



Viernes 17 de abril de 2009
AI SFE 042-2009

**Ingeniera
Gabriela Zúñiga Valerín, Directora
Servicio Fitosanitario del Estado**

Estimada señora:

Para su conocimiento y atención, se remite informe de resultados sobre aspectos generales relativos al sistema de control interno del Servicio Fitosanitario del Estado y específicamente del Departamento de Cuarentena Vegetal y del Laboratorio de Residuos de Plaguicidas, evidencia que se obtuvo como producto de la atención de la denuncia identificada como N° 01-2009, relativa a la exigencia de análisis de residuos de plaguicidas en vegetales "sensibles" importados.

Con el propósito de asesorar a esa autoridad, se informa que la Ley General de Control Interno N° 8292, en el Capítulo III, Sección I, establece los deberes del jerarca y titulares subordinados respecto al sistema de control interno. En ese sentido, señala lo siguiente:

Artículo 12

(...)

- c) Analizar e implantar, de inmediato, las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la auditoría interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización que correspondan.*

(...)

www.protecnet.go.cr

I

**Correo electrónico: hvalerin@protecnet.go.cr
Apartado postal: 70-3006 Heredia-Costa Rica**



Artículo 17

(...)

- d) *Que sean implantados los resultados de las evaluaciones periódicas que realizan la administración activa, la auditoría interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y demás instituciones de control y fiscalización que correspondan, dentro de los diez días hábiles siguientes a su notificación.*

Para cumplir con lo que establece la Ley # 8292 y dar seguimiento a la implantación de las recomendaciones, es necesario emitir los acuerdos que correspondan, dentro del plazo de 20 días a partir de la recepción de este documento, y deberá suministrar copia de los mismos a esta Auditoría Interna.

Atentamente,

Lic. Henry Valerín Sandino
Auditor Interno

HVS/RCJ/RAV

C./ Ing. Carlos Padilla Bonilla, Subdirector SFE
Ing. Luis Montes Pico, Jefe Departamento de Cuarentena Vegetal del SFE
Ing. Leda Madrigal Sandí, Jefe Departamento de Laboratorios del SFE
Lic. Hernán Álvarez Ortiz, Jefe Unidad Planificación y Control Interno
Archivo



**Nº AI-SFE-INF 002-2009
17 DE ABRIL DE 2009**

INFORME

**RESULTADOS SOBRE ASPECTOS GENERALES RELATIVOS AL SISTEMA DE
CONTROL INTERNO DEL SERVICIO FITOSANITARIO DEL ESTADO Y
ESPECÍFICAMENTE DEL DEPARTAMENTO DE CUARENTENA VEGETAL Y DEL
LABORATORIO DE RESIDUOS DE PLAGUICIDAS**

**Elaborado por: Lic. Ronald Canales Jiménez
Ing. Roberto Aguilar Vargas
Auditores Asistentes**

**Revisado por: Lic. Henry Valerín Sandino
Auditor Interno**

**Aprobado por: Lic. Henry Valerín Sandino
Auditor Interno**

ABRIL 2009

www.protecnet.go.cr

III

***Correo electrónico: hvalerin@protecnet.go.cr
Apartado postal: 70-3006 Heredia-Costa Rica***



RESUMEN EJECUTIVO

I. INTRODUCCIÓN	1
1.1 ORIGEN.....	1
1.2 OBJETIVO.....	1
1.3 ALCANCE.....	2
1.4 PERÍODO REVISADO.....	2
1.5 LIMITACIONES	2
1.7 NORMAS TÉCNICAS DE AUDITORÍA.....	3
1.8 COMUNICACIÓN VERBAL DE LOS RESULTADOS	3
II. RESULTADOS.....	4
2.1 HALLAZGO Nº 1	4
CARENCIA DE UN SISTEMA DE CONTROL INTERNO AJUSTADO AL ORDENAMIENTO JURÍDICO Y TÉCNICO.....	4
2.1.1 CRITERIO.....	4
2.1.2 CONDICIÓN	4
2.1.3 CAUSA.....	6
2.1.4 EFECTO.....	6
2.1.5 CONCLUSIÓN.....	6
2.1.6 RECOMENDACIÓN	7
2.2 HALLAZGO Nº 2	9
INDEFINICIÓN TÉCNICA DE "PRODUCTOS SENSIBLES"	9
2.2.1 CRITERIO.....	9
2.2.2 CONDICIÓN	9
2.2.3 CAUSA.....	11
2.2.4 EFECTOS	11
2.2.5 CONCLUSIÓN.....	12
2.2.6 RECOMENDACIONES.....	12



2.3 HALLAZGO Nº 3	13
DEFICIENCIAS EN LA COMUNICACIÓN INTERNA Y EXTERNA DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	13
2.3.1 CRITERIO	13
2.3.2 CONDICIÓN	13
2.3.3 CAUSAS	15
2.3.4 EFECTOS	16
2.3.5 CONCLUSIÓN.....	16
2.3.6 RECOMENDACIONES.....	17
2.4 HALLAZGO Nº 4	18
POSIBLE DESAPROVECHAMIENTO DE LA CAPACIDAD INSTALADA DEL LABORATORIO DE ANÁLISIS DE RESIDUOS DE PLAGUICIDAS EN VEGETALES IMPORTADOS.....	18
2.4.1 CRITERIO	18
2.4.2 CONDICIÓN	18
2.4.3 CAUSA.....	21
2.4.4 EFECTOS	21
2.4.5 CONCLUSIÓN.....	22
2.4.6 RECOMENDACIONES.....	23
III. CONCLUSIÓN GENERAL	24



RESUMEN EJECUTIVO

La Auditoría Interna del MAG recibió el 19/11/2008, una denuncia en la cual se indicaban presuntos hechos anómalos en la exigencia de análisis de residuos de plaguicidas en vegetales importados. Al establecerse la Auditoría Interna del Servicio Fitosanitario del Estado (en adelante SFE o Servicio) a partir de febrero de 2009, le correspondió continuar con la atención de dicha denuncia, identificándola con el N° 01-2009.

