

INFORME No. DFOE-AM-33/2003

17 de noviembre, 2003

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE SERVICIOS AGROPECUARIOS Y DE MEDIO AMBIENTE**

**INFORME SOBRE LA ACTUACION DEL
MINISTERIO DE SALUD EN RELACIÓN CON EL
CASO DE LA EMPRESA DEL ORO S.A.**

2003

Contenido

1.	Introducción.....	2
1.1.	Origen del Estudio.	2
1.2.	Objetivo General y Naturaleza del Estudio.	2
1.3.	Alcance del Estudio.	2
1.4.	Antecedentes.....	3
2.1.	Actuación del MINSA en relación con depósito de desechos de la Empresa del Oro S.A. en terrenos del Área de Conservación Guanacaste.	4
2.2.	Participación del MINSA en relación con el registro en el MAG del Fertilizante Eco Fert elaborado por la Empresa del Oro S.A.	9
2.3.	Manejo de los desechos sólidos y residuales.	12
2.4.	Permiso Sanitario de Funcionamiento.	23
3.	Conclusión.....	31
4.	Disposiciones.....	32
4.1.	A la Ministra de Salud.....	32
4.2.	Al Director de la Dirección de Protección al Ambiente Humano.	33

Informe N° DFOE-AM-33/2003
17 de noviembre, 2003

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE SERVICIOS AGROPECUARIOS Y DE MEDIO AMBIENTE

INFORME SOBRE LA ACTUACION DEL MINISTERIO DE SALUD EN
RELACIÓN CON EL CASO DE LA EMPRESA DEL ORO S.A.

1. INTRODUCCIÓN.

1.1. ORIGEN DEL ESTUDIO.

El estudio se realizó en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la División de fiscalización Operativa y Evaluativa para el año 2003, en atención a denuncia interpuesta ante esta Contraloría General.

1.2. OBJETIVO GENERAL Y NATURALEZA DEL ESTUDIO.

Verificar si la Dirección de Protección al Ambiente Humano (DAPH) del Ministerio de Salud (MINSA) ha hecho cumplir la legislación y normas que regulan el ambiente en relación con la actividad de procesamiento de los desechos sólidos que resultan de la extracción del jugo de la naranja y piña hecho por la empresa Del Oro S.A..

1.3. ALCANCE DEL ESTUDIO.

El presente estudio comprende el examen de las acciones realizadas por la Dirección de Protección al Ambiente Humano del Ministerio de Salud, que le competen en virtud de la normativa vigente que le rige y según las resoluciones de la Sala Constitucional y otras autoridades en relación con la actividad que desarrolla la empresa Del Oro, S.A.. Se consideró la normativa y disposiciones que sobre este tema han emitido el Ministerio de Salud, la Sala Constitucional y la Defensoría de los Habitantes, y que deriva en obligaciones para dicho Ministerio. El estudio

comprende el período del 11 de agosto de 1999 al 31 de diciembre de 2002, ampliándose en aquellos casos que se considere necesario

El estudio se realizó en concordancia con los procedimientos establecidos en el Manual sobre normas técnicas de auditoría para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización.

1.4. ANTECEDENTES.

De conformidad con los artículos 279 y 283 de la Ley General de Salud, Ley N° 5395 del 30 de octubre de 1973 y sus reformas, corresponde al Ministerio de Salud tramitar y aprobar el permiso para la actividad de fabricación de abono orgánico a partir de la recuperación de desechos y residuos sólidos, por lo que ese Ministerio desde el año 1999 ha conocido diversas gestiones planteadas por la empresa Del Oro S.A. en relación con la operación del patio de compostaje.

La empresa Del Oro S.A. es una compañía costarricense que cuenta con apoyo internacional del Gobierno de la Gran Bretaña, y forma parte del Grupo Del Oro que se dedica a la siembra, comercialización y procesamiento de naranjas, para la producción de jugo concentrado. Actualmente, el Grupo Del Oro está conformado por la empresa Del Oro S.A. y la empresa Abonos del Oro S.A, y desde el 24 de noviembre de 1999 la primera adquirió la totalidad de las acciones de la empresa "Abonos del Oro S.A.", convirtiéndose en la única accionista.

La empresa Del Oro S.A., posee una propiedad de 50 hectáreas que se encuentra ubicada en Santa Cecilia, La Cruz de Guanacaste. En dicha propiedad mantiene sus propias plantaciones de las que extrae la naranja y piña necesarias para sus procesos de producción, y complementa su materia prima con naranjas que compra a los productores de la zona de Guanacaste y de San Carlos. Como parte de los procesos que realiza dicha empresa, se encuentra el tratamiento de los residuos de pulpa de naranja y piña, para lo que destina 20 hectáreas de terreno ubicados a 10 kilómetros de la planta.

La mayoría de los desechos de la naranja y la piña que se produce en el proceso de la extracción del jugo se reincorpora en las plantaciones de la empresa, para lo cual se produce abono orgánico conocido como composte utilizado para mejorar los suelos.

De conformidad con el artículo 17 de la Ley Orgánica del Ambiente y el Formulario para la Elaboración de Términos de Referencia N° 473-99, la empresa cuenta con un Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) que contempla las plantaciones, el procesamiento y el manejo de los desechos. El citado EsIA fue aprobado mediante la resolución N° 203-96 del 16 de mayo de 1996.

A raíz de quejas de los vecinos por la supuesta contaminación que causarían los desechos sólidos que resultan del procesamiento de la naranja, se presentaron acciones ante la Sala Constitucional, la Defensoría de los Habitantes, el Ministerio de Salud y ante el Juzgado Penal de Liberia, entre otras. Ante lo que dichas instancias emitieron diversos informes, autos y resoluciones, que se citarán en el aparte de resultados del presente informe.

2. RESULTADOS.

2.1. ACTUACIÓN DEL MINSA EN RELACION CON DEPÓSITO DE DESECHOS DE LA EMPRESA DEL ORO S.A. EN TERRENOS DEL ÁREA DE CONSERVACIÓN GUANACASTE.

De conformidad con información del Programa de Investigación del Área de Conservación Guanacaste (ACG) del Ministro del Ambiente y Energía, consignada en el Proyecto de investigación sobre el manejo y tratamiento natural de cáscaras de naranja, de fecha 14 de agosto de 1998, esa Área de Conservación inició en 1996 un proyecto de investigación en el sector El Amo ubicado en dicha Área (módulo 1), a efecto de depositar desechos de naranja para analizar su proceso de descomposición buscando lograr una regeneración más rápida de los suelos áridos y degradados de la zona. A fin de desarrollar el proyecto el ACG solicitó al Grupo Del Oro S.A. que le proveyera de desechos de la naranja utilizada en el proceso industrial de producción de jugo de naranja. Para desarrollar este proyecto esa Área de Conservación elaboró el documento "Manejo y Tratamiento Natural de Cáscaras de Naranja". En su primera etapa (módulo 1) este proyecto se desarrolló con una extensión de aproximadamente una hectárea en la que se depositaron 100 camiones con pulpa, y en el año 1997, en una segunda etapa (módulo 2), se decidió continuar con esta experiencia seleccionando una extensión de aproximadamente tres hectáreas en el sector conocido como El Hacha, cuando se introdujeron 1000 camiones de pulpa, lo que implica alrededor de 12.000 toneladas métricas de desechos.

Según lo indicado¹, por la ex-Ministra del Ambiente y Energía, este proyecto del manejo y tratamiento natural de cáscaras de naranja, fue justificado en el tanto estos dos sectores del ACG están constituidos por terrenos deforestados, de suelos pobres donde el pasto jaragua es predominante y presentan un proceso de regeneración natural lento debido a que la predominancia de la jaragua los hace muy susceptibles a incendios.

¹ Ministerio del Ambiente y Energía. Departamento Legal, oficio DAJ-1385 del 16 de diciembre, 1998.

En vista de que esa Área de Conservación quedó satisfecha con los resultados de la investigación suscribió con el Grupo Del Oro S.A., el 24 de agosto de 1998, un convenio denominado "Convenio de Valoración de Servicios Ambientales entre el Ministerio del Ambiente y Energía y Grupo Del Oro S.A., una subsidiaria de la Corporación de Desarrollo de la Mancomunidad (CDC), en el noroeste de Costa Rica". Este convenio lo suscriben el entonces Ministro del Ambiente y Energía a.i. Lic. Carlos Manuel Rodríguez Echandi, y el señor Norman Justin Braithwaite Presidente de la Junta de Directores del Grupo Del Oro S.A...

El objeto de este convenio² fue lograr el reconocimiento de los servicios ambientales que brinda el ACG, para lo que el Grupo Del Oro S.A. se obligó a segregar 1200 hectáreas de bosque tropical de tierra baja, zona de transición entre los bosques secos de Guanacaste y los húmedos de las tierras bajas del Caribe, convenio que establecía una vigencia de 20 años. Los servicios ambientales que se reconocen en el convenio son principalmente:

- a) Agentes de control biológico provenientes de los bosques del Área de Conservación.
- b) Servicios técnicos que brinda el ACG a Del Oro S.A., para un consultor internacional y uno residente. Del Oro pagaría al año un mínimo de 3 y 10 días respectivamente de servicios técnicos, lo que regiría desde un año anterior a la fecha de la firma de éste.
- c) Valorar la provisión de agua que genera a las fincas de Del Oro, las 1.169 hectáreas de la porción de la cuenca del Río Mena que está en territorio del ACG.
- d) Biodegradación en las tierras del ACG de las cáscaras de naranja procesadas y provenientes de la planta procesadora de la empresa Del Oro S.A.. Los desechos de la naranja serían depositados en un campo de procesamiento de 20 hectáreas ubicados en el sector El Hacha del ACG.
- e) Alquiler de un año de uso de una hectárea de potrero ubicada dentro del Área de Conservación para que Del Oro S.A. plante un arboreto de árboles cítricos limpios de enfermedades, para sacar tejidos para injertos.
- f) El ACG usaría 1.200 hectáreas de bosque seco-húmedo de tierras bajas que recibirá como pago por los servicios ambientales, para un programa de fijación de carbono durante la duración del convenio, el dinero generado de los créditos de carbono se dividirán en partes iguales entre la empresa y el ACG.
- g) Establecía que las prácticas agrícolas de la empresa Del Oro S.A. debían estar acordes con los estándares y la legislación vigente de Costa Rica y del US FDA, de los Estados Unidos de Norteamérica; y que de ser así el ACG no interferirá con las prácticas agrícolas de esa empresa.

² Convenio de valoración de servicios Ambientales entre el Ministerio del Ambiente y Energía y Grupo de Del Oro S.A., una subsidiaria de CDC, en el noroeste de Costa Rica del 24 de agosto, 1998.

Sobre el particular, la Unidad de Permisos y Controles del Ministerio de Salud mediante el oficio UPC-CES-303-99 del 5 de marzo de 1999, indicó al Grupo Del Oro que en caso de continuar con el proyecto para la regeneración de suelos en el ACG, se hacía necesario solicitar a esa Unidad el permiso de ubicación para futuras disposiciones, con el fin de valorar y verificar la disposición de desechos y lixiviados, de acuerdo con lo que establece la Ley General de Salud y el Reglamento sobre Manejo de Basuras y sobre Rellenos Sanitarios y el Decreto N° 26042-S-MINAE.

