

Viernes 28 de junio de 2013  
AI SFE 115-2013

**Ingeniera**  
**Magda González Arroyo, Directora**  
**Servicio Fitosanitario del Estado (SFE)**

Estimada señora:

Mediante oficio AI SFE 041-2013 del 18/03/2013 se comunicó a las jefaturas de los departamentos de Control Fitosanitario y Certificación Fitosanitaria, el inicio del estudio relacionado con la evaluación del sistema de control interno relativo al proceso sustantivo denominado "**Control fitosanitario de plantas y productos vegetales de exportación**". La conferencia inicial para comentar el objetivo y alcance del citado estudio, se llevó a cabo el día 08/04/2013.

A la fecha se han obtenido resultados parciales, relativos a los denominados permisos o certificados CITES ("Convención internacional para el comercio de especies amenazadas de flora y fauna silvestre") y los "Certificados de Tratamiento" que venía emitiendo el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), aspecto que se comunicó a la administración del SFE mediante el informe preliminar (oficio AI SFE 092-2013 de fecha 28/05/2013).

De acuerdo con lo dispuesto en el oficio DSFE.413.2013 del 18/06/2013, este órgano de fiscalización el día 26/06/2013 comentó con la administración del SFE los resultados antes citados en la denominada "Conferencia Final"; en ella se adoptaron las siguientes medidas:

- 1. Sobre el hallazgo relacionado con los CITES:** La administración del SFE aceptó la recomendación respectiva; asumiendo el compromiso de remitir a la Auditoría Interna el cronograma de actividades orientado a la implementación de la citada recomendación en un plazo máximo de 20 días hábiles. Se indicó que si se llegaren a concretar las medidas a realizar para dar solución integral a la debilidad descrita en el hallazgo de auditoría, antes de que se elabore o remita el mencionado cronograma; se estará enviando a la Auditoría Interna la documentación de dicha gestión, a efecto de que se valore el cierre de la citada recomendación, asignándole un estado de "recomendación cumplida".

POR UNA AGRICULTURA MÁS COMPETITIVA Y SOSTENIBLE

I

**AI SFE 115-2013**

**Ing. Magda González Arroyo, Directora**

**2. Sobre el hallazgo relacionado con los “Certificados de Tratamiento” emitidos por el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE):** Sobre este aspecto se indicó que la Jefatura del Departamento de Certificación Fitosanitaria del SFE, (con instrucciones de la Directora del SFE), comunicó en forma escrita a los funcionarios del Departamento de Control Fitosanitario que al CATIE también le correspondía gestionar la solicitud y pago de las certificaciones de tratamiento; razón por la cual, se estaría remitiendo a la Auditoría Interna fotocopia del oficio emitido. Dicha gestión se concretó mediante traslado de documentos N° 02, de fecha 26/06/2013 dirigido a este órgano de fiscalización el cual incluye fotocopia del oficio CF-072-2013 del 07/06/2013.

Considerando los términos de dicho oficio, es criterio de la Auditoría Interna que el mismo cumple con lo que se pretendía con la recomendación comentada con la administración; razón por la cual, se toma la decisión de excluir el citado hallazgo del presente informe parcial.

No obstante lo anterior, es necesario advertir a la administración del SFE, que debe adoptar las medidas necesarias a efecto de que situaciones como las evidenciadas en este caso en particular, no se vuelvan a presentar. Lo anterior por cuanto, el SFE tiene la obligación de garantizar en forma razonable que cada una de las actividades que se llevan a cabo como parte de su gestión, se realizan en apego al cumplimiento del principio de legalidad; pues un accionar diferente al señalado, eventualmente podría ocasionar perjuicios a la organización y a los funcionarios respectivos.

Tomando en cuanto lo anterior, es necesario indicar que en reiteradas ocasiones, esta Auditoría Interna ha manifestado que la organización (cuando lo requiera), en forma oportuna deberá apoyarse en su Unidad de Asuntos Jurídicos o en instancias externas competentes, a efecto de contar en todo momento con la seguridad jurídica suficiente que facilite y soporte la toma de decisiones.

**AI SFE 115-2013**

**Ing. Magda González Arroyo, Directora**

Con el propósito de asesorarle, se le informa que los artículos 12 y 17 de la Ley General de Control Interno N° 8292, establecen los deberes del jerarca y titulares subordinados respecto a la obligación de analizar y aplicar de forma inmediata 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; así como de implementar los resultados de las evaluaciones periódicas dentro de los diez días hábiles siguientes a su notificación.