El objetivo del estudio fue determinar si la gestión emprendida por el SFE, ha permitido ajustar su sistema de control interno y específicamente el que opera en el Departamento de Cuarentena Vegetal en lo relativo al establecimiento de requisitos de análisis de residuos de plaguicidas en vegetales importados, asimismo lo correspondiente a análisis de laboratorio de residuos de plaguicidas realizados por el Departamento de Laboratorios del SFE, al cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico vigente aplicable.

El estudio comprendió la obtención y análisis de la información requerida incluyendo lo relativo a la normativa jurídica y técnica aplicable al caso bajo estudio, con el propósito de cumplir con el objetivo descrito en el párrafo anterior; en ese sentido, el período de revisión está comprendido entre octubre de 2008 y enero de 2009.

Como resultado del estudio se obtuvieron cuatro hallazgos que originaron conclusiones y recomendaciones dirigidas a la administración activa, los cuales se detallan a continuación:

1) Carencia de un sistema de control interno ajustado al ordenamiento jurídico y técnico

El SFE no cuenta en la actualidad con una estrategia para ajustar su sistema de control interno con énfasis en la valoración de riesgos a nivel de procesos y actividades, la cual visualice entre otros aspectos a los responsables y fechas de ejecución de cada una de las etapas que la conformen. Lo anterior origina que el sistema de control interno implementado por el SFE, se encuentra operando en



condiciones que no cumplen con el ordenamiento jurídico y técnico vigente que regula la materia de control interno.

Por las razones anteriores, se recomendó a la administración activa del SFE realizar las acciones que aseguren y garanticen en forma razonable ajustar el sistema de control interno de las diferentes dependencias del SFE, en particular de los Departamentos de Cuarentena Vegetal y Laboratorios, al cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico vigente.

2) Indefinición técnica de "productos sensibles"

El Jefe del Departamento de Cuarentena Vegetal solicitó a la Jefa de Laboratorios, incrementar a tres los grupos de plaguicidas para análisis de residuos de productos vegetales denominados "sensibles".

Se determinó que no existe en el SFE una definición oficial de "productos sensibles"; en ese sentido, existen diversos criterios a lo interno del Servicio, según lo externado por el Subdirector, el Jefe del Departamento de Cuarentena y el Asesor en Comercio Internacional.

Al no haber consenso en el SFE con respecto a la definición de "productos sensibles", no existe una lista oficial de los mismos y ello podría estar provocando que los funcionarios apliquen subjetivamente las regulaciones establecidas para esos productos.

En consecuencia se recomendó valorar la conveniencia de establecer una lista oficial de "productos sensibles" para el SFE, así como el procedimiento técnico que regularía la identificación, inclusión y exclusión de esos productos. La decisión final que adopte la administración activa del Servicio debe quedar técnicamente fundamentada.

3) Deficiencias en la comunicación interna y externa del acto administrativo

El Jefe del Departamento de Cuarentena Vegetal solicitó, mediante correo electrónico del 16/10/2008 a la Jefa del Departamento de Laboratorios, analizar tres grupos de



plaguicidas en vegetales importados, petición que fue respondida mediante ese mismo medio. En el caso citado, no se fundamentó el acto de incrementar a tres grupos de plaguicidas los análisis de residuos en vegetales importados; además dicha decisión administrativa no fue comunicada con anticipación a los administrados, ni se señaló el carácter temporal o permanente de la misma, con el propósito de que éstos tuvieran conocimiento y tomaran las previsiones del caso. Lo anterior provocó que se recibiera denuncia por cuanto un usuario se sintió afectado negativamente en sus derechos.

Para prevenir situaciones como la mencionada, se recomendó documentar el fundamento legal y técnico que soportó la medida adoptada por el SFE, respecto a incrementar a tres grupos de plaguicidas los análisis de residuos en vegetales importados, haciéndola extensiva a la adopción de medidas iguales o parecidas que se implementen en el futuro y/o sobre aquellos casos similares que se estuviesen presentando actualmente; al igual que comunicar oficialmente por medios idóneos, a lo interno y externo del SFE, las modificaciones a los procedimientos internos que afecten la actividad del Servicio y los intereses de los usuarios antes de ser puestas en ejecución.

4) Posible desaprovechamiento de la capacidad instalada del Laboratorio de Análisis de Residuos de Plaguicidas en vegetales importados

El SFE no ha establecido las prioridades de utilización de los recursos disponibles del Laboratorio de Control de Residuos de Plaguicidas, por cuanto se continúan analizando vegetales que en los registros históricos no han presentado problemas de contaminación (tal como lo había señalado la Contraloría General de la República en el Informe DFOE AM 50-2004), los cuales de acuerdo con el ordenamiento jurídico, en particular la Ley de Defensa de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor N° 7472, deberían ser analizados en forma periódica y no en la totalidad de los mismos, aspecto que podría estar originando un posible desaprovechamiento de la capacidad instalada de dicho Laboratorio.

Al respecto, se recomendó elaborar, divulgar y oficializar en apego al ordenamiento jurídico vigente, la política interna que regule el accionar del SFE respecto al análisis de residuos de plaguicidas a vegetales importados que históricamente no han



presentado problemas de esa naturaleza. Complementariamente diagnosticar la capacidad instalada del Laboratorio de Control de Residuos de Plaguicidas del SFE, acción que deberá quedar debidamente documentada, con el propósito de que se determine si con los recursos existentes dicho laboratorio podría ampliar los análisis de vegetales "riesgosos" de importación y producción nacional o desarrollar metodologías para analizar otras familias de agroquímicos, y en concordancia con lo anterior dotarlo de los recursos requeridos.

Conclusión General

En concordancia con los hallazgos que conforman el presente informe, se concluye que existe la obligatoriedad de que el SFE, en cumplimiento a lo que establece la Ley General de Control Interno N° 8292, disponga de un sistema de control interno que sea aplicable, completo, razonable, integrado y congruente con sus competencias y atribuciones institucionales y que la responsabilidad de ese control interno recaerá sobre el jerarca y los titulares subordinados de dicho Órgano.