Por su parte, en relación con el citado convenio, esta Contraloría General emitió el informe N° 15/99 del 12 de marzo de 1999, denominado "INFORME SOBRE EL CONVENIO DE VALORACIÓN DE SERVICIOS AMBIENTALES SUSCRITO ENTRE EL MINISTERIO DEL AMBIENTE Y ENERGIA (MINAE) Y EL GRUPO DEL ORO S.A.", elaborado por la entonces Dirección General de Auditoría de esta Contraloría General. Este informe concluye lo siguiente:

“Del análisis jurídico del “Convenio de Valoración de Servicios Ambientales”, realizado por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de esta Contraloría, se observa que el citado convenio no fue enviado para su refrendo a este órgano contralor, lo cual es un requisito indispensable para su ejecución y, además, su contenido no toma en cuenta una serie de normas jurídicas que deben ser cumplidas de previo a tomar decisiones como las establecidas en el citado convenio. Por tanto, este convenio incumple normativa jurídica que regula los contratos que celebra el Estado./ Finalmente, es importante indicar que, a la fecha de remisión de este informe, estaba pendiente de resolución por parte de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, un recurso de amparo interpuesto contra la disposición del MINAE de autorizar el depósito de desechos de naranja en el Área de Conservación Guanacaste y contra el precitado convenio de valoración de servicios ambientales. En respuesta a dicho recurso, ese Ministerio le indicó a la Sala Constitucional que dicha disposición de desechos en esa Área de Conservación se venía haciendo desde 1996, como parte de un proyecto de investigación y de acuerdo con la prueba que aportó a esa Sala, no se han depositado desechos en esa Área de Conservación con posterioridad a la suscripción del referido convenio.”.

En razón de lo anterior, este órgano contralor dispuso a la entonces Ministra del Ambiente y Energía, proceder por la vía correspondiente y, previo cumplimiento del debido proceso, a anular o rescindir el convenio, según lo que ese Ministerio considerara más conveniente, así como disponer el cese de sus efectos.

Posteriormente, en inspección realizada al ACG por un Técnico del Ministerio de Salud el 17 de marzo de 1999³, se determinó que el material orgánico que se había depositado en la zona estaba totalmente procesado en abono orgánico lo que activó un proceso de regeneración de suelos, y que no existían problemas de contaminación a la vista, por tanto la Unidad de Permisos y Controles de la Dirección de Protección al Ambiente Humano del Ministerio de Salud da por cerrado el caso que concierne a contaminación en el Área de Conservación Guanacaste.

En virtud de que, antes de que fuera emitido el citado informe de auditoría de la Contraloría General, la Administración había enviado a este órgano contralor el Convenio de Valoración de Servicios Ambientales para su refrendo, la entonces Dirección de Asesoría y Gestión Jurídica, con oficio N° 003164 del 25 de marzo de 1999, denegó el refrendo solicitado, pues presentaba una serie de inconsistencias e incumplimientos legales como son, principalmente, que no todos los servicios ambientales que se enumeran dentro del convenio son congruentes con la definición y clasificación que establece la Ley Forestal; que debieron tomar en cuenta y cumplir de previo a los acuerdos tomados en el convenio, la existencia de normas jurídicas relativas a los temas de disposición de desechos y de uso y aprovechamiento del patrimonio natural del Estado y principios de Derecho Ambiental; que no es parte del marco de atribuciones del MINAE ni de las áreas de conservación, condicionar las prácticas agrícolas de la empresa Del Oro S.A. so pena de interferir en ellas; y se utilizó la contratación directa para negociar sin que se invocara alguna causal de excepción que habilite el trámite y celebración del contrato por medio de procedimientos no concursales.

Por su parte, la Sala Constitucional se refirió al caso mediante resolución N° 02219-99⁴ del 24 de marzo de 1999 e indicó al Ministerio del Ambiente y Energía en lo pertinente que:

“VI.- Sobre el Convenio de Valoración de Servicios Ambientales suscrito entre el Grupo Del Oro y el Ministerio del Ambiente y Energía. Examinando el convenio impugnado por el accionante se observa que, en la cláusula número cinco del documento, el Ministerio de Ambiente y Energía autoriza a Del Oro Sociedad Anónima para que deposite en el Área de Conservación de Guanacaste cáscaras de naranja, durante veinte años. Sin embargo, hasta la fecha no se han practicado los estudios técnicos necesarios para determinar el impacto ambiental que el proyecto generará en el suelo, la flora y la fauna del área protegida. Considera la Sala que el principio precautorio que integra el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, en tanto establece la obligación de tomar y asumir todas las medidas precautorias para evitar o contener la posible afectación del ambiente o la salud de las personas, ha sido evidentemente irrespetado con la disposición contenida en la cláusula citada.

³ Ministerio de Salud. Dirección Regional Chorotega, Oficio UPC-CES-397-99 del 17 de marzo, 1999.

⁴ Expediente No. 98-008330-007-CO-C del recurso de amparo interpuesto en contra del Convenio por servicios ambientales entre el MINAE/ACG y el Grupo Del Oro S.A.

Esto debido a que el Ministerio del Ambiente y Energía autorizó el depósito de desechos sólidos en un área protegida, sin de previo requerir el estudio de impacto ambiental respectivo, tal como lo exige la normativa constitucional y legal vigente. En consecuencia, el convenio suscrito el veinticuatro de agosto de mil novecientos noventa y ocho transgrede el ordenamiento jurídico en forma grosera, circunstancia que acarrea su inexistencia. Esto implica la extinción con efectos retroactivos (ex tunc) de la cláusula 5 del convenio impugnado. Lo anterior, sin perjuicio de lo que resuelva la Contraloría General de la República –en su condición de garante de la legalidad-resuelva sobre la legitimidad de las demás cláusulas del convenio en cuestión.”.

Al respecto, se declara con lugar el recurso por violación al derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y el principio de legalidad, y ordenó al Ministerio del Ambiente y Energía que de inmediato retirara los desechos de naranja depositados en el sector El Hacha del Área de Conservación de Guanacaste y efectuara todas las acciones pertinentes para la conservación y protección de la zona.

Como consecuencia de las disposiciones giradas por la Sala Constitucional y la Contraloría General de la República, y como decisión de la propia Administración, el convenio de marras fue rescindido por las partes el 16 de agosto de 1999. Además, el Ministerio del Ambiente y Energía en atención de la resolución de la Sala Constitucional comunicó⁵ a dicho órgano que el depósito de mil camiones de desechos procesados de la naranja fue una actividad puntual que se realizó entre los meses de febrero y marzo de 1998; que la mayor parte de los desechos orgánicos fueron procesados e incorporados al medio, resultando imposible retirar los desechos de naranja como lo ordenó la Sala Constitucional, pues de hacerlo se podría estar generando un verdadero impacto ambiental al remover el suelo. Además, el MINAE indica que a pesar de que los desechos desaparecieron se construyeron dos muros de contención de lixiviados como prevención para la época lluviosa, y se utilizó una "rastra de rotación" en el terreno para mezclar directamente el humus con el suelo del sitio.

En relación con lo anterior, la Directora a.i. del Área de Conservación Guanacaste confirmó⁶ a esta Contraloría General el 21 de julio de 2003, que el depósito de desechos que efectuara la empresa Del Oro S.A. en los sitios El Amo y El Hacha del ACG fue suspendido, siendo esta una actividad realizada únicamente en los meses de febrero y marzo de 1998; y que los desechos que fueron depositados por el proceso natural de descomposición fueron incorporados al suelo. Lo anterior, permite señalar que actualmente los desechos no están siendo depositados en terrenos de esa Área de Conservación, sino que estos se reutilizan en terrenos de la propia empresa

⁵ La comunicación se efectuó con base en oficio DIR-312-99 de 16 de junio de 1999 dirigido por el Director del ACG a la Ministra del Ambiente y Energía de ese entonces.

⁶ Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Área de Conservación Guanacaste, oficio ACG-DIR-526 del 21 de julio, 2003.

Del Oro S.A. para producir composte a efecto de abonar los terrenos sembrados de árboles de naranja.

2.2. PARTICIPACIÓN DEL MINSA EN RELACIÓN CON EL REGISTRO EN EL MAG DEL FERTILIZANTE ECO FERT ELABORADO POR LA EMPRESA DEL ORO S.A.

El 26 de abril de 2001 se denunció ante el Juzgado Contravencional de Menor Cuantía de La Cruz que la empresa Del Oro S.A estaba produciendo abono orgánico a partir de los desechos sólidos que generaba el procesamiento de naranja y piña, y que lo aplicaba a sus propios sembradíos sin que cumpliera con los requisitos exigidos por la ley para fabricar, almacenar, transportar, manipular o usar fertilizantes o sustancias afines, ni tampoco se encontraba este producto registrado ante la Dirección de Servicios de Protección Fitosanitaria del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Además, en esa denuncia se señalaba que la empresa Del Oro S.A., al iniciar la fabricación del abono orgánico, no contaba con la licencia requerida otorgada para ello por el MAG, a pesar de que el artículo N° 2 del Reglamento de Fábricas de Composte, Decreto N° 15 del 18 de junio de 1952, señala que todo interesado en la fabricación de abono orgánico deberá proveerse de la respectiva licencia.

Igualmente, una Asociación de particulares presentó ante el Ministerio de Salud (MINSA) una queja en relación con este tema, a la cual la Dirección de Protección al Ambiente Humano de ese Ministerio le dio respuesta mediante oficio UPC-CAH-577-01 del 30 de abril de 2001, ocasión en que señaló que no corresponde a ese Ministerio verificar que se cumpla con el Reglamento de Fábricas de Composte, y consideró que esa es función del MAG; por otra parte, el MINSA señaló que el registro del abono orgánico no constituye requisito para otorgar el permiso sanitario de funcionamiento, pues dicho permiso se otorga con fundamento en el artículo 7 de la Ley General de Salud que señala:

"ARTÍCULO 7.- La presente y demás leyes, reglamentos y disposiciones administrativas relativas a la salud son de orden público y en caso de conflicto prevalecen sobre cualesquiera otras disposiciones de igual validez formal, sin perjuicio de las atribuciones que la ley confiere a las instituciones autónomas del sector salud./ Queda a salvo lo dispuesto en los convenios y tratados internacionales."

Además, la Dirección de Protección al Ambiente Humano en el citado oficio UPC-CAH-577-01 indicó que la obligación del Ministerio es vigilar que el ente generador maneje sus desechos de conformidad con el artículo 278 y siguientes de la Ley General de Salud, en cuanto a las obligaciones y restricciones relativas a la recolección y eliminación de residuos sólidos, y señaló que el permiso sanitario de funcionamiento se regía por el "Reglamento General para el Otorgamiento de Permisos de Funcionamiento por parte del Ministerio de Salud", Decreto Ejecutivo-N° 27569-S del 7

de enero de 1999, vigente en aquél momento⁷. En atención a lo anterior, valga agregar que el permiso sanitario de funcionamiento para la fabricación de abono orgánico fue otorgado a la empresa Del Oro S.A. desde el 17 de marzo de 1999, mediante permiso OSA-194-99, según se detalla en el punto 2.4 de este informe.