Asimismo, el artículo 37 de esa Ley se refiere a los informes dirigidos al jerarca y su responsabilidad con respecto a las recomendaciones de la Auditoría Interna (AI); y el artículo 38 regula el planteamiento de conflictos ante la Contraloría General de la República, cuando se ordenen soluciones distintas a las recomendadas y que no son compartidas por la AI. Al respecto, en ambos artículos se establecen los plazos que deben aplicarse para tratar los temas antes descritos.

Para cumplir con lo que establece la Ley N° 8292 y dar seguimiento a la implantación de la recomendación contenida en el presente informe, es necesario que se emitan las instrucciones que correspondan, remitiendo copia de las mismas a esta Auditoría Interna; información que se convertirá en insumo fundamental para que este órgano de fiscalización valore el cierre del presente informe parcial o emitir los informes adicionales que correspondan.

Atentamente,

**Lic. Henry Valerín Sandino**  
**Auditor Interno**

*HVS/ RAV*

Ci      Ing. Carlos Padilla Bonilla, Subdirector SFE  
         Ing. Marco Alfaro Cortés, Jefe Departamento Control Fitosanitario SFE  
         Ing. Gina Monteverde Castro, Jefe Departamento Certificación Fitosanitaria SFE  
         Archivo/Legajo



**Nº AI-SFE-SA-INF 002-2013**  
**28 DE MAYO DE 2013**

## **INFORME PARCIAL DE CONTROL INTERNO**

### **RESULTADOS SOBRE DEBILIDADES RELATIVAS A LOS DENOMINADOS PERMISOS O CERTIFICADOS CITES**

**Elaborado por:** **Ing. Roberto Aguilar Vargas**  
**Auditor Encargado**

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



## RESUMEN EJECUTIVO

1. INTRODUCCIÓN .....	1
1.1 ORIGEN .....	1
1.2 OBJETIVO GENERAL .....	1
1.3 OBJETIVO ESPECÍFICO .....	1
1.4 ALCANCE .....	1
1.5 PERÍODO REVISADO .....	1
1.6 LIMITACIONES .....	2
1.7 NORMAS TÉCNICAS DE AUDITORÍA .....	2
1.8 COMUNICACIÓN VERBAL DE LOS RESULTADOS .....	2
2. RESULTADOS .....	3

## **RESUMEN EJECUTIVO**

Esta Auditoría Interna programó el estudio relativo a la evaluación del sistema de control interno del proceso sustantivo denominado "***Control fitosanitario de plantas y productos vegetales de exportación***".

El objetivo del citado estudio es determinar si la gestión emprendida por la administración del SFE con relación al mencionado proceso sustantivo, le permite contar con un sistema de control interno ajustado a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico y técnico respectivo.

Conforme los resultados parciales obtenidos a la fecha, el presente informe describe las debilidades detectadas con relación a **los permisos o certificados CITES**. Al respecto, se determinó que el SFE como parte de sus prácticas administrativas ha venido permitiendo que el personal ubicado en las Estaciones de Control Fitosanitario, participe en la firma de los CITES (específicamente en la casilla N° 14 "Aprobación de la Exportación"). No obstante, conforme el criterio legal emitido por la Unidad de Asuntos Jurídicos del SFE, no existe base legal para que funcionarios del SFE figuren como parte de las instancias competentes para validar dichos permisos o certificados.

## **1. INTRODUCCIÓN**

### **1.1 ORIGEN**

El estudio de auditoría denominado "***Evaluación del sistema de control interno del proceso sustantivo denominado Control fitosanitario de plantas y productos vegetales de exportación***", se realizó conforme al Plan Anual de Labores del año 2013.

### **1.2 OBJETIVO GENERAL**

Determinar si el sistema de control interno relativo al proceso sustantivo denominado "***Control fitosanitario de plantas y productos vegetales de exportación***", está ajustado al cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico vigente.

### **1.3 OBJETIVO ESPECÍFICO**

Determinar si la gestión emprendida por la administración del SFE con relación a la participación de sus funcionarios en la firma de los permisos o certificados denominados CITES (casilla N° 14 "Aprobación de la exportación"), está ajustada al ordenamiento jurídico y técnico aplicable.

### **1.4 ALCANCE**

Conforme el citado objetivo específico, se procedió con la revisión y análisis de la información y documentación relacionada con lo siguiente:

- Gestión emprendida por el SFE respecto a la participación de sus funcionarios en la firma de los permisos o certificados denominados CITES (específicamente en la casilla N° 14 "Aprobación de la exportación").
- Oficios DCFi-93-2013 del 22/02/2013, y DCFi-115-2013 del 05/04/2013, ambos del Departamento de Control Fitosanitario del SFE; que tratan sobre los permisos o certificados CITES.
- Criterios legales AJ-043-2013 y AJ-045-2013 ambos de fecha 18/03/2013, emitidos por la Unidad de Asuntos Jurídicos del SFE, relacionados con los permisos o certificados CITES.

### **1.5 PERÍODO REVISADO**

Del 18/03/2013 al 24/05/2013.

## **1.6 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 contenidos en este informe parcial.

## **1.7 NORMAS TÉCNICAS DE AUDITORÍA**

En la ejecución parcial del presente estudio de auditoría se observaron las regulaciones establecidas para las Auditorías Internas en la Ley de Control Interno N° 8292, normas técnicas, directrices y resoluciones emitidas por la Contraloría General de la República; así como lo dispuesto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna del Servicio Fitosanitario del Estado (Decreto Ejecutivo N° 36356-MAG).

## **1.8 COMUNICACIÓN VERBAL DE LOS RESULTADOS**

Los resultados del presente estudio fueron comentados el 26/06/2013, con la administración del SFE. En la "Conferencia Final de Resultados", participaron los siguientes funcionarios: Ing. Carlos Padilla Bonilla, Subdirector; Ing. Marco Alfaro Cortés, Jefe Departamento Control Fitosanitario SFE; Ing. Gina Monteverde Castro, Jefe Departamento Certificación Fitosanitaria SFE; Ing. Delia Gutiérrez Rodríguez e Ing. Silvia Ramírez Moreira de la Unidad de Planificación, Gestión de la Calidad y Control Interno.



## 2. RESULTADOS

### 2.1 HALLAZGO N° 1

#### **DEBILIDADES CON RESPECTO A LA PARTICIPACIÓN DE FUNCIONARIOS DEL SFE EN LA FIRMA DE LOS PERMISOS O CERTIFICADOS DENOMINADOS CITES (CASILLA N° 14 "APROBACIÓN DE LA EXPORTACIÓN")**

##### 2.1.1 CRITERIO

- 2.1.1.1 Ley General de Control Interno N° 8292, artículos 10 y 39.
- 2.1.1.2 Ley General de la Administración Pública, N° 6227, artículo 11.
- 2.1.1.3 Ley de Protección Fitosanitaria N° 7664, artículos 1, 2, 5 incisos a), b), c).
- 2.1.1.4 Ley de Conservación de la Vida Silvestre N° 7317, artículo 74.
- 2.1.1.5 Ley de ratificación de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre N° 5605 (CITES), artículos 1, 2, 3, 4 y 5.
- 2.1.1.6 Ley General de Aduanas N° 7557, artículos 1, 9 incisos a), b), f), g).
- 2.1.1.7 Reglamento a la Ley de Conservación de la Vida Silvestre (Decreto Ejecutivo 32633-MINAE), artículos 126, 130, 131, 132 y 133.
- 2.1.1.8 Reglamento a la Ley de Protección Fitosanitaria (Decreto Ejecutivo 26921-MAG), artículo 227.
- 2.1.1.9 Reglamento Autónomo de Servicio del Ministerio de Agricultura y Ganadería y sus Órganos Adscrito de Desconcentración Máxima y Mínima" (Decreto Ejecutivo 36765), artículo 6 inciso b).
- 2.1.1.10 Normas de Control Interno para el Sector Público, emitidas por la Contraloría General de la República.

##### 2.1.2 CONDICIÓN

###### 2.1.2.1 Sobre los CITES

En el año 1992 entró a regir la Ley de Conservación de la Vida Silvestre (N° 7317); y a partir del año 1998 rige la Ley N° 5605, mediante la cual se ratificó "*... en todas y cada una de sus partes la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, firmada por Costa Rica en Washington el 3 de marzo de 1973.*". La citada Ley N° 5605, regula lo relativo a la emisión de permisos o certificados de exportación.

Consecuente con la normativa anterior, por medio del Decreto Ejecutivo 32633-MINAE se otorga al Sistema Nacional de áreas de Conservación del Ministerio del Ambiente y Energía fungir como autoridad administrativa; a la cual le corresponde resolver sobre las solicitudes que se presentan para importación, exportación y reexportación de especies de flora y

fauna silvestre incluidas en los apéndices I, II y III de CITES. Asimismo, en el citado decreto ejecutivo se detallan las autoridades científicas de CITES.

Al respecto, la