Al respecto, se advierte que el artículo 39 de la Ley N° 8292 establece responsabilidad administrativa para aquellos funcionarios, sea jerarca o titulares subordinados *"... cuando debiliten con sus acciones el sistema de control interno u omitan las actuaciones necesarias para establecerlo, mantenerlo, perfeccionarlo y evaluarlo, según la normativa técnica aplicable ..."*.



I. INTRODUCCIÓN

1.1 ORIGEN

La Auditoría Interna del MAG recibió en fecha 19/11/2008 una "Denuncia y solicitud de investigación de actuaciones de autoridades del Laboratorio de Sanidad Vegetal", en la que se indicaban presuntos hechos anómalos en la exigencia de análisis de residuos de plaguicidas en vegetales importados. Como consecuencia del establecimiento de la Auditoría Interna del SFE a partir de febrero de 2009, dicha denuncia continuó siendo atendida por ésta Auditoría, en la cual se identificó con el N° 01-2009.

Como producto de la atención de la misma, se obtuvo información adicional sobre debilidades relacionadas con el sistema de control interno del SFE y específicamente sobre aspectos concretos de los Departamentos de Cuarentena Vegetal y de Laboratorios de ese Órgano.

El presente informe se emitió en atención al Plan Anual de Labores de la Auditoría Interna del SFE para el año 2009, en lo que corresponde a los puntos 1.7 y 2.2.

1.2 OBJETIVO

Determinar si la gestión emprendida por el SFE, ha permitido ajustar su sistema de control interno y específicamente el que opera en el Departamento de Cuarentena Vegetal en lo relativo al establecimiento de requisitos de análisis de residuos de plaguicidas en vegetales importados, asimismo lo correspondiente a análisis de laboratorio de residuos de plaguicidas realizados por el Departamento de Laboratorios del SFE, al cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico vigente aplicable.



1.3 ALCANCE

Revisión y análisis de la información y documentación relacionada específicamente con lo siguiente:

- Establecimiento del sistema de control interno del SFE conforme al ordenamiento jurídico y técnico vigente.
- Aspectos de control interno relacionados con los hechos presentados en el documento de "Denuncia y solicitud de investigación de actuaciones de autoridades del Laboratorio de Sanidad Vegetal" (denuncia identificada con el N° 01-2009), tales como: "productos sensibles", comunicaciones internas y externas, fundamentación de los actos.
- Mediante pruebas selectivas, los documentos físicos o electrónicos relacionados con el proceso de análisis de residuos de plaguicidas en vegetales y su proceso de documentación.
- Normativa legal y técnica aplicable (incluyendo la obtención de criterios técnicos mediante la técnica de la entrevista).

1.4 PERÍODO REVISADO

De octubre de 2008 a enero de 2009.

1.5 LIMITACIONES

No se encontraron limitaciones que entorpecieran los procesos de recolección de documentos y obtención de la información acerca del caso, que sirvieron de fundamento para comunicar los resultados obtenidos en este informe.



1.7 NORMAS TÉCNICAS DE AUDITORÍA

En la ejecución de la auditoría se observaron las regulaciones establecidas para las Auditorías Internas en la Ley General de Control Interno N° 8292, normas técnicas, directrices y resoluciones emitidas por la Contraloría General de la República.

1.8 COMUNICACIÓN VERBAL DE LOS RESULTADOS

Los resultados del presente estudio fueron comentados el 16/04/2009, con el personal de las siguientes áreas del SFE: Ing. Gabriela Zúñiga Valerín, Directora, Ing. Luis Montes Pico, Jefe Departamento Cuarentena Vegetal, Ing. Leda Madrigal Sandí, Jefa del Departamento de Laboratorios, Lic. Hernán Álvarez Ortiz y la Licda. Silvia Ramírez Moreira, ambos funcionarios de la Unidad de Planificación y Control Interno del SFE.



II. RESULTADOS

2.1 HALLAZGO N° 1

Carencia de un sistema de control interno ajustado al ordenamiento jurídico y técnico

2.1.1 CRITERIO

2.1.1.1 Ley General de Control Interno N° 8292; artículos 7º, 8º, 10º, 12º y 14.

2.1.1.2 Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización; normas 1.1,1.2, 1.4, 2.1, 2.5, 2.7, 3.1, 3.3, 3.6, 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5,5.1, 5.3, 6.1, 6.2 y 6.3.

2.1.1.3 Normas de Control Interno para el Sector Público; normas 1.1,1.2, 1.4, 2.1, 2.5, 2.7, 3.1, 3.3, 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5,5.1, 5.3, 5.4,6.1, 6.2 y 6.3

2.1.2 CONDICIÓN

Se determinó que el SFE no cuenta en la actualidad con una estrategia para ajustar su sistema de control interno, la cual visualice entre otros aspectos a los responsables y fechas de ejecución de cada una de las etapas que la conformen, situación que no permitió obtener información sobre:

- Estado de cumplimiento de los seis grupos de normas contenidos en el "Manual de normas generales de control interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización" (M-1-2002-CO-DDI) y sus modificaciones (aspecto que será un insumo importante previo a las acciones que adopte el SFE para la implementación de las "Normas de Control Interno para el Sector Público" (N-2-2009-CO-DFOE)).



- Cantidad de funcionarios del SFE que aún no han sido capacitados respecto a la normativa legal y técnica vigente que regula la materia de control interno en el sector público costarricense.
- Conocimiento adquirido por el personal capacitado, respecto a la normativa legal y técnica vigente que regula la materia de control interno en el sector público costarricense (aspecto importante que posibilitaría medir la interiorización de la misma y su efecto multiplicador entre el personal, resultados que permitan adoptar las medidas respectivas, a efecto de que se facilite la implementación de dicho marco normativo).

Según información suministrada por personal de la Unidad de Planificación y Control Interno del SFE, durante el presente año se tienen programadas una serie de reuniones de trabajo con las diferentes dependencias que conforman el Servicio, con el propósito de concluir la valoración de riesgos relativa a los procesos y actividades que tienen bajo su responsabilidad; situación que permitirá una administración eficiente de esos riesgos mediante la implementación de los mecanismos de control requeridos.

Mediante oficio AI SFE 009-2009, de fecha 12/02/2009, se asesoró a la administración activa del SFE sobre la entrada en vigencia de las Normas de Control Interno para el Sector Público N° N-2-2009-CO-DFOE (Gaceta N° 26 de fecha 06/02/2009). En dicha oportunidad se indicó entre otros aspectos lo siguiente: "3. *ASESORÍA. El Servicio Fitosanitario del Estado (SFE) deberá en forma oportuna tomar las previsiones del caso, a fin de adoptar las medidas y acuerdos relativos a la implementación efectiva de las "Normas de Control Interno para el Sector Público" (N-2-2009-CO-DFOE), en coordinación con la Comisión Gerencial de Control Interno y la Unidad de Control Interno del MAG. Dicha gestión hará posible establecer, mantener, perfeccionar y evaluar su sistema de control interno, de forma tal que el mismo sea aplicable, completo, razonable, integrado y congruente con las competencias y atribuciones del MAG y específicamente del SFE, situación que le garantizará razonablemente a ese Servicio el cumplimiento del ordenamiento legal y técnico vigente.*"



Los resultados del proceso de autoevaluación del Sistema de Control Interno del MAG, relativos a los años 2007 y 2008, consignados en los informes respectivos, muestran el grado de cumplimiento del ordenamiento legal y técnico que regula la materia de control interno¹ por parte del SFE.

COMPONENTES	PERÍODO 2007	PERÍODO 2008 ²
Ambiente de Control		
Valoración de Riesgos		
Actividades de Control		
Sistemas de Información		
Seguimiento		

2.1.3 CAUSA

Falta de una estrategia que defina entre otros aspectos las diferentes etapas, responsables y plazos para el efectivo establecimiento del sistema de control interno del SFE, ajustado al ordenamiento jurídico y técnico.

2.1.4 EFECTO

Debilidad del sistema de control interno implementado por el SFE, por cuanto el mismo no se sustenta en valoración de riesgos a nivel de procesos y actividades; aspecto que no permite que el mismo se encuentra operando en condiciones que están conformes con el ordenamiento jurídico y técnico vigente.

2.1.5 CONCLUSIÓN

Las acciones que viene adoptando el SFE para ajustar su sistema de control interno al cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico, no han sido suficientes; situación que no le estaría permitiendo al SFE contar en el corto plazo

¹ **ROJO:** 0 ≤ 50% (Prioridad Alta = Urgente tomar medidas correctivas para este componente);
AMARILLO: > 50% ≤ 75% (Prioridad Media = Tomar medidas correctiva para este componente);
VERDE: > 75% (Prioridad Baja = Verificar y dar seguimiento al estado este componente).

² Datos no oficiales, por cuanto el Informe de Autoevaluación relativo al período 2008 no ha sido aprobado por la Comisión Gerencial de Control Interno del MAG.



con la identificación y evaluación de los riesgos derivados de los factores que afectan el entorno, tanto interno como externo.

De mantenerse dicha situación, no le estaría permitiendo al SFE emprender las medidas pertinentes para diseñar una estrategia que le posibilite enfrentar exitosamente tales riesgos y con base en ellas implantar los controles que se ajusten mejor a sus posibilidades, obteniendo mayor seguridad de realizar una gestión de riesgo exitosa³, a fin de alcanzar los objetivos planteados con legalidad, eficacia, eficiencia y economía.

En ese sentido, la valoración de los riesgos es un componente fundamental de todo sistema de control interno, que bien orientado sirve como insumo para la toma de decisiones, la conducción de las actividades y la revisión de los planes para su ajuste a las condiciones cambiantes y a los retos que plantea el riesgo identificado.

2.1.6 RECOMENDACIÓN

A la Ing. Gabriela Zúñiga Valerín, Directora del Servicio Fitosanitario del Estado, girar las instrucciones necesarias, con el fin de que se implemente el contenido de la siguiente recomendación:

2.1.6.1 Realizar las acciones que aseguren el establecimiento o mantenimiento del sistema de control interno de las diferentes dependencias del SFE, a fin de que esté en conformidad con el ordenamiento legal y técnico vigente.

En el seguimiento de la implantación de la anterior recomendación, esta Auditoría Interna verificará prioritariamente que la administración activa del SFE haya:

- a) Aprobado la estrategia que guiará el establecimiento, implementación, mantenimiento y evaluación del sistema de control interno del SFE.
- b) Identificado y valorado los riesgos relativos a los diferentes procesos bajo su responsabilidad.

³ Mecanismos de control de diversa naturaleza encaminados a prevenir la materialización de los riesgos y de sus eventuales consecuencias y a reducir el impacto de éstos sobre el funcionamiento de la organización.



- c) Gestionado los riesgos y establecido las actividades de control para ubicarse en un nivel aceptable.
- d) Implementado los procedimientos y mecanismos de control que regulen y guíen las diferentes actividades relacionadas con cada uno de los procesos bajo su responsabilidad.
- e) Aplicado los procedimientos, metodologías, instrumentos y formularios aprobados por la Comisión General de Control Interno del MAG y aquellos que según las particularidades del SFE haya aprobado la Unidad de Control Interno del Servicio.



2.2 HALLAZGO N° 2

Indefinición técnica de "productos sensibles"

2.2.1 CRITERIO

2.2.1.1 Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las Entidades y Órganos sujetos a su fiscalización; norma 4.5.

2.2.1.2 Normas de Control Interno para el Sector Público; normas 2.5.2, 4.4, 4.4.1 y 4.4.2.

2.2.1.3 Decreto Ejecutivo N° 29473-MEIC-MAG, artículo N° 4.4.

2.2.1.4 Guía Técnica ARF-05: "Requisitos fitosanitarios para la importación de frutas, hortalizas, raíces, bulbos y tubérculos para consumo fresco o para la industria", numeral N° 4.4.

2.2.2 CONDICIÓN

2.2.2.1 Sobre la autorización de análisis de laboratorio

El Jefe del Departamento de Cuarentena Vegetal del SFE le solicitó a la Jefa de Laboratorios del Servicio, mediante correo electrónico de las 11:53 am del día 16 de octubre de 2008, autorizar la realización de análisis de tres grupos de plaguicidas a los productos vegetales denominados "sensibles", remitidos por ese Departamento.

Lo anterior es congruente con los requisitos establecidos en el artículo 4.4 del Decreto Ejecutivo N° 29473-MEIC-MAG, que en lo conducente señala:

Toda importación de plantas, productos vegetales y otros productos capaces de transportar plagas será objeto de inspección, en la cual se determinarán las medidas fitosanitarias que fueran necesarias tales como, muestreo y análisis de laboratorio para diagnóstico de plagas o residuos de plaguicidas (...)

www.protecnet.go.cr

9



A su vez la "Guía Técnica ARF-05: Requisitos fitosanitarios para la importación de frutas, hortalizas, raíces, bulbos y tubérculos para consumo fresco o para la industria", en su numeral 4.4 señala lo siguiente:

Toda importación de frutas, hortalizas, raíces, bulbos y tubérculos frescos será objeto de inspección, en la cual se determinarán las medidas fitosanitarias que fueran necesarias tales como, muestreo y análisis de laboratorio para diagnóstico de plagas o residuos de plaguicidas (...)

2.2.2.2 Sobre la determinación de "productos sensibles"

No se obtuvo evidencia de que exista una lista oficial de "productos sensibles" en el SFE, aún cuando en el correo electrónico citado en el numeral anterior, se menciona lo relativo a la realización de análisis de laboratorio a las muestras relacionados con esos productos. En vista de lo anterior, se procedió a realizar varias consultas, sobre aspectos relativos a los "productos sensibles", obteniendo la siguiente información:

- El 25/11/2008 el Jefe del Departamento de Cuarentena Vegetal manifestó lo siguiente: *"Productos sensibles es un término interno que utilizamos en el SFE que se refiere a productos que van directamente a la mesa del consumidor, sin que medie ningún proceso de industrialización; por lo que es necesario, cuando se cuenta con los reactivos para detección, realizar los análisis de residuos que consideremos conveniente."*
- Es criterio del Subdirector del SFE, externado a esta Auditoría Interna el 2/3/2009, que para la Subdirección del SFE no existen "productos sensibles" y todos los productos deben someterse a los mismos lineamientos y a la legislación vigente.
- Sobre la definición oficial de "productos sensibles" en el SFE, se solicitó su criterio al Encargado de Asuntos Internacionales de ese Órgano (laboró hasta el 3/2/2009), quien expresó en fecha 19/01/2009, lo siguiente: *"Hay diferentes definiciones en comercio para "productos sensibles", ya que cada negociación plantea diferentes escenarios (...). No obstante, podemos definir como productos sensibles en Costa Rica, en forma*

www.protecnet.go.cr

10



general, a aquellos que por el número y tamaño de los productores, las ayudas internas y subsidios que los países desarrollados brindan a esos sectores, las distorsiones internas de la producción, entre otros, resultan en falta de competitividad frente a las importaciones. En materia agrícola, podemos decir que el arroz, los frijoles, la papa y la cebolla son los productos sensibles por excelencia.”.

Al respecto, la Federación Internacional de Productores Agropecuarios (FIPA), en el documento *“Productos Especiales y Productos Sensibles: la marcha de las negociaciones en la OMC”*, emitido en la Conferencia de Productos Básicos, Conferencia de Políticas y Comité Ejecutivo de la FIPA, celebrado en Viena del 23/04/2007, menciona que productos sensibles son *“(....) un número limitado de productos agrícolas que podrían verse especialmente afectados por una reducción pronunciada de los aranceles. A diferencia de los productos especiales, no existen criterios sobre la naturaleza o las características de los productos sensibles y esto significa que los países son libres de designar los productos basados en sus propias prioridades y sin justificación adicional alguna.”.*

Por su parte, en la Organización Mundial de Comercio (OMC), se ha indicado que cada país debe definir cuáles son los “productos sensibles”, acorde con sus características de producción, población de agricultores involucrados y eventuales efectos socioeconómicos.

2.2.3 CAUSA

El SFE no cuenta con políticas debidamente fundamentadas, específicamente en cuanto al asunto bajo estudio, situación que no le permite que su gestión esté o no basada en la determinación de “productos sensibles”.

2.2.4 EFECTOS

2.2.4.1 Al no existir una lista oficial de “productos sensibles”, los funcionarios aplican subjetivamente las regulaciones establecidas para esos productos.

2.2.4.2 La definición de “productos sensibles”, brindada por el Jefe del Departamento de Cuarentena Vegetal es muy amplia, lo que permitiría incluir o excluir prácticamente cualquier producto vegetal, sin proceso de industrialización.



2.2.4.3 Eventual aplicación inapropiada de la normativa jurídica y técnica vigente, situación que podría conllevar a eventuales responsabilidades de los funcionarios.

2.2.4.4 Debilitamiento del sistema de control interno del SFE.

2.2.5 CONCLUSIÓN

Aún cuando los departamentos técnicos del SFE citados en el presente hallazgo realizaron su actividad sobre la base de la denominación oficial de "productos sensibles" para el análisis de residuos de plaguicidas, se determinó que esa gestión no se encuentra soportada en una política debidamente fundamentada que regule dicho aspecto. Esa situación no le ha permitido al Servicio oficializar una lista de tales productos y por ende se carece del procedimiento que posibilite mediante fundamento técnico la identificación de los mismos, así como su inclusión o exclusión de la citada lista; situación que debilita el sistema de control interno del SFE.

2.2.6 RECOMENDACIONES

A la Ing. Gabriela Zúñiga Valerín, Directora del Servicio Fitosanitario del Estado, implementar el contenido de la siguiente recomendación:

2.2.6.1 Valorar con base en los fundamentos técnicos procedentes, la conveniencia de establecer una lista oficial de "productos sensibles" para el SFE, así como el procedimiento técnico que regularía la identificación, inclusión y exclusión de esos productos.