Por su parte, la Dirección de Servicios de Protección Fitosanitaria del MAG, en oficio del 4 de mayo de 2001⁸, se refirió a que tanto la empresa Del Oro S.A. como el fertilizante Eco Fert deben estar registrados ante el Departamento de Insumos Agrícolas de la Dirección de Servicios de Protección Fitosanitaria de ese Ministerio. Al respecto esa Dirección se fundamentó en la Ley de Protección Fitosanitaria, Ley N° 7664 de 8 de abril de 1997, que establece lo siguiente:

*"ARTICULO 24.- **Registro de Sustancias.** . "Ninguna persona física o jurídica podrá importar, exportar, fabricar, formular, almacenar, distribuir, transportar, reempacar, reenvasar, anunciar, manipular, mezclar, vender ni emplear sustancias químicas, biológicas o afines para uso agrícola, que no estén registradas conforme a la presente Ley."*

Asimismo, la Dirección de Servicios de Protección Fitosanitaria se sustenta en el reglamento a la Ley de Protección Fitosanitaria, emitido mediante el Decreto 28429-MAG-MEIC de Registro de Fertilizantes, Material Técnico y Sustancias Afines, punto 3, incisos 3.3 y 3.4., que norma el registro de sustancias en los mismos términos de la Ley.

Es así como, en relación con la falta de inscripción y registro de sustancias atribuida a la empresa Del Oro S.A. ante el Juzgado Contravencional de Menor Cuantía de La Cruz, ese juzgado emitió sentencia el 15 de junio de 2001. En dicha sentencia se declara al representante legal de Del Oro S.A. autor responsable de la contravención por "Falta de inscripción y registro de sustancias" en perjuicio del artículo 76 de la Ley de Protección Fitosanitaria.

Consecuentemente, la empresa Del Oro S.A. solicitó el 21 de junio de 2001 la inscripción de la empresa ante la Dirección de Servicios de Protección Fitosanitaria del MAG. Esa Dirección mediante oficio RC**104-2001 del 29 de junio de 2001, comunica a la empresa la respectiva inscripción en el registro de compañía número 404, con vigencia de un año a partir del 15 de junio de 2001.

En cuanto al registro del abono orgánico, el 20 de setiembre de 2001 la empresa presentó ante la Dirección de Servicios de Protección Fitosanitaria, la solicitud de registro del

⁷ El Decreto Ejecutivo N° 27569-S fue derogado cuando se publicó el nuevo "Reglamento General para el Otorgamiento de Permisos de Funcionamiento por parte del Ministerio de Salud", Decreto Ejecutivo N° 30465-S del 9 de mayo de 2002.

⁸ Ministerio de Agricultura. Dirección de Servicios de Protección Fitosanitaria, oficio DIA/029-01 del 4 de mayo, 2001.

fertilizante de nombre comercial Eco Fert. El 17 de diciembre de 2001 esa Dirección recibió recurso de oposición contra la solicitud de inscripción y registro del fertilizante Eco Fert, argumentando el recurrente que ese abono orgánico es causante de contaminación ambiental. No obstante, el recurso fue rechazado⁹ por considerar el MAG que no se encontraron elementos que impidieran el registro del citado producto, y posteriormente mediante resolución 11-2003 del 28 de mayo de 2003 la Gerencia de Insumos Agrícolas de la Dirección de Servicios de Protección Fitosanitaria ordenó la inscripción del fertilizante Eco Fert, el que fue registrado con el código 4602, fecha de registro 1° de julio de 2003.

En relación con lo antes expuesto, valga indicar en primer lugar que, en criterio de esta Contraloría General, la posición del Ministerio de Salud de considerar que no le corresponde verificar que se cumpla con el Reglamento de Fábricas de Composte no resulta acertada. Lo anterior por cuanto la interpretación y aplicación de ese Reglamento debe hacerse acorde con la normativa de orden superior que rige actualmente la materia. De esta forma se observa que las actividades allí dispuestas se encuentran ahora contempladas como competencia del Ministerio de Salud, en atención a lo dispuesto por la Ley General de Salud. Así, por ejemplo, el permiso de ubicación al que se refiere el artículo 3° del Reglamento de Fábricas de Composte, es actualmente competencia del Ministerio de Salud, según lo dispuesto por los artículos 2, 279 y 300 de la Ley General de Salud; igual ocurre con la licencia señalada en el artículo 2° del citado Reglamento, la cual concuerda con el permiso de funcionamiento que ahora le competente otorgar al MINSA en virtud de lo dispuesto en los artículos 2 y 283 de la Ley N° 5395.

Sin embargo, ciertamente resulta necesario que la actividad de fabricación de abono orgánico para uso agrícola sea registrada también en el Ministerio de Agricultura y Ganadería, ello atendiendo a lo señalado en el artículo 23 y 24 de la Ley de Protección Fitosanitaria y el Decreto Ejecutivo N° 28429-MAG-MEIC, según se indicó *supra*. Por tal razón, le corresponde a la Dirección de Servicios de Protección Fitosanitaria del MAG la inscripción y registro de la empresa Del Oro S.A. y del fertilizante que elabora, registros que fueron otorgados por la citada Dirección y actualmente se encuentran vigentes.

Por otro lado, el registro en el Ministerio de Agricultura y Ganadería no constituye condición necesaria para que el Ministerio de Salud otorgue el permiso de funcionamiento a la empresa Del Oro S.A., ya que el permiso sanitario de funcionamiento es de naturaleza previa a los registros, patentes y permisos subsecuentes, tal como se desprende de lo señalado en el artículo 299 de la Ley General de Salud.

⁹ Resolución N° 001-2002 de las 9 horas del 29 de julio de 2002.

2.3. MANEJO DE LOS DESECHOS SÓLIDOS Y RESIDUALES.

a) En relación con el Plan de Manejo de Desechos Sólidos y su implementación.

Producto de la rescisión del Convenio de Valoración de Servicios Ambientales entre el Ministerio del Ambiente y Energía y el Grupo Del Oro S.A. que se citó en párrafos precedentes, el Ministerio de Salud, le comunica a esta empresa mediante orden sanitaria N° 14 de 7 de agosto de 1998, que presente a consideración y aprobación del Ministerio un plan de manejo de desechos que abarque la totalidad de los residuos que produce dicha empresa, y le recomienda considerar la posibilidad de implementar un relleno sanitario propio, un sistema de producción de alimento para animales o de fabricación de abono orgánico, entre otras opciones. Esta orden sanitaria indica que se fundamenta en los artículos 1, 2, 4, 7, 278, 279, 281, 337, 338, y 340 de la Ley General de Salud y los reglamentos vigentes en ese momento, principalmente en la obligación que tiene la empresa de establecer un control sobre el almacenamiento, transporte, tratamiento y disposición final de los desechos.

El nivel local del Ministerio de Salud recibió para aprobación el Plan integral de manejo de desechos de la planta procesadora y empacadora Del Oro S.A. que le remitiera la empresa Del Oro S.A. el 21 de setiembre de 1998, el que fue diseñado para abarcar 4 hectáreas de terreno propiedad de la empresa con las que se iniciaría la producción de abono orgánico. Este plan se remitió a la Unidad de Permisos y Controles de la DPAH para su estudio y análisis. Mediante el oficio UPC-CES-303-99 del 5 de marzo de 1999 el Ministerio aprobó dicho plan señalando que cumplía con los requisitos de disposición y manejo de desechos.

El Ministerio de Salud realizó inspección en la planta procesadora de jugo y algunas de sus fincas de producción el 11 de junio de 1999, con el fin de dar seguimiento al Plan integral de manejo de desechos de la planta procesadora y empacadora Del Oro S.A.. El informe¹⁰ de la inspección fue notificado por el Ministerio en la orden sanitaria N° 72 del 14 de julio de 1999. En esta orden sanitaria se solicita a la empresa Del Oro S.A., entre otras cosas, lo siguiente:

- a) Nota explicativa de lo que sucede en el área de compostaje en relación con la alta proliferación de moscas.
- b) Presentar el plan de manejo ordenado y real de manera que se aclare en definitiva, cuáles serán los métodos que la empresa utilizará para dar solución al manejo de los desechos sólidos y líquidos.

10 Ministerio de Salud. Proceso del Control del Ambiente Humano, oficio N° UPC-CAH-795-99 del 11 de junio, 1999.

- c) Ejercer un rápido control de las moscas debido a su proliferación en la compostera, pues este factor no fue controlado por el método biológico expuesto en el plan de manejo, lo que podría ser un foco de transmisión de enfermedades a las plantaciones y a los humanos.
- d) Proceder a construir las obras civiles necesarias para evitar que las lluvias lleven por escorrentía los lixiviados al río.
- e) Presentar los controles que haya establecido el grupo asesor Del Oro, para el manejo del abono orgánico.
- f) Presentar un plan de manejo y tratamiento de los lixiviados que se puedan generar.
- g) Presentar el criterio de la Secretaria Técnica Nacional Ambiental (SETENA) donde se indique lo dispuesto por el Ministerio para el manejo de los desechos sólidos.

En atención de las recomendaciones anteriores que efectuara el Ministerio de Salud, la empresa Del Oro S.A.¹¹ informó a ese Ministerio lo siguiente:

- a) Para el control de proliferación de moscas se tomaron una serie de medidas con la comunidad y el Ministerio de Salud, para lo cual se propuso un programa de actividades que incluye control biológico, trampas para control de adultos, fumigaciones, y asesoría de expertos.
- b) El plan de control de moscas se ha venido cumpliendo fielmente, y se puede asegurar que el problema de moscas ha sido controlado.
- c) En cuanto al manejo de las aguas de escorrentía ocasionadas por las lluvias se han construido diques de retención de agua, los cuales han impedido que esas aguas lleguen al río más cercano.
- d) Actualmente se está terminando el Estudio de Impacto Ambiental, para que la SETENA manifieste su criterio en cuanto a dicho proyecto.

Es importante indicar que posteriormente la empresa presentó un nuevo Plan de Manejo de Desechos Sólidos para la ampliación de 4 a 20 hectáreas para la producción del

¹¹ Abonos Del Oro S.A., oficios del 9 de julio y 3 de agosto, ambos de 1999.

compostaje, y así procesar mayor cantidad de desechos, lo que en ese momento quedó en estudio por parte de la DPAH del Ministerio de Salud. Este plan permitiría cumplir con las principales recomendaciones del Ministerio con respecto al control de moscas y control de lixiviados.

En relación con la labor de la empresa los vecinos de La Cruz de Guanacaste, donde se ubica la empresa Del Oro S.A., presentaron denuncias ante la Defensoría de los Habitantes, la Sala Constitucional y el Ministerio de Salud, argumentando que como consecuencia de la producción de composte se presentaban problemas de contaminación por proliferación de moscas y un control inapropiado del manejo de las aguas pluviales y lixiviados.

Sobre el particular, la Sala Constitucional emitió varias resoluciones referentes al manejo de los desechos sólidos de la empresa Del Oro S.A., entre las que interesa destacar resolución N° 06283-99 del 11 de agosto de 1999, en la que indica que la actividad desarrollada por la empresa Abonos Del Oro S.A. produce contaminación del ambiente y crea peligro a la salud por exceso de moscas y deficiencias en el control de los lixiviados y dispone que dicha actividad se ha venido desarrollando al amparo del permiso sanitario de funcionamiento expedido por el Ministerio de Salud¹². Por consiguiente, indicó la Sala son esas autoridades las llamadas a controlar la actividad que autorizaron y que se desarrolle sin afectar la salud de los vecinos y sin contaminar el ambiente, es así como la Sala Constitucional en dicha resolución ordenó al Ministerio de Salud resolver de manera definitiva el problema de contaminación que origina la actividad de la empresa Del Oro S.A. ante lo que otorgó el término improrrogable de dos meses, cuando se deberían dictar las medidas sanitarias. Además, la Sala Constitucional señaló que si transcurrido ese plazo no se hubiere corregido de manera satisfactoria la situación deficiente que encontrara el Ministerio, se deberán clausurar de forma inmediata las actividades que realiza la planta y que contaminan el ambiente.

