidad organizativa difiere de lo establecido en el bloque de legalidad, se aleja de las sanas prácticas de control interno, pese a que inicialmente el objetivo de mantener esta actividad en la Unidad de Protección Radiológica fuese para no afectar la continuidad y ejecución del proyecto.



3. CONCLUSIONES

3.1. Relacionado con el cambio de metodología este fue aprobado por parte de la Unidad de Protección Radiológica, este cambio se fundamenta en la necesidad de darle la continuidad y el cumplimiento al proyecto, sin embargo, la forma con la que se ejecutó se aleja de las sanas prácticas de control interno, dado que no se cuenta con la documentación de respaldo de aprobación a la nueva metodología de trabajo, ni de las actividades de control para determinar el cumplimiento y logro de los objetivos planteados en el Proyecto de Gestores Ambientales. Las aprobaciones de cronogramas previos a las inspecciones y de planes de trabajo de los Gestores Ambientales por parte del Ministerio de Salud quedaron sin efecto, posterior a la aprobación de la nueva metodología denominada *Barrido por Cuadrantes*, aspecto que debió ser retomado a lo largo de la ejecución de la contratación, donde se debía velar porque los servicios contratados cumplieran a cabalidad con la finalidad de satisfacer el fin público dado el costo oneroso de dicho proyecto.

3.2. Respecto a la inclusión de los registros sobre procesos sumarios en el SISTEMA SINFRA, la DRRS Pacífico Central carece de registros en el sistema, dado que los procesos sumarios no están siendo registrados, aspecto que no permite contar con la información actualizada sobre la condición de cada uno de estos procesos. Es importante señalar que, este sistema debe ser consultado por otras unidades organizativas para la emisión de permisos sanitarios. Esta inconsistencia debe ser corregida, con la finalidad de mantener al día la información de infractores para que pueda ser consultada de forma veraz y oportuna.

3.3 Sobre los procesos sumarios se tiene un atraso significativo en la atención de los Informes Sanitarios que contienen las infracciones a la Ley 9028 producto de la verificación y fiscalización, realizada por los servicios contratados de Gestores Ambientales de la Universidad Nacional del periodo 2022, las cuales se han postergado desde la afectación de la pandemia COVID 19, donde se declara la emergencia nacional por medio del decreto ejecutivo, esto originó un atraso de procesos sumarios que a la fecha se ha mantenido, dejando de procesar las infracciones, en el entendido de que se ha pagado por un servicio cuyo producto se mantiene pendiente de procesar y han pasado periodos y no se le ha dado la atención a esta problemática, que con el tiempo han cambiado algunas condiciones que, afectan el desarrollo de estos procesos sumarios, por lo cual la institución deja de percibir ingresos por concepto de la materialización de estas infracciones, aspecto que los niveles jerárquicos deben atender y dar una solución pronta, aunado a que la imagen de la institución se está viendo afectada en la inaplicación de las sanciones establecidas a los infractores de la Ley 9028 y por consiguiente la toma decisiones en procura de la protección de la salud pública.



3.4. El tema de dispositivos electrónicos debe ser atendido con prontitud por parte de las autoridades del ministerio de salud, contar con datos estadísticos para normar el uso de estos y establecer los mecanismos de registro y control que permitan tener la trazabilidad de los SEAN, es de vital importancia dado que a la fecha el uso de estos se ha proliferado, generando riesgos importantes en la salud de la población por los componentes y contenidos químicos que incluyen estos dispositivos.

3.5. Sobre los productos incluidos en el Plan de Trabajo de INCIENSA se evidenció, falta de seguimiento y control por parte del Programa Control Tabaco, no obstante, según lo indicado en el último convenio le compete a este proceso supervisar y fiscalizar la correcta ejecución de este convenio de manera tal, que quede claro el grado de cumplimiento, así como el desarrollo de labores y procesos.

3.6. La ausencia de una estructura orgánica funcional en el Programa Control Tabaco ha afectado el desarrollo de actividades y por ende la resolución y toma de decisiones a lo largo de los periodos, en nivel jerárquico ha dejado de lado el tema de este programa el cual se ha mantenido sin contar con un sistema de gestión organizacional con el cual se logre delimitar las funciones establecidas tanto en la Ley 9028 como en el Reglamento.

3.7 Relacionado con la función de seguimiento a los Proyectos de la Ley 9028, se está ejecutando en la Unidad de Protección Radiológica, aspecto que genera un incumplimiento al marco normativo que debilita el sistema de control interno y se aparta de las sanas prácticas de control, las cuales se establecieron para regular y fortalecer la estructura administrativa y el cumplimiento de funciones de acuerdo con el bloque de legalidad.