2.2.6.2 Documentar la implementación de la recomendación N° 1 anterior, de forma tal que la decisión que adopte la administración activa quede debidamente razonada y fundamentada.



2.3 HALLAZGO N° 3

Deficiencias en la comunicación interna y externa del acto administrativo

2.3.1 CRITERIO

2.3.1.1 Ley General de la Administración Pública N° 6227; artículos 11, 114 y 136.

2.3.1.2 Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las Entidades y Órganos sujetos a su fiscalización; norma 4.5.

2.3.1.3 Normas de Control Interno para el Sector Público; normas 4.4 y 5.1

2.3.2 CONDICIÓN

2.3.2.1 Divulgación oficial de fundamento legal

En la página web del SFE www.protecnet.go.cr se da a conocer parte de la fundamentación legal que norma la facultad del Estado Costarricense de requerir análisis de residuos de plaguicidas en los productos importados, en concordancia con la normativa establecida por la Organización Mundial de Comercio.

2.3.2.2 Medida adoptada por el SFE

El Principio de Legalidad, contenido en el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública N° 6227 establece que la misma actuará sometida al ordenamiento jurídico, y sólo podrá realizar aquellos actos que autorice dicho ordenamiento. Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa.



La norma 4.5 del Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las Entidades y Órganos sujetos a su Fiscalización, señala entre otros aspectos la necesidad de que las instrucciones y otra clase de órdenes queden por escrito y debidamente archivadas en forma accesible, aún cuando estén disponibles en medios electrónicos.

Mediante correo electrónico de las 11:53 am del día 16 de octubre de 2008, el Jefe del Departamento de Cuarentena Vegetal le señaló lo siguiente a la Jefa de Laboratorios:

"(...) le solicito el favor de autorizar que se realicen análisis de Fosforados, Clorinados y Carbamatos a las muestras de los productos denominados sensibles que se envíen del Departamento de Cuarentena Vegetal."

En respuesta a la petición señalada en el punto anterior, la Jefa del Departamento de Laboratorios indicó lo siguiente en correo electrónico de esa misma fecha:

(...) con mucho gusto procederemos a analizar todos los grupos de plaguicidas, lo único que se debe tener presente es que para completar todos los análisis la duración para entregar el reporte correspondiente es entre 3 y 5 días, 3 días para aquellas muestras que no presenten residuos de plaguicidas y 5 días para aquellos productos que por presentar residuos debe procederse a realizar una confirmación para la cantidad detectada. Asimismo se debe dar la instrucción a los puestos para que se proceda a cambiar el cobro de manera que se proceda a cobrar los siguientes rubros: 1 ver el ítem 12 a), 2 veces el 12 c) y una vez el 12 d) para un total de ₡ 123.476,75. (...)⁴

Según lo señalado anteriormente, la solicitud remitida por el Jefe de Cuarentena Vegetal a la Jefa del Departamento de Laboratorios, tendiente a analizar tres familias de plaguicidas fue hecha mediante correo electrónico, y fue respondida mediante ese mismo medio.

⁴ Anteriormente se analizaban plaguicidas organofosforados y los rubros que se cobraban están relacionados con los ítems 12.a y 12.c, del Decreto de Cobros por Servicios, para un monto total de 63.015,50 colones.



Tanto de la solicitud mencionada, como de la respuesta correspondiente se incluyeron copias en el correo electrónico para los jefes de Estaciones y Puestos de Cuarentena así como otros funcionarios de ese mismo departamento.

2.3.2.3 Fundamento legal y técnico respecto a la medida adoptada por el SFE

Los actos que impongan obligaciones o que limiten, supriman o denieguen derechos subjetivos deberán ser motivados con mención al menos sucinta de sus fundamentos, tal como lo establece el artículo 136 de la Ley General de la Administración Pública N° 6227.

No se ubicó documentación oficial mediante la cual el SFE hubiese razonado y fundamentado la decisión adoptada por el Jefe del Departamento de Cuarentena Vegetal.

2.3.2.4 Comunicación a los administrados de la medida adoptada por el SFE

El artículo 114 de la Ley General de la Administración Pública N° 6227, establece que el servidor público será un servidor de cada individuo o administrado que con él se relacione en virtud de la función que desempeña; cada administrado deberá ser considerado como representante de la colectividad de que el funcionario depende y por cuyos intereses debe velar.

En el caso citado, la decisión administrativa de incrementar el ámbito de plaguicidas a analizar no fue comunicada con anticipación a los administrados, ni se señaló el carácter temporal o permanente; para que tomaran las previsiones del caso.

2.3.3 CAUSAS

2.3.3.1 Carencia de fundamento técnico debidamente documentado, relativo al acto administrativo de ampliar a tres grupos de plaguicidas los análisis de residuos en vegetales importados.



2.3.3.2 Informalidad y falta de oportunidad en la comunicación de la medida adoptada por el SFE, a lo interno y externo del Servicio.

2.3.4 EFECTOS

2.3.4.1 Incumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico al adoptar medidas administrativas y técnicas, utilizando mecanismos que no contribuyen con el fortalecimiento del sistema de control interno, situación que podría conllevar a eventuales responsabilidades de los funcionarios.

2.3.4.2 Presentación de denuncias para su atención, por eventual falta de claridad en la gestión administrativa que perciben los usuarios.

2.3.5 CONCLUSIÓN

El sistema de control interno del SFE, según lo descrito en el presente hallazgo, presenta debilidades de control, por cuanto:

- La decisión y comunicación relativa al caso analizado, careció de formalidades institucionales para su emisión (membrete, fecha, numeración, nombre completo y cargo del emisor y del destinatario y firma) y adopción.
- El mecanismo utilizado para comunicar la medida adoptado, no permitió generar el documento de carácter público, que posibilitara su acceso en forma oportuna al público interesado, mediante los medios de información oficiales del SFE; aspecto importante a considerar, por cuanto el SFE como parte de sus funciones en cumplimiento de la normativa vigente, debe facilitar los trámites de sus usuarios.
- No se fundamentó en documento idóneo el acto administrativo de incrementar a tres grupos de plaguicidas los análisis de residuos en vegetales importados.



2.3.6 RECOMENDACIONES

A la Ing. Gabriela Zúñiga Valerín, Directora del Servicio Fitosanitario del Estado, girar las instrucciones necesarias, con el fin de que se implemente el contenido de las siguientes recomendaciones:

2.3.6.1 Documentar el fundamento legal y técnico que soportó la medida adoptada por el SFE, respecto a incrementar a tres grupos de plaguicidas los análisis de residuos en vegetales importados; comunicando lo resuelto a lo interno y externo del Servicio, según corresponda.

2.3.6.2 Hacer extensiva la recomendación 2.3.6.1 anterior, a la adopción de medidas iguales o similares que se implementen en el futuro y/o sobre aquellos casos similares que se estuviesen presentando actualmente.

2.3.6.3 Comunicar oficialmente por medios idóneos, a lo interno y externo del SFE, las modificaciones a los procedimientos internos que afecten la actividad del Servicio y los intereses de los usuarios antes de ser puestas en ejecución.



2.4 HALLAZGO N° 4

Posible desaprovechamiento de la capacidad instalada del Laboratorio de Análisis de Residuos de Plaguicidas en vegetales importados

2.4.1 CRITERIO

2.4.1.1. Ley de la Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor N° 7472; artículo 42.

2.4.1.2 Informe N° DFOE AM 50-2004 (Informe relativo a los procedimientos utilizados por el Servicio Fitosanitario del Estado para fiscalizar la calidad de los plaguicidas y sus residuos en vegetales) de la Contraloría General de la República, de fecha 14 de enero de 2005; apartado 2.2.3.

2.4.2 CONDICIÓN

El artículo 42° de la Ley de Defensa de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor N° 7472, establece lo siguiente:

Verificación en el mercado

*La Administración Pública debe **revisar, periódica y aleatoriamente**, los productos y los servicios ofrecidos en el mercado, para constatar que cumplan con las normas y reglamentaciones relativas a la salud, el medio ambiente, la seguridad y la calidad. **En las importaciones, la revisión puede realizarse antes de la nacionalización del producto, pero de manera excepcional**, a fin de que la revisión no se convierta en un obstáculo no arancelario a las importaciones.*

La Administración Pública puede impedir la importación y la comercialización de productos por razones de seguridad, salud, calidad o conservación del medio ambiente, cuando exista evidencia comprobada de que los bienes no cumplen con los reglamentos técnicos respectivos ni con los estándares de calidad correspondientes(...).(El destacado no es del documento original)



La Contraloría General de la República en su Informe DFOE AM 50-2004, sobre este aspecto señaló: "

Las funciones del Laboratorio de control de residuos de plaguicidas en vegetales están dirigidas a brindar apoyo a varias unidades administrativas del SFE, entre ellas a la Gerencia Técnica de Cuarentena Vegetal, que tiene a su cargo el control de residuos de plaguicidas sobre los productos vegetales importados, y al Programa de Fiscalización de la Gerencia de Insumos Agrícolas, responsable de la fiscalización de residuos de plaguicidas en los vegetales de producción interna.

(...) No obstante, se determinó que la distribución de su capacidad laboratorial entre las dos unidades indicadas no es la más apropiada, según el resultado obtenido de las pruebas de residuos que les realiza.

(...) Lo anterior significa que se ha venido dedicando en forma sistemática una mayor parte de la capacidad laboratorial del SFE a realizar pruebas de residuos a productos vegetales de importación, que en su gran mayoría no contienen residuos de plaguicidas, descuidando el control sobre los vegetales de producción nacional correspondientes a la canasta básica, en los cuales sí se detectan residuos de plaguicidas en porcentajes significativos.

(...) a pesar de que es del conocimiento de sus funcionarios que el porcentaje de casos en que se ha detectado residuos de plaguicidas es mucho mayor en los productos nacionales, tal y como se evidencia de los datos anteriormente analizados (...) (el destacado no es del documento original)

De acuerdo con información suministrada el 09/01/2009 por el Jefe del Laboratorio de Residuos de Plaguicidas del SFE, durante el período comprendido entre los años 2005 y 2008, se señala lo siguiente:

- Fueron remitidos a ese Laboratorio un total de 1.245 muestras de vegetales provenientes del Departamento de Cuarentena Vegetal del SFE (productos importados), de las cuales un total de 138 presentaban residuos de plaguicidas, lo que da como resultado un porcentaje de 11.1.



- Las cuarenta especies de vegetales analizadas abarcaron productos tan diversos como frutas, legumbres, granos, cereales, hortalizas, raíces y tubérculos.
- Con respecto a los resultados de muestras con residuos por plaguicida, la mayoría de los plaguicidas detectados forman parte de la familia de los organofosforados (Malathion, Clorpirifos, Diazinón, Etoprofós, Metamidofós, Metil-Parathion, Iprobenfós, Acefato y Azinfós-Metil) y solamente tres de ellos pertenecen a otros grupos de plaguicidas: Carbendazina (Benzimidazoles); Metomil (Carbamatos); Captan (Dicarboximidazoles).

En el cuadro N° 1 se detallan los casos de productos vegetales con una alta incidencia de presencia de residuos en las muestras analizadas:

Cuadro N° 1

PRODUCTO VEGETAL	MUESTRAS ANALIZADAS	MUESTRAS CON PRESENCIA DE RESIDUOS	%
Arroz en granza	128	66	51,6
Granadilla	41	11	26,8
Lechuga	12	5	41,7
Mandarina	10	6	60,0
Manzana	29	10	34,5
Pera	32	11	34,4

Por el contrario, en el cuadro N° 2 se muestran los casos de productos vegetales con una baja incidencia presencia de residuos en las muestras analizadas:

Cuadro N° 2

PRODUCTO VEGETAL	MUESTRAS ANALIZADAS	MUESTRAS CON PRESENCIA DE RESIDUOS	%
Ajo	9	---	0,0
Cebolla	265	9	3,4
Frijol	545	2	0,4
Papa	67	---	0,0

Sobre este tema, la Jefa del Departamento de Laboratorios del SFE señaló en fecha 09/03/2009 que el Laboratorio no solo hace análisis de organofosforados, sino que tiene varios grupos de plaguicidas implementados, los cuales están en la



página web del SFE; y sólo realiza los análisis que indique el usuario del servicio, sea interno o externo.

Con respecto a ampliar el rango de plaguicidas a analizar, indicó lo siguiente:

(...) la implementación de nuevos métodos, montaje y validación de los mismos, por la complejidad que ello implica sólo puede estar a cargo de profesionales en química propiamente dicha. (...) Los laboratoristas químicos que es la otra categoría de funcionarios con que cuenta el Laboratorio son los responsables de procesar y analizar las muestras pero una vez que el químico ha montado el método. (...) Otro de los factores limitantes que se debe considerar en la implementación de nuevas metodologías es el requerimiento de equipo, reactivos, estándares analíticos y accesorios necesarios. (...)

Agregó dicha funcionaria que:

(...) cabe destacar que una función esencial de los laboratorios es dar apoyo a todos los departamentos sustantivos: Cuarentena, Exportaciones, Insumos, Agricultura Orgánica, entre otros, y no sólo a Cuarentena por lo que sólo si existe una disminución del número de muestras programadas por parte de todos los usuarios, sí se podría emplear el personal para montar nuevas metodologías.

2.4.3 CAUSA

El SFE no ha establecido las prioridades de utilización de los recursos disponibles del Laboratorio de Control de Residuos de Plaguicidas, por cuanto se continúan realizando análisis de residuos de plaguicidas a vegetales importados que históricamente no han presentado problemas de esa naturaleza.

2.4.4 EFECTOS

2.4.4.1 Incumplimiento del artículo 42 de la Ley de Defensa de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor N° 7472, por parte del SFE, por cuanto analiza en su totalidad las muestras de residuos de plaguicidas a vegetales "sensibles" importados que históricamente no han presentado problemas de esa naturaleza y no en forma periódica.



2.4.4.2 Posible desaprovechamiento de la capacidad instalada del Laboratorio de Control de Residuos de Plaguicidas.

2.4.5 CONCLUSIÓN

Uno de los objetivos del sistema de control interno contenidos en la Ley General de Control Interno N° 8292, es el relativo al "Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico"; en ese sentido la posición de la administración activa del SFE con respecto a realizar el análisis de residuos de plaguicidas a vegetales importados que históricamente no han presentado problemas de esa naturaleza, no se estaría ajustando a lo establecido en el artículo N° 42 de la Ley de Defensa de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor N° 7472 y a lo señalado por la Contraloría General de la República en su informe DFOE AM 50-2004, situación que no garantiza en forma razonable que el Servicios este cumpliendo a cabalidad con el objetivo antes citado, en detrimento del sistema de control interno (SCI).

Asimismo en el artículo 8 c) de la Ley General de Control Interno se señala "Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones. Ese mismo principio se instrumentaliza en la norma 1.2 c) de las Normas de Control Interno para el Sector Público (N° 2-2009-CO-DFOE) denominada "Objetivos del SCI" la que señala: "Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones. El SCI debe coadyuvar a que la organización utilice sus recursos de manera óptima".

En ese sentido, el debilitamiento en el sistema de control interno, no le está permitiendo al SFE, la determinación de prioridades debidamente fundamentadas en el uso de la capacidad instalada del Laboratorio (equipos, personal, reactivos), aspecto que le posibilitaría con los recursos existentes aumentar el número de análisis de vegetales "riesgosos" producidos a nivel nacional o importados y/o determinar los recursos requeridos para incursionar en el desarrollo de nuevas metodologías de análisis de otros plaguicidas.



2.4.6 RECOMENDACIONES

A la Ing. Gabriela Zúñiga Valerín, Directora del Servicio Fitosanitario del Estado, girar las instrucciones necesarias, con el fin de que se implemente el contenido de las siguientes recomendaciones:

2.4.6.1 Elaborar, divulgar y oficializar en apego al ordenamiento jurídico vigente, la política interna que regule el accionar del SFE respecto al análisis de residuos de plaguicidas a vegetales importados que históricamente no han presentado problemas de esa naturaleza.

2.4.6.2 Diagnosticar la capacidad instalada del Laboratorio de Control de Residuos de Plaguicidas del SFE, acción que deberá quedar debidamente documentada, con el propósito de que se determine si con los recursos existentes dicho laboratorio podría ampliar los análisis de vegetales "riesgosos" de importación y producción nacional o desarrollar metodologías para analizar otras familias de agroquímicos.

2.4.6.3 Dotar de los recursos requeridos al Laboratorio de Control de Residuos de Plaguicidas del SFE, considerando los resultados de la implementación de la recomendación 2.4.6.2 anterior.



III. CONCLUSIÓN GENERAL

Con respecto a los hallazgos que integran el presente informe, se debe señalar que conforme lo establece la Ley General de Control Interno N° 8292, existe la obligatoriedad de que el Servicio Fitosanitario del Estado, disponga de un sistema de control interno aplicable, completo, razonable, integrado y congruente con sus competencias y atribuciones institucionales; sistema que en sus etapas de implementación deberá observar la normativa técnica de control interno que emita la Contraloría General de la República. Asimismo, dicha ley señala que la responsabilidad del control interno recae sobre el jerarca y los titulares subordinados, quienes deberán establecerlo, mantenerlo, perfeccionarlo y evaluarlo, tomando las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento.

Al respecto, se advierte que el artículo 39 de la Ley N° 8292 establece responsabilidad administrativa para aquellos funcionarios, sea jerarca o titulares subordinados "*... cuando debiliten con sus acciones el sistema de control interno u omitan las actuaciones necesarias para establecerlo, mantenerlo, perfeccionarlo y evaluarlo, según la normativa técnica aplicable ...*".