A partir de ese momento el Ministerio de Salud ordenó a la empresa subsanar mediante mejoras los problemas indicados, para lo cual giró órdenes sanitarias, como ya lo venía haciendo, y realizando visitas de seguimiento a la planta y a la compostera, tanto por parte de la DPAH como del nivel local. Parte de los informes de inspección que se obtuvieron como resultado de las visitas se muestran en el Anexo.

No obstante las recomendaciones del Ministerio de Salud producto del seguimiento al plan de manejo de desechos aprobado a la empresa, al 27 de agosto de 1999 no se había logrado solucionar el problema de contaminación por la proliferación de moscas en el sitio donde se ubica la compostera.

¹² Sobre el permiso sanitario de funcionamiento concedido por el MINSAL, véase el apartado número 2.4.

Es así como el Ministerio de Salud con base en visita de inspección gira a la empresa orden sanitaria N° 0654 del 14 de setiembre de 1999, ordenando no depositar desechos de ningún tipo en la compostera (piña, naranja o gallinaza) hasta que cuenten con un visto bueno de la Unidad de Permisos y Controles de la DPAH y las obras de infraestructura estén concluidas en su totalidad. Además, en esta oportunidad se reitera cumplir con lo ordenado en la orden sanitaria N° 72 ya citada y que se refiere a medidas sanitarias para el manejo adecuado de los desechos de naranja.

En atención a la orden sanitaria N° 0654 la empresa mediante oficio S/N del 16 de setiembre de 1999, se refiere a medidas que se acuerdan en conjunto con el Área Rectora de Salud de La Cruz, y que consisten en definir las obras civiles que requiere el campo de compostaje, elaboración del cronograma de actividades y plan de contingencia, como medidas para corregir la situación de contaminación que se estaba presentando en el campo de compostaje. En relación con el plan de contingencia se acordó cubrir con plástico el material que en ese momento se encontraba depositado en los lotes, eliminar los desechos que se encuentren listos para aplicar al campo, no utilizar gallinaza y depositar la pulpa en los lotes a no menos de 100 metros de distancia de los linderos. En razón de las medidas de contingencia acordadas el Técnico de Saneamiento de La Cruz permitió continuar depositando y tratando la pulpa dentro del patio de composte.

El 21 de octubre de 1999, en atención a lo ordenado por la Sala Constitucional según la resolución N° 6283-99 en el sentido de resolver en forma definitiva el problema de contaminación que origina la actividad de la empresa Del Oro S.A., el Ministerio de Salud informó¹³ a dicha empresa que se tomen las medidas correspondientes de conformidad con el Plan de Manejo de Desechos Sólidos que se encontraba en trámite de aprobación en la DPAH, sin perjuicio de las observaciones que esa Dirección realizara a dicho plan.

Por su parte, el 9 de diciembre de 1999 el Ministerio de Salud comunica¹⁴ al Presidente de la Sala Constitucional que se rechazó el Plan de Manejo de Desechos Sólidos presentado por la empresa para la ampliación de la actividad a 20 hectáreas y se denegó la renovación del permiso de funcionamiento. Además, en esa oportunidad se indicó a la empresa que en virtud del vencimiento del plazo otorgado por el Ministerio para el cumplimiento de la resolución N° 6283-99 de la Sala Constitucional esa Dirección procedería a realizar una nueva visita al sitio los días 13 y 14 de diciembre de 1999.

Como resultado de la inspección que realizara la DPAH el 14 de diciembre de 1999¹⁵ dicha Dirección comunicó a la Sala Constitucional, entre otros aspectos, lo siguiente:

¹³ Ministerio de Salud. Proceso de Control al Ambiente Humano de la DPAH, oficio UPC-CAH-1569-99 del 21 de octubre de 1999.

¹⁴ Ministerio de Salud. Proceso de Control al Ambiente Humano de la DPAH, oficio UPC-CAH-1969-99 del 9 de diciembre de 1999.

¹⁵ Ministerio de Salud. Proceso de Control al Ambiente Humano de la DPAH, oficio UPC-CAH-1976-99 del 14 de diciembre, 1999.

- a) El funcionamiento de la planta procesadora de cítricos es adecuada y cumple con los requerimientos físico-sanitarios y las buenas prácticas de manufactura.
- b) En cuanto al funcionamiento de la planta de tratamiento de aguas residuales, la empresa ha efectuado trimestralmente los reportes operacionales de las aguas de vertido y los ha presentado al Ministerio de Salud desde el 16 de diciembre de 1997 y hasta la fecha de comunicación a la Sala Constitucional.
- c) No se han construido los drenajes solicitados para lixiviados y aguas pluviales por separado, éstas se siguen acumulando en una especie de lagunas que se forman debido al desnivel del suelo, las cuales podrían generar infiltración en los mantos acuíferos o rebalsarse y drenar a fuentes de agua superficiales o ser fuentes de generación de fauna nociva. Se aclara que las lagunas se están secando, debido a la época de verano, lo cual estaría mejorando considerablemente la situación de la compostera en cuanto a la acumulación de estas aguas.
- d) Aclara que ese Ministerio ha recibido en varias ocasiones el Plan de Manejo de Desechos Sólidos de la ampliación de 20 hectáreas para estudio, pero que hasta ese momento no se había aprobado dicho plan.
- e) No observaron la presencia de moscas, se eliminó el empleo de gallinaza y se substituyó como fuente de nitrógeno para el proceso de compostaje.
- f) No mostraron contaminación los diferentes valores de análisis de laboratorio presentados por la empresa, y que se refieren a muestras del agua de la quebrada Pitahaya y del río Guachipelín, sector de la compostera. También se indica que estas muestras fueron tomadas en presencia de personeros del Laboratorio Lambda, del Ministerio de Salud, de la empresa y de la comunidad, que correspondían a diferentes zonas aguas arriba y aguas abajo, y fueron tomadas en 5 fechas diferentes. El contenido de coliformes se mostró alto indicando que podría obedecer a que en esa zona se desarrolla la actividad de pastoreo.
- g) Solamente las cuatro hectáreas aprobadas en el plan de manejo inicial serán las utilizadas por la empresa para el tratamiento de los desechos sólidos, hasta tanto cuente con la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental por parte de la SETENA, la aprobación de plan de manejo de desechos sólidos para 20 hectáreas y el proyecto de diseño constructivo de las obras de infraestructura necesarias para la canalización y drenaje de las aguas pluviales y lixiviados de forma separada, entre otros.

Además, en esta misma oportunidad el Ministerio de Salud se comprometió a efectuar inspecciones sanitarias a nivel regional y local cada semana y a nivel central una vez al mes, con el objetivo de verificar el cumplimiento de lo ordenado.

Mediante el oficio ORSA-RCH-071-2000 del 18 de mayo de 2000, el Supervisor de Saneamiento de la Región Chorotega del Ministerio de Salud, informó el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos por la empresa Del Oro S.A., específicamente en el área de producción de abono orgánico señalando lo siguiente:

"...actualmente se encuentran construidas las obras de canalización de las aguas pluviales y los lixiviados, los canales se construyeron en forma independiente, con sus respectivas lagunas donde se depositarán las aguas para su tratamiento respectivo. También se están construyendo los silos para almacenar la pulpa que se procesará posteriormente.../ De acuerdo al criterio técnico de los niveles locales y regional, actualmente no existen problemas sanitarios generados por la compostera."

No obstante, un mes después del reporte anterior, la DPAH del Ministerio de Salud en el oficio N° UPC-CAH-1009-00 del 17 de junio de 2000, con base en visita de seguimiento realizada a la compostera, indicó que se encontraron canales de aguas pluviales y aguas con lixiviados que se mezclan, aguas residuales que descargan a la quebrada Pitahaya y a los terrenos aledaños, lagunas de retención de lixiviados que se encuentran en proceso de fermentación que emana olor desagradable y pueden generar fauna nociva. Por lo anterior se recomienda el cierre de la compostera, hasta tanto no se hayan implementado las medidas correctivas solicitadas.

El 19 de julio de 2000, el apoderado generalísimo de la empresa presentó recurso de aclaración y adición, y solicitud de revocatoria en contra del oficio N° UPC-CAH-1009-00 ante el Ministerio de Salud, argumentando entre otros aspectos que a esa fecha la empresa presentó todo documento que le fuera requerido por el Ministerio y que efectuó obras de drenaje y canalización de las aguas pluviales y lixiviados. Además, menciona posibles problemas de contaminación ante un cierre inmediato pues cuentan con material depositado en los patios.

El 1° de agosto de 2000¹⁶ por recomendación de la Asesoría Legal del Ministerio de Salud, el Director Regional solicita a la Directora del Área de Salud de La Cruz, dejar sin efecto el cierre de la compostera hasta tanto se dictara el pronunciamiento definitivo del órgano técnico competente del nivel central, en relación con el recurso de revocatoria presentado por la empresa en contra del cierre de la compostera.

¹⁶ Ministerio de Salud. Dirección Regional Chorotega, oficio DRCH-01582-00 del 1° de agosto, 2000.

Por otra parte, en esa misma fecha la Sala Constitucional ordenó al Ministro de Salud y al Apoderado Especial Judicial de la empresa Del Oro S.A., informar a ese órgano acerca de los eventos relacionados con el caso de contaminación y rendir cada dos meses un informe al respecto.

Por su parte, el 3 de agosto de 2000¹⁷ el Ministerio de Salud aprobó el Plan de Manejo para la elaboración de composte en un área de 20 hectáreas, condicionado a la presentación del certificado de aprobación del Estudio de Impacto Ambiental, una vez cumplidos con los requisitos solicitados a la empresa Del Oro S.A.. No obstante, un mes después de aprobado el plan de manejo citado el Ministerio de Salud emite la resolución DM-SM-1410-00 del 6 de setiembre de 2000, mediante la que confirma la orden de cierre de la Abonera Del Oro.

Con respecto a la citada resolución DM-SM-1410-00 el Gerente General de la empresa informa al Ministerio de Salud el 11 de setiembre de 2000¹⁸ que se efectuaron las mejoras que ese Ministerio ordenó en el oficio UPC-CAH-1230-00 del 31 de agosto de 2000, en el sentido de que: al no existir en ese momento pulpa en los patios significa que no pueden encontrarse lixiviados que se puedan mezclar con las aguas pluviales; que en ese momento se había removido el material composteado y desviado los canales de los patios a los estanques por lo que no habrán desbordamientos futuros, y mencionan reportes del Ministerio de Salud que así lo indican; citan que en cuanto a la descarga de aguas residuales a terrenos colindantes y a la quebrada Pitahaya, esto no se da pues en ese momento únicamente discurren aguas pluviales; y que no se genera fauna nociva y la generación de olores es propia de la actividad de compostaje pero será disminuida al realizar el proceso únicamente en la época de verano.

Posteriormente, la DPAH del Ministerio de Salud, a efecto de valorar las mejoras en la infraestructura para el procesamiento de compostaje y a efecto de resolver sobre el permiso de funcionamiento de la compostera de la empresa Del Oro S.A., realizó inspección acerca de lo cual emitió informe interno de valoración N° UPC-CAH-1638-00 del 20 de noviembre de 2000. En este informe se describe la situación encontrada, como se indica de seguido:

"No están ensilando ni depositando en los patios pulpa de naranja ni de piña, lo harán hasta que el Ministerio de Salud emita el respectivo Permiso de Funcionamiento./ Los patios # 2, 3, 4 y 5 para tratar los desechos de pulpa de la zafra 2000 y 2001 están preparados y demarcados en el plano presentado al Ministerio de Salud./ Los patios señalados tienen suelo impermeable, debidamente nivelado y compactado, con acceso y vías lastradas; cuentan con un canal primario en su perímetro para evitar la inundación por aguas de lluvia. En la superficie interna del mismo se construyó un

¹⁷ Ministerio de Salud. Proceso Control al Ambiente Humano, oficio N° UPC-CAH-1088-00 del 3 de agosto del 2000 dirigido al Gerente General Del Oro S.A.

¹⁸ Oficio S/N de fecha 11 de setiembre del 2000 de la empresa Del Oro S.A.

canal secundario para recoger los lixiviados que libera la pulpa más las aguas de lluvia en caso de presentarse en la época seca. Si llueve en este periodo, se formaría una mezcla de agua con los lixiviados de la pulpa, que serían captados por el canal secundario hasta descargarlos en una fosa o laguna adyacente en cada patio, quedando retenidos en su totalidad. La Memoria de Cálculo con medidas de capacidad de las lagunas tomando en consideración los factores climatológicos de la zona, fue presentada al Ministerio de Salud junto con los planos./ La fosa o laguna construida en cada uno de los patios no tiene descarga prevista a ningún cuerpo receptor. El desecho líquido retenido sería una mezcla de agua con lixiviado y su evacuación sería por la evaporación solar o por rehuso en la elaboración del abono orgánico./ En el Plan de Manejo de Desechos a la Empresa se le autorizó elaborar abono orgánico solo en la época seca./ Por ello, la pulpa de naranja y piña es almacenada en invierno en silos techados, no tiene contacto con el agua y se acumula cubierta con plástico para eliminar el crecimiento de larvas que producen las moscas; al llegar la estación seca, ésta es trasladada a los patios para su tratamiento en abono orgánico./ En los patios la pulpa recibe el tratamiento físico a cargo de un profesional en la materia para lograr que el proceso de transformación del desecho de pulpa a abono reúna los parámetros de calidad necesarios para el uso como abono. Se utiliza en esta labor maquinaria pesada del siguiente tipo: vagonetas, tractores con volteadoras, retroexcavadores, niveladoras y compactadores. Las instalaciones para el ensilaje están debidamente preparadas para almacenar la pulpa de piña y naranja proveniente de la planta extractora de jugos. Los patios de ensilaje están techados, el suelo arcilloso compactado, cuenta con canales periféricos para coleccionar y evacuar los lixiviados a un tanque de concreto con capacidad de 300 m³. Aquí se produce un confinamiento total de los líquidos, ya que el tanque no tiene salida a ningún cuerpo receptor./ ...La posibilidad de aguaceros en la época seca cuando se desarrolla la actividad del compostaje y el riesgo de que las lagunas de los patios se rebalsen y caigan a cuerpos receptores es mínima; sin embargo, para mitigar esta situación, la empresa DEL ORO debe presentar a conocimiento y aprobación del Proceso Control del Ambiente Humano un PLAN DE CONTINGENCIA con las alternativas para evacuar las aguas de las lagunas, de tal forma que su manejo cumpla la reglamentación vigente en materia de vertido./ ...El Area de Salud local de La Cruz realizará inspecciones cada 15 días y del nivel central (DPAH) se harán cada 30 días. Todas las disposiciones o recomendaciones anotadas en la bitácora por los funcionarios de salud, la empresa DEL ORO, S.A. se compromete a aplicar de inmediato las debidas acciones correctivas./...".

Con base en lo anterior, se recomendó otorgar el permiso de funcionamiento a la compostera Del Oro.

Según lo indicado por el MINSA en oficio del 21 de noviembre de 2000¹⁹, como resultado de las medidas adicionales tomadas por la empresa, ya no se presentaban los problemas de contaminación en la compostera que fueron descritos en el oficio UPC-CAH-1009-00. Por lo anterior, y en atención a recurso extraordinario de revisión interpuesto por la empresa el 19 de julio de 2000 contra el cierre de la compostera, el Ministerio de Salud mediante resolución DM-11111-00 del 15 de diciembre de 2000, ordena suspender la clausura del área de compostaje. En dicha resolución se advierte que ante el eventual incumplimiento de los compromisos que adquirió o de nuevas infracciones a disposiciones emanadas del Ministerio de Salud, se podría iniciar proceso para la aplicación de medidas sanitarias especiales previstas en la Ley General de Salud.

El Ministerio de Salud a instancia de la Defensoría de los Habitantes dio seguimiento a lo dispuesto por la DPAH en oficio N° UPC-CAH-1638-00 del 20 de noviembre de 2000. Al respecto, ese Ministerio remitió a la Defensoría de los Habitantes el 9 de febrero de 2001, copia del informe de la última inspección realizada, copia del Plan de Contingencia con las alternativas para el manejo y disposición de las aguas de las lagunas de los patios, y de resolución en la que comunica a la empresa Del Oro S.A. observaciones para que dicha empresa cumpla con algunos requisitos según alternativas planteadas para el manejo y disposición de las aguas en las lagunas de los patios.

En relación con el cumplimiento de algunos requerimientos que el MINSA solicitó a la empresa Del Oro S.A., se determinó que la SETENA informó²⁰ que el Addendum al Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Agroindustrial para la producción de abono orgánico a partir de los desechos sólidos de naranja y piña, fue aprobado mediante resolución N° 0054-2001-SETENA del 23 de enero del 2001. La empresa, desde diciembre de 1997 y a la fecha de este informe, presenta ante el Ministerio de Salud reportes operacionales sobre la calidad del agua del efluente (vertido) del sistema de tratamiento de la planta de cítricos, el que debe emitir en forma trimestral. Además, la DPAH del Ministerio de Salud cumplió con las visitas de inspección mensual y el Área de Salud Local de La Cruz realizó inspecciones cada 15 días, como se estableció en el oficio N° UPC-CAH-1638-00.

Además, desde enero de 2002 la Región Chorotega efectúa la valoración de la compostera Del Oro S.A. mediante el instrumento denominado "Protocolo para valorar la compostera Del Oro S.A.", que consta de las siguientes partes: inspección de los silos, valoración del tanque de captación de los lixiviados, valoración de los patios de fabricación de composte, bitácora del análisis físico químico, reunión con el Gerente General y visita a los campos de cultivo de naranja para observar la disposición del producto elaborado en los patios; estos reportes mensuales son elaborados por el nivel local y se comunican a la DPAH para su análisis y si es del caso tomar las acciones que corresponda.

¹⁹ Ministerio de Salud. DPAH, oficio UPC-CAH-1646-00 del 21 de noviembre, 2000.

²⁰ Secretaría Técnica Nacional Ambiental. Oficio SG-1148-2003 del 17 de julio, 2003.

Finalmente, el 12 de noviembre de 2002 la Sala Constitucional archivó el expediente N° 99-004211-007-CO acerca del caso de contaminación interpuesto en contra de la empresa Del Oro S.A., y resuelve declarar sin lugar la gestión interpuesta, con base en los oficios del Ministerio de Salud que indican que el problema de contaminación fue solucionado.

b) Inspección efectuada en la planta y en la compostera de la Empresa Del Oro S.A.

Funcionarios de esta Contraloría General visitaron la planta y la compostera de la empresa Del Oro S.A. el 8 de mayo de 2003, acompañados de los señores Ramón Narváez Sequeira, Jefe de la Unidad de Protección del Ambiente Humano de la Región Chorotega del Ministerio de Salud, y por parte de la empresa Del Oro S.A. el señor Collin Mike Baker, Apoderado Generalísimo, Ana L. Duarte Gómez, encargada del Área de Composte y Carlos Fernández Bruncker, Gerente de Producción Agrícola.

En esta visita se corroboró que la compostera está constituida por la siguiente infraestructura: diez patios para el composteo, todos con un mismo grado de inclinación o de pendiente entre el 2% y el 4%, para evacuación de lixiviados; nueve sitios de trincheras distribuidas en tres unidades para el silaje con su respectivo tanque de captación de lixiviados; ocho estanques de retención para la captura de boyantes y pesados. Este sistema está diseñado para encauzar y retener los efluentes líquidos que se puedan generar sobre los patios o terrazas de composteo; y todos los patios están rodeados por caminos de acceso o de circulación.

Durante la época seca, los desechos orgánicos que provienen de la naranja procesada son descargados en los patios de composteo, que consisten en una amplia explanación de terreno sin capa vegetal, con superficie compactada como medida preventiva para evitar la percolación de los lixiviados al subsuelo, y están constituidos por arcilla de baja permeabilidad. Estos patios tienen una leve pendiente hacia el borde permitiendo que los lixiviados escurran perimetralmente, y sean conducidos por medio de un sistema de cunetas, hasta los estanques de lixiviados que tienen cada uno de los patios, los cuales consisten en grandes excavaciones en tierra, que también han sido debidamente compactadas, para así evitar que los lixiviados sean absorbidos por la tierra. De acuerdo a lo manifestado por los funcionarios de la empresa, la cantidad de lixiviados que generan los desechos, aunado con la fuerte temperatura de la zona, hacen que la cantidad de líquidos que escurre sobre la superficie sea relativamente poca, siendo escasa la cantidad de lixiviados que llega hasta los estanques. Los lixiviados que llegan a los estanques, normalmente se evaporan por la acción solar.

Los desechos son depositados por los camiones en los patios, conformando hileras de 1 ½ metro de altura, y son periódicamente removidos para lograr una uniformidad y

optimización en el proceso biológico para tener una adecuada aireación. Las hileras también son rociadas con los lixiviados provenientes de un tanque de almacenamiento del sistema de recolección que tienen los silos que alberga los desechos durante la época lluviosa. Los desechos permanecen en los patios de composteo de 4 a 6 semanas, tiempo necesario para lograr la compostificación.

Durante la época lluviosa, en los meses comprendidos entre mayo y diciembre, tal y como lo dispuso el Ministerio de Salud, los desechos de la cáscara de naranja son almacenados en silos techados; instalaciones que se ubican dentro de la misma propiedad donde se produce el abono orgánico. Según lo indican la encargada del Área de Composte y el Gerente de Producción Agrícola de la empresa Del Oro S.A., el almacenamiento de los desechos se realiza bajo condiciones anaeróbicas donde se produce ácido láctico que actúa como preservante. Además, el material es descargado en una tolva de recepción y mediante elevador se traslada a los techos para hacerlos llegar hasta el silo de almacenamiento.

Los silos tienen una leve pendiente hacia el final de estos, en donde se localiza una parrilla transversal, para la recolección de los lixiviados, y estos son transportados, por medio de un sistema de tuberías enterradas, hasta el tanque de recolección. Para evitar el incremento en la cantidad de lixiviados, los silos han sido techados con hierro galvanizado a dos aguas, soportada por una estructura metálica. Las aguas pluviales son evacuadas del área de silos, por medio de canoas y un sistema de tuberías enterrada, que las conduce hasta los canales de drenaje, los que a su vez descargan las aguas a unas acequias.

Durante la época de lluvia, los desechos resguardados en los silos bajo condiciones anaeróbicas, aprovechan el calor que emite el techo y el aire caliente que fluye por las instalaciones, dada la ausencia de paredes en los silos. Para esto, el proceso de compostaje se completa en la época seca siguiente. Cuando llega la época seca, de diciembre a mayo, los desechos son extraídos de los silos de almacenamiento para ser trasladados hasta los patios. Transcurrido el período de compostaje, éste es traslado hasta las fincas, para su respectiva aplicación como fuente natural de nutrientes y sustituto en parte de los fertilizantes químicos.

En relación con la infraestructura y el proceso descritos se puede concluir que la empresa Del Oro S.A. ha realizado una inversión tanto para la producción del composte como para la realización de obras que permitan mitigar el impacto ambiental de este proceso, lo cual se ajusta a la propuesta técnica del Addendum Estudio de Impacto Ambiental, denominado "Proyecto agroindustrial para la producción de abono orgánico a partir de desechos sólidos de naranja y piña". Cabe señalar que no está dentro de este estudio evaluar la efectividad operativa del sistema; no obstante, se puede afirmar que las obras fueron realizadas con la calidad que establece y demanda la normativa y las prácticas concerniente a obras ingenieriles de esta índole. Por otra parte, se puede agregar, que no se observó durante la visita presencia de moscas ni lixiviados en demasía en los patios donde se fabrica el abono orgánico, ni otro indicio de contaminación que se pudiera

advertir. En ese mismo sentido, el señor Ramón Narváez Sequeira, funcionario del Ministerio de Salud que acompañó a los funcionarios de la Contraloría General de la República al sitio, indicó que la contaminación por proliferación de moscas y derrame de lixiviados no se ha vuelto a presentar en la compostera.

En cuanto al seguimiento que efectúa el Técnico de Saneamiento de La Cruz del MINSA, se debe considerar el cumplimiento de lo instruido por ese Ministerio, para que se fabrique abono orgánico sólo en los meses de verano (diciembre a mayo) y se evite procesar la pulpa en los patios en la época lluviosa y así evitar la contaminación por lixiviados. Asimismo, en cuanto a los informes originados en visitas de inspección que realiza el Área de Salud de La Cruz a la compostera, estos se han emitido con la periodicidad requerida y de conformidad con la Guía práctica de valoración de composteras elaborada por la DPAH.

Además, es importante acotar que el proceso de fabricación de abono orgánico producto de los desechos del procesamiento de naranja representó un proceso nuevo, cuyas medidas para proteger la salud humana y el ambiente debieron ser estudiadas en el tiempo, de manera que finalmente, según lo indica la DPAH se logró evitar la contaminación por proliferación de moscas y producción de lixiviados, y las medidas tomadas dieron el resultado de mitigación esperado.

2.4. PERMISO SANITARIO DE FUNCIONAMIENTO.

a) La figura del Permiso Sanitario de Funcionamiento (PSF) la establece la Ley General de Salud, específicamente en sus artículos 298 y siguientes del Título III, Capítulo V –De los deberes y restricciones a que quedan sujetas las actividades industriales–, como requisito previo para que cualquier establecimiento pueda operar, con el objetivo de regular el impacto que estas actividades puedan generar sobre el ambiente y la salud pública durante su funcionamiento.

El Ministerio de Salud de conformidad con las competencias antes citadas otorgó permisos sanitarios de funcionamiento y renovaciones para la industria de jugos cítricos y para la actividad de fabricación de abono orgánico que realiza la empresa Del Oro S.A., tal como se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO N° 1

PERMISOS SANITARIOS DE FUNCIONAMIENTO OTORGADOS POR EL MINISTERIO DE SALUD A LA EMPRESA DEL ORO S.A.
AÑOS 1998-2003

Actividad: Industria de jugos cítricos			
N° de permiso	Vigencia	Fecha de emisión	Fecha de vencimiento
6125	1 año	8 de julio de 1998	8 de julio de 1999
7095	1 año	13 de enero de 2000	13 de enero de 2001
029-2001	1 año	17 de abril de 2001	17 de abril de 2002
084-2002	1 año	29 de julio de 2002	29 de julio de 2003
OSA-LC-337-2003	1año	23 de julio de 2003	25 de julio de 2004
Actividad: Fabricación de abono orgánico			
N° de permiso	Vigencia	Fecha de emisión	Fecha de vencimiento
OSA-194-99	1 año	17 de marzo de 1999	17 de marzo de 2000
095-2001	2 meses	19 de abril de 2001	19 de junio 2001
112-2001	1 año	10 de mayo de 2001	10 de mayo de 2002
152-2002	5 años	29 de julio de 2002	29 de julio de 2007
OSA-LC-338--2003	1 año	28 de julio de 2003	28 de julio de 2004

Fuente: Certificados de los permisos sanitarios de funcionamiento respectivos.

b) En cuanto al primer permiso de funcionamiento para la fabricación de abono orgánico otorgado por el Ministerio de Salud a la empresa Abonos Del Oro S.A. mediante el oficio N° OSA-194-99 del 17 de marzo de 1999, se tiene que al momento de tramitar el permiso ese Ministerio no contaba con normativa reglamentaria que regulara el otorgamiento de permisos sanitarios en lo que se refiere a la fabricación de abono orgánico. Tampoco ese Ministerio había definido si correspondía al nivel central o regional conceder el permiso, por lo que en ese momento fue otorgado por el nivel regional.

c) Posteriormente se otorgaron los permisos Nos. 7095 y 029-2001 para la industria de jugos cítricos y los Nos. 095-2001²¹ y 112-2001 para la fabricación de abono orgánico, los que fueron otorgados encontrándose vigente el Decreto Ejecutivo N° 27569-S del 7 de enero de 1999

²¹ Este permiso sanitario de funcionamiento se otorgó por un periodo provisional de 2 meses a efecto de dar seguimiento al proceso de compostaje, en vista de algunas situaciones de contaminación que se habían presentado.

“Reglamento General para el otorgamiento de Permisos Sanitarios de Funcionamiento por parte del Ministerio de Salud”, y sus reformas. Este reglamento establece la clasificación de los permisos sanitarios de funcionamiento según tres niveles de riesgo sanitario-ambiental, estos son: alto, moderado y bajo, en función del tamaño y riesgo potencial de la actividad industrial o comercial.

No obstante, la actividad de fabricación de abono orgánico no se encuentra incluida dentro de las actividades normadas en el citado decreto, como lo indica el MINSA en el oficio UPC-CAH-918-01 del 11 de junio de 2001 señalando lo siguiente:

"... 2. La actividad de producir abono orgánico con la pulpa de naranja y piña no está contemplada en el Decreto N° 27569-S, Reglamento General para el Otorgamiento de Permisos de Funcionamiento por parte del Ministerio de Salud, por lo que no se aplica..."

Sin embargo, como bien rectifica el mismo Ministerio en oficio DPAH-082-03 (UTE-013-02) del 13 de enero de 2003, la actividad de fabricación de abono orgánico requiere contar con el permiso de funcionamiento otorgado por el Ministerio de Salud, lo anterior en virtud de lo estipulado en los artículos 279, 283, 298, 299 siguientes y concordantes de la Ley General de Salud. En el mismo sentido, el Reglamento de Fábricas de Composte hace referencia a la necesidad de contar con un permiso de ubicación y licencia para la fabricación de abono orgánico, los cuales, actualmente, deben ser otorgados por el MINSA, según se expuso en el punto 2.2 de este informe.

Valga agregar, como acertadamente lo señala la misma Unidad Técnica del MINSA, la necesidad de que este tipo de industria sea incluida expresamente dentro del “Reglamento General de Otorgamiento de Permisos de Funcionamiento por parte del Ministerio de Salud”.

d) El 10 de mayo de 2002 con motivo del vencimiento del permiso sanitario de funcionamiento N° 112-2001 para la fabricación de abono orgánico, la empresa solicitó la renovación respectiva ante la DPAH del Ministerio de Salud; sin embargo, esta Dirección consideró que el caso debía ser resuelto por el nivel regional, por lo que la empresa el 16 de mayo de 2002 gestionó nuevamente la renovación del permiso ante el nivel regional, gestión que fue trasladada a la DPAH la que resolviera en definitiva. Dicha Dirección otorgó la renovación el 22 de julio de 2002, en las condiciones que más adelante se describen.

Sobre el particular, se tiene que el 29 de mayo de 2002 se publicó en La Gaceta N° 102 el "Reglamento General para el Otorgamiento de Permisos de Funcionamiento por parte del Ministerio de Salud", Decreto Ejecutivo N° 30465-S. Este Decreto establece que en adelante será el nivel regional del Ministerio de Salud el órgano competente para otorgar permisos sanitarios de funcionamiento por primera vez, así como para su renovación o anulación. El detalle que presenta el

reglamento en relación con estos grupos de riesgo indica en el nivel "B₁/ ...abonos/ 3512/ Fabricación de abonos y plaguicidas. Solamente las que fabrican abonos orgánicos, de acuerdo al reglamento específico".

En relación con el permiso sanitario de funcionamiento N° 152-2002 otorgado por el Ministerio de Salud a la empresa el 22 de julio de 2002 para la fabricación de abono orgánico, se le dio con una vigencia de 5 años que regía a partir del 29 de julio de 2002. Al respecto, el 9 de setiembre de 2002 el Ministerio de Salud indicó mediante resolución²², y con fundamento en el nuevo Reglamento General para el otorgamiento de Permisos de Funcionamiento, que:

"1.... La planta procesadora de frutas puede ser clasificada dentro de las siguientes clases dependiendo de detalles específicos del proceso: "Envasado y conservación de frutas" con el código CIUU 3113, "Fabricación de productos alimenticios diversos" con el código CIUU 3121 e "Industrias de bebidas no alcohólicas", con el código CIUU, todas ellas pertenecientes al Grupo B1. Lo anterior implicaría, de acuerdo al artículo 3° del citado reglamento que estos establecimientos no requerirían presentar la solicitud de renovación, sin embargo, tal y como se cita en el Transitorio I de este decreto, por tratarse de un establecimiento de alimentos, la renovación de su permiso deberá hacerse cada año. Esto último fundamentado en el artículo 222 de la Ley General de Salud./ 2. Con respecto al establecimiento dedicado a la elaboración de abono orgánico, al reformarse el decreto antes citado se incluyó en la categoría "Fabricación de abonos y plaguicidas. Solamente las que fabrican abonos orgánicos" con el código CIUU 3512 y dentro del Grupo B1. Sobre esta categoría, y al no existir aún un reglamento específico que regule esa actividad y establezca plazos diferentes para la vigencia de los permisos, es nuestro criterio que debe aplicarse lo señalado en el Decreto N° 30465-S o sea que no requerirán presentar la solicitud de renovación."

En ese momento el Ministerio de Salud concluyó que con base en el Decreto N° 30465-S para la industria de jugos cítricos procede otorgar un permiso por 1 año, y en el caso del plazo del permiso para la fabricación de abono orgánico una vez otorgado el permiso no se requiere presentar solicitud de renovación.

En razón de la falta de claridad que observó este órgano contralor en la normativa que aplica al abono orgánico que fabrica la empresa Del Oro S.A. se planteó una consulta al Ministerio de Salud respecto de cuales fueron las razones por las que se otorgó por un plazo de cinco años el permiso de funcionamiento a la empresa Del Oro S.A. para la fabricación de abono

²² Ministerio de Salud. Unidad de Permisos y Controles, oficio DPAH-NM-3135-02, UAC-20033-02 (UPC-PSF-1452-02) del 9 de setiembre, 2002.

orgánico, dado que el artículo 284 de la Ley General de Salud establece que los permisos para la recuperación, aprovechamiento, comercio o industrialización de los desechos sólidos deben otorgarse por un año.²³

Fue así como, con respecto al plazo de vigencia del permiso N° 152-2002, la Dirección de Protección al Ambiente Humano reconoció que dicho permiso se otorgó erróneamente por un plazo de cinco años, pues lo que corresponde para dicha actividad es un año²⁴. Al respecto se indicó lo siguiente:

"El error antes mencionado se originó en el Reglamento General para el Otorgamiento de Permisos de Funcionamiento por parte del Ministerio de Salud (Decreto Ejecutivo N° 30645-S), el cual clasifica la actividad de producción de abono orgánico con el código CIU 3512 y dentro de la clase de riesgo B1, o sea que su permiso no requiere renovación, pero omite señalar que de acuerdo al artículo 284 de la Ley General de Salud si el abono se produce a partir de los desechos sólidos generados por la actividad de alguna empresa, la autorización que otorga el Ministerio a las personas naturales o jurídicas que se ocupen de la recuperación, aprovechamiento, comercio o industrialización de los mismos, como en este caso, tiene una vigencia de UN AÑO."

Ante dicha situación el nivel regional del Ministerio de Salud emitió la orden sanitaria N° 0040-2003 del 23 de julio de 2003, en la que comunica a la empresa que se le suspende el permiso otorgado por el nivel central, que los permisos serán válidos por un año, y que serán renovados en el Área de Salud de La Cruz, y otorgó un nuevo permiso N° OSA-LC-338-2003 por un año, del 28 de julio de 2003 al 28 de julio de 2004. Lo anterior, según indica ese Ministerio, se fundamentó en los artículos 50 de la Constitución Política; artículos 1, 2, 4, 7, 340, 355 y 364 de la Ley General de Salud.

Independientemente del procedimiento seguido por el MINSa para cancelar el permiso otorgado ilegalmente por cinco años y otorgar uno nuevo con vigencia de un año, lo cierto es que el permiso N° 152-2002, emitido por los funcionarios de la Dirección de Protección al Ambiente Humano, se otorgó violentando lo establecido en el artículo 284 de la Ley General de Salud, y no fue sino en virtud de lo indicado por esta Contraloría General, durante la realización de la presente auditoría, que el MINSa buscó enmendar la irregularidad cometida. De ahí que deberá ese Ministerio valorar la apertura de un procedimiento administrativo, para establecer las responsabilidades que pudieran corresponder a los funcionarios, que en primera instancia, emitieron ese permiso sanitario de funcionamiento desconociendo lo dispuesto, sobre el particular, por el

²³ Contraloría General de la República, Área Servicios Agropecuarios y de Medio Ambiente, oficio N° FOE-AAM-43 del 21 de mayo de 2003.

²⁴ Ministerio de Salud. Dirección de Protección al Ambiente Humano, oficio DPAH-UPC-PSF-212-03 del 20 de mayo de 2003.

artículo 284 de la Ley General de Salud, así como instaurar los controles internos necesarios para verificar que este tipo de casos no se presenten en adelante.

e) Con respecto a la solicitud de renovación del permiso sanitario de funcionamiento N° 112-2001 para la fabricación de abono orgánico y la solicitud de permiso N° 029-2001 para la industria de jugos cítricos que efectuara la empresa, como ya se indicó tal gestión estaba siendo atendida por la DPAH; no obstante, como transcurrió un mes sin que la citada dirección resolviera, la empresa solicitó que se le concedieran los permisos respectivos con fundamento en la aplicación de la figura del silencio positivo que establece la Ley General de la Administración Pública en sus artículos 330 y 331 y al artículo 7 de la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos.

Ante la gestión planteada por la empresa en relación con el otorgamiento de permiso con fundamento en la figura del silencio positivo, es importante destacar que el Ministerio accedió a tal petición y fue con base en ello que otorgó los permisos números 084-2002 y 152-2002, ambos el 22 de julio de 2002.²⁵

En relación con lo anterior, esta Contraloría General efectuó consultas a la DPAH²⁶ y a la Dirección de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Salud²⁷, en la que solicita el fundamento jurídico que utilizó el Ministerio para otorgar los citados permisos y cualquier otro que se hubiere tramitado con base en el silencio positivo. Lo anterior por cuanto la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha establecido que la protección y la preservación del ambiente constituyen derechos fundamentales y, en esa medida, en aquellos casos donde otorgar un permiso pueda afectar tales derechos, no opera entonces el silencio positivo²⁸. Más aún si se considera que, en un caso como el de fabricación de compostaje (abono orgánico) a partir de desechos orgánicos, el artículo 283 de la Ley General de Salud, dispone que el permiso de la autoridad de salud únicamente se puede otorgar cuando se compruebe que los trabajos de selección, recolección y aprovechamiento de los desechos y residuos no implican peligro de contaminación del ambiente o riesgos para la salud de las personas que trabajan en tales faenas o de terceros.

En respuesta al requerimiento de este órgano contralor la DPAH indicó²⁹ lo siguiente:

²⁵ Ministerio de Salud. Unidad de Permisos y Controles de la Dirección de Protección al Ambiente Humano, oficio DPAH-NM-1961-02, UAC-23022-02, (UPC-PSF-1271-02) y oficio DPAH-NM-1962-02, UAC-23021-02, (UPC-PSF-1272-02), ambos del 22 de julio de 2002.

²⁶ Contraloría General de la República, Área de Servicios Agropecuarios y de Medio Ambiente, oficio N° 06403 (FOE-AM-274) del 18 de junio de 2003.

²⁷ Contraloría General de la República, Área Servicios Agropecuarios y de Medio Ambiente, oficio N° FOE-AAM-93 del 11 de agosto de 2003.

²⁸ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, votos N° 6332-94 de las 18:12 hrs. del 26 de octubre de 1994; N° 2954-94 de las 9:09 hrs. del 17 de junio de 1994; N° 5506-94 de las 9:42 hrs. del 23 de setiembre de 1994; N° 6836-93 de las 8:54 hrs. del 24 de diciembre de 1993; N° 1730-94 y N° 1731-94 de las 15:06 hrs. y 15:09 hrs., respectivamente, ambos del 13 de abril de 1994.

²⁹ Ministerio de Salud. Unidad de Permisos y Controles de la Dirección de Protección al Ambiente Humano, oficio N° DPAH-UPC-PSF-307-03 del 22 de julio, 2003.

"... el artículo 7 de la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos (Ley N° 8220) indica que cuando se ha vencido el plazo de resolución otorgado a la Administración para el otorgamiento jurídico sin que esta se haya pronunciado, la misma deberá emitir una nota indicando la aplicación del silencio positivo un día hábil posterior a la presentación de la nota por parte de la empresa, en la que consta que la solicitud fue presentada en forma completa y que la Administración no resolvió en tiempo./ Fundamentado en lo anterior, se procedió a atender la solicitud planteada por la empresa Del Oro S.A., la cual fue recibida el día 16 de julio del 2002, y al revisar el expediente correspondiente se encontró que se habían emitido los oficio UPC-CAH-701-02 del 28 de mayo del 2002 y el UPC-CAH-782-02 del 18 de junio de 2002 en los que el Proceso de Control al Ambiente Humano, luego de realizar las valoraciones técnicas correspondientes señalaba que 'no encuentran justificación para no proceder a renovar el permiso de funcionamiento de la actividad: fabricación de abono orgánico' y que la empresa 'no presenta situaciones irregulares por las cuales no deba renovarse el permiso de funcionamiento' ...".

Posteriormente, a solicitud de esta Contraloría General³⁰, la DPAH informó acerca de 4 casos del año 2002 para los que otorgó el permiso sanitario de funcionamiento o su renovación por la vía del silencio positivo:

CUADRO N° 2

PERMISOS O RENOVACIONES QUE EL MINISTERIO DE SALUD RESOLVIÓ APLICANDO EL SILENCIO POSITIVO EN EL AÑO 2002

Actividad	Fecha de ingreso	Fecha de resolución	N° de oficio con que se otorgó el permiso	N° de permiso
Empresa Finca Seminole S.A. (renovación)	30 de enero de 2002	1° de julio de 2002	UPC-PSF-1131-02 (DPAH-NM-1397-02)	MS-008-2002
Empresa Finca Tico Verde S.A.	30 de enero de 2002	1° de julio de 2002	UPC-PSF-1132-02 (DPAH-NM-1398-02)	MS-007-2002
Fábrica de abono orgánico Del Oro S.A.	7 de abril de 2002	22 de julio de 2002	UPC-PSF-1271-02 (UPC-CAH-701-02) (DPAH-NM-1961-02)	MS-152-2002

³⁰ Contraloría General de la República, Área Servicios Agropecuarios y de Medio Ambiente, oficio N° FOE-AAM-92 del 11 de agosto, 2003.

(Renovación)				
Industria Jugos Del Oro S.A. (Renovación)	21 de mayo de 2002	22 de julio de 2002	UPC-PSF-1272-02 (UPC-CAH-702-02) (DPAH-NM-1962-02)	MS-084-2002

Fuente: Información suministrada por la Unidad de Procesos de Permisos de Funcionamiento del Ministerio de Salud, oficio N° DPAH-UPC-PSF-341-03 del 18 de agosto de 2003.

Con respecto al permiso sanitario de funcionamiento otorgado a la empresa Del Oro, se tiene que, según lo señalado por la Unidad de Permisos y Controles del MINSa en oficio N° DPAH-UPC-PSF-307-03 del 22 de julio de 2003, de previo a la aplicación del instituto del silencio positivo, se emitieron una serie de informes mediante los cuales se verificó que no se estuviera generando contaminación producto de las actividades de fabricación de abono orgánico. Sin embargo, la Dirección de Asuntos Jurídicos no emitió criterio en relación con la aplicación del silencio positivo en los permisos sanitarios de funcionamiento y lo señalado por la jurisprudencia de la Sala Constitucional.

De ahí que se hace necesario que ese Ministerio realice un estudio jurídico y técnico, en cada uno de los casos, en donde se ha otorgado un permiso por aplicación del silencio positivo, con el fin de determinar si fue respetada la jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en cuanto a que no resulta procedente el silencio positivo en aquellas circunstancias donde el otorgarlo pueda afectar los derechos fundamentales a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. En las situaciones que se determine una aplicación improcedente del instituto del silencio positivo, se deberá entonces realizar las acciones apropiadas para rectificar lo actuado y sentar las responsabilidades que correspondan.

Por otra parte, como bien lo señala la Sala Constitucional³¹, la aplicación del silencio positivo en un caso determinado refleja inercia de la Administración, que no resolvió el asunto en el tiempo requerido. Por tal motivo, el artículo 329 de la Ley General de la Administración Pública dispone que, de no resolverse expresamente dentro del plazo de ley, se reputará como falta grave de servicio. En el mismo sentido, el artículo 10 inciso e) de la Ley N° 8220 del 4 de marzo de 2002, establece la responsabilidad personal, civil y administrativa, del funcionario público que no resuelva en el plazo estipulado; lo cual, para los efectos de la responsabilidad personal, se considera como falta grave.

Por tal razón, dentro del mes siguiente al otorgamiento de un permiso por aplicación del instituto del silencio positivo, ese Ministerio debe abrir un procedimiento administrativo en contra del o los funcionarios que no resolvieron en el plazo estipulado, con el fin de sentar las correspondientes responsabilidades administrativas, civiles y personales, que para ese caso se

³¹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto N° 6836-93 de las 8:54 hrs. del 24 de diciembre de 1993.

considerarán como falta grave, de conformidad con lo establecido en la Ley N° 6227 y la Ley N° 8220.

3. CONCLUSION.

En relación con el caso estudiado se tiene que los hechos de contaminación que causara el depósito de desechos orgánicos originados en el procesamiento de la naranja que realizara la empresa Del Oro S.A. en terrenos del Área de Conservación Guanacaste, el Ministerio de Salud informa que sus efectos cesaron en vista de que el depósito de desechos en los sectores El Amo y El Hacha se suspendió en su oportunidad, en cumplimiento a lo dispuesto por la Sala Constitucional. Es así como afirma dicho órgano que a la fecha el Área de Conservación Guanacaste no presenta más contaminación por dicha fuente.

Es así, como según procedimientos de operación descritos a este órgano contralor por funcionarios de la empresa Del Oro S.A., estos desechos se reutilizan en terrenos de la propia empresa Del Oro S.A. para producir composte a efecto de abonar los terrenos sembrados de árboles de naranja, mediante infraestructura y procesos diseñados para controlar la contaminación por fauna nociva y producción de lixiviados.

Además, las denuncias por este tipo de contaminación que fueron atendidas por los niveles competentes del Ministerio de Salud originaron inspecciones sanitarias periódicas cuyos resultados fueron comunicados mediante órdenes sanitarias que contienen las recomendaciones de las mejoras que debió implementar la citada empresa, esto también a instancia de y bajo el control de la Sala Constitucional.

La Dirección de Servicios de Protección Fitosanitaria del MAG es el órgano competente para otorgar la inscripción y registro de la empresa Del Oro S.A. y del fertilizante que elabora denominado "Eco Fert". En relación con dicho requisito se determinó que la empresa se encuentra debidamente registrada desde junio de 2001 y para el Fertilizante se solicitó el registro desde el 20 de setiembre de 2001 y le fue otorgado en julio de 2003.

Se determinó que el Ministerio de Salud aún no cuenta con un reglamento específico que regule la actividad de fabricación de abono, ni tampoco dicha actividad se ubica claramente en ninguno de los grupos de riesgo sanitario y ambiental establecido en el nuevo Decreto N° 30465-S "Reglamento General para el Otorgamiento de Permisos de Funcionamiento por parte del Ministerio de Salud" del 9 de mayo de 2002, que se encuentra vigente a la fecha. De lo anterior deriva la importancia de que se regule esta materia a efecto de evitar situaciones ambiguas cuando se resuelvan casos de esta naturaleza, esto a pesar de que los permisos de funcionamiento otorgados

a la empresa Del Oro S.A. para la actividad de fabricación de abono orgánico y para la industria de jugos cítricos, se hayan tramitado con base en lo dispuesto en la Ley General de Salud.

Asimismo, es importante que el Ministerio de Salud mantenga consistencia entre los trámites que atiende y la normativa relativa al "Reglamento General para el Otorgamiento de Permisos de Funcionamiento por parte del Ministerio de Salud", ya que esta propone descentralización de permisos, denuncias y parte de la vigilancia, lo que implica que las inspecciones estarán a cargo del nivel local, bajo la vigilancia, seguimiento y asesoría técnica de la Dirección de Protección al Ambiente Humano del nivel central, a efecto de evitar la confusión en el usuario al realizar como se comentó en los resultados de este informe trámites a nivel regional que corresponden a la DPAH.

Además, a efecto de velar por el desarrollo normal conforme a la normativa jurídica y técnica es necesario que el Ministerio ejerza un estricto seguimiento a la actividad de fabricación de abono orgánico de la empresa Del Oro S.A., y confirme la ausencia de contaminación en especial en la época lluviosa.

Con respecto al caso estudiado y otros similares es importante hacer hincapié en la preocupación de este órgano contralor acerca de la práctica adoptada por la Dirección de Protección al Ambiente Humano del Ministerio de Salud, de conceder permisos sanitarios de funcionamiento con fundamento en el silencio positivo, ya que la inercia de la Administración que lleva a la aplicación del citado principio debilita el control que mediante tales permisos debe ejercer el Estado, con el fin de proteger y conservar el ambiente y velar así por el derecho de las presentes y futuras generaciones a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

4. DISPOSICIONES.

4.1. A LA MINISTRA DE SALUD.

a) Valorar la apertura de un procedimiento administrativo para establecer las responsabilidades que pudieran corresponder a los funcionarios que en primera instancia emitieron el permiso sanitario de funcionamiento N° 152-2002 desconociendo lo dispuesto, sobre el particular, por el artículo 284 de la Ley General de Salud. Justificar cualquier decisión que se tome al respecto y comunicar tales motivos a esta Contraloría General dentro de un plazo de quince días hábiles posteriores a la notificación de este informe. Ver punto 2.4, inciso d) de este informe.

b) Ordenar la realización de un estudio jurídico y técnico para cada uno de los casos en donde ese Ministerio haya otorgado un permiso por la vía de aplicación del silencio positivo, con el fin de determinar si fue respetada en cada caso la jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en cuanto a que no resulta procedente el silencio

positivo en aquellas circunstancias donde el otorgarlo pueda afectar los derechos fundamentales a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. En los casos que se determine una aplicación improcedente del instituto del silencio positivo, se deberá entonces realizar las acciones apropiadas para rectificar lo actuado y sentar las responsabilidades que correspondan. Copia de dicho estudio, y una explicación de las acciones que tomará al respecto ese Ministerio, deberán ser presentados a esta Contraloría General en el transcurso de los tres meses siguientes a la notificación del presente informe. Ver punto 2.4, inciso f) de este informe.

c) Ordenar la apertura de los procedimientos que correspondan, para establecer la responsabilidad personal, civil y administrativa, de los funcionarios públicos que no resuelvan en el plazo estipulado, cada vez que el Ministerio de Salud se encuentre en la obligación legal de tener que otorgar algún permiso por la vía de aplicación del instituto jurídico del silencio positivo. La apertura de estos procedimientos deberá hacerse dentro del mes siguiente al otorgamiento de un permiso en esas circunstancias. Para los efectos de la responsabilidad personal, la no resolución en el plazo estipulado se debe considerar como falta grave, en atención a lo dispuesto por el artículo 10 inciso e) de la Ley N° 8220. Ver punto 2.4, inciso f) de este informe.

d) Comunicar a esta Contraloría General, en los 15 días hábiles posteriores al recibo de este documento, las acciones tomadas para dar cumplimiento a estas disposiciones.

4.2. AL DIRECTOR DE LA DIRECCION DE PROTECCION AL AMBIENTE HUMANO.

a) Gestionar la actualización de la normativa contenida en el Reglamento de Fábricas de Composte, Decreto Ejecutivo N° 15 del 18 de junio de 1952, de manera que se convierta en un instrumento útil para que el Estado ejerza control sobre el impacto que la producción de abono orgánico pueda tener sobre el ambiente y la salud, y para que se constituya en una guía efectiva para el usuario. Ver punto 2.2 de este informe.

b) Gestionar la incorporación de la actividad de fabricación de abono orgánico dentro del "Reglamento General de Otorgamiento de Permisos de Funcionamiento por parte del Ministerio de Salud", Decreto Ejecutivo N° 30465-S del 9 de mayo de 2002, como una de las actividades que requiere contar con el permiso de funcionamiento, con vigencia de un año. Ver punto 2.4 de este informe.

c) Comunicar a esta Contraloría General, en los 15 días hábiles posteriores al recibo de este informe, las medidas tomadas para dar cumplimiento a las disposiciones anteriores.

ANEXO

DETALLE DE ALGUNAS ÓRDENES SANITARIAS GIRADAS POR EL MINISTERIO DE SALUD A LA EMPRESA DEL ORO S.A.

N° de orden	Fecha	Autoridad competente
14	7 de agosto de 1998	Sr. Oscar Soto Mora
072	14 de julio de 1999	Sr. Oscar Soto Mora
0654-A	14 de setiembre de 1999	Sr. Oscar Soto Mora
0664-A	17 de enero de 2000	Sr. Oscar Soto Mora
0671 A	25 de mayo de 2000	Sr. Ramón Narváez S.
1511 B	15 de diciembre de 2000	Sr. Oscar Soto Mora

Fuente: Información tomada de las órdenes sanitarias emitidas.

DETALLE DE ALGUNOS INFORMES DE INSPECCION ELABORADOS POR EL MINISTERIO DE SALUD A LA COMPOSTERA DEL ORO S.A.

N°	Nivel	N° de oficio del informe	Fecha
1	Central	UPC-CAH-795-99	11 de junio de 1999
2	Central	UPC-CAH-040-00	17 de enero de 2000
3	Central	UPC-CAH-167-01	6 de febrero de 2000
4	Local	ORSA-RCH-038-2000	8 de marzo de 2000
5	Central	UPC-CAH-1009-00	17 de junio de 2000
6	Local	OSA 004	26 de enero de 2001
7	Local	OSA LC 018	28 de febrero de 2001
8	Local	OSA LC 03	15 de marzo de 2001
9	Central	UPC-CAH-368-01	15 de marzo de 2001
10	Central	UPC-CAH-567-01	27 de abril de 2001
11	Local	OSA 060	22 de mayo de 2001
12	Local	OSA 063	31 de mayo de 2001
13	Central	UPC-CAH-918-01	11 de junio de 2001
14	Central	UPC-CAH-1274-01	5 de setiembre de 2001
15	Local	OSA 068	4 de octubre de 2001
16	Local	OSA 088	21 de noviembre de 2001
17	Local	OSA 099	22 de noviembre de 2001
18	Local	OSA 001	11 de enero de 2002
19	Local	OSA 002	18 de febrero de 2002
20	Local	OSA 003	12 de marzo de 2002

N°	Nivel	N° de oficio del informe	Fecha
21	Local	OSA 004	17 de abril de 2002
22	Central	UPC-CAH-562-02	30 de abril de 2002
23	Local	OSA 005	20 de mayo de 2002
24	Central	UPC-CAH-1364-02	2 de julio de 2002
25	Local	OSA 006	22 de octubre de 2002
26	Local	OSA 001	12 de marzo de 2003
27	Local	OSA 002	6 de mayo de 2003

Fuente: Información suministrada por el Area de Salud de La Cruz, Ministerio de Salud.