4. RECOMENDACIONES

De acuerdo con lo estipulado en el inciso b) del artículo 22 de la Ley de Control Interno, en razón de las debilidades encontradas en el desarrollo del estudio expuestas en el presente informe y con el propósito de fortalecer el Sistema de Control Interno, en las labores relacionadas con el cumplimiento de las competencias establecidas en la Ley General de Control del Tabaco y sus efectos nocivos en la salud Ley 9028, se considera oportuno enunciar las siguientes recomendaciones:

A la Directora General de Salud

4.1. Ordenar al Director de la Dirección Regional de Rectoría de la Salud de la Pacífico Central que gire instrucciones a los encargados de registrar y documentar los resultados de los procesos sumarios, para que estos registros se realicen en el Sistema SINPRA en un lapso adecuado y conveniente, que garanticen que la información se encuentre actualizada, dado que la misma es verificada para la aprobación de otorgamientos de permisos y licencias para el funcionamiento de establecimientos o actividades de comercio.

La Dirección General de Salud debe registrar en el SAGAI a más tardar el 30 de junio del 2024 una certificación de las acciones realizadas, se estará evaluando la efectividad de los registros en el SINPRA al 27 de setiembre del 2024. (Aparte 2.2)

4.2. Establecer en coordinación con los Directores Regionales un Plan de Trabajo de priorización a los procesos sumarios, donde se clasifiquen los casos según su antigüedad y gravedad sobre las infracciones incluidas en los Informes Sanitarios presentados por los Gestores Ambientales, de manera tal que sean abordados los más antiguos y aquellos que requieran atención urgente, según lo establecido en la normativa, con la finalidad de que se logre una solución oportuna para la aplicación de las sanciones producto de la verificación y fiscalización de la Ley 9028.

La Dirección General de Salud debe registrar en el SAGAI a más tardar el 30 agosto del 2024 una certificación con las acciones que se deben implementar, donde se estarán verificando la implementación del Plan de Trabajo de priorización a los procesos sumarios al 28 de febrero 2025. (Aparte 2.3)

4.3 Implementar una estrategia que permita contar con la información relacionada con la localización de los establecimientos que distribuyen los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN), de manera tal que facilite el proceso de inspecciones y muestreos respecto a las competencias que le otorga la Ley 9028 al Ministerio de Salud.



La Dirección General de Salud debe registrar en el SAGAI a más tardar el 30 de agosto del 2024 una certificación con las acciones a implementar, la estrategia sobre los SEAN se estará verificando al 28 de febrero del 2025. (Aparte 2.4)

4.4. Establecer planes de verificaciones semestrales donde se comuniquen a INCIENSA las posibles observaciones y recomendaciones, con la finalidad de valorar los avances sobre el Plan de trabajo acordado para cumplir con la figura de órgano fiscalizador del Plan.

La Dirección General de Salud debe registrar en el SAGAI a más tardar el 15 de julio del 2024 una certificación de las acciones realizadas se estará evaluando el plan del primer semestre del 2025 al 15 de julio del 2025. (Aparte 2.5)

4.5. Efectuar un análisis organizacional para establecer una estructura funcional para la administración del Programa Control Tabaco, con la cual se logre articular las acciones y responsabilidades de las unidades organizativas encargadas de dar cumplimiento a las competencias establecidas para el Ministerio de Salud en la Ley 9028.

La Dirección General de Salud debe registrar en el SAGAI a más tardar el 30 de noviembre del 2024 una certificación de las acciones realizadas se estará evaluando el análisis organizacional sobre la estructura funcional del Programa Control Tabaco al 30 de mayo del 2025. (Aparte 2.6)

Al Director de Protección Radiológica y Salud Ambiental

4.6. Gestionar y planificar oportunamente para las futuras contrataciones de Gestores Ambientales en cumplimiento a la Ley 9028, los insumos requeridos y las facilidades necesarias para el contratista, como parte de las sanas prácticas de cumplimiento a las condiciones pactadas en los términos de referencia de la contratación, las cuales deben de quedar establecidas como actividades en puntos estratégicos, procesos y operaciones, con la finalidad de determinar el avance correcto y que los productos recibidos están cumpliendo de manera oportuna, efectiva y con la observancia a las regulaciones aplicables según lo amerite el proyecto.

La Dirección de Protección Radiológica y Salud Ambiental debe registrar en el SAGAI a más tardar el 30 de agosto del 2024 una certificación de las acciones realizadas, se estará verificando 6 meses después de la nueva contratación de Gestores Ambientales. (Aparte 2.1)



4.7. Ordenar a la Unidad de Salud Ambiental cumplir con lo establecido en el Manual de Organización y funciones en el entendido de que la *Verificación del cumplimiento de la ley 9028 'Ley General de control de Tabaco y sus efectos nocivos en la salud', mediante el seguimiento de proyectos*, se deberá ejecutar en esa unidad organizativa, de manera tal que para futuras contrataciones de proyectos estén delimitadas sus responsabilidades, así como la rendición de cuentas.

La Dirección de Protección Radiológica y Salud Ambiental debe registrar en el SAGAI a más tardar el 30 de julio del 2024 una certificación de las acciones realizadas se dónde se indique que la Unidad de Saneamiento Ambiental realizara el seguimiento de proyectos al 30 de enero del 2025. (Aparte 2.7)

AUDITORÍA INTERNA

Licda. Olga Marta Alvarado Mora
Jefe de Unidad de Auditoría de la
Rectoría de la Salud

Licda. Bernardita Irola Bonilla, Msc
Auditora Interna
Aprobado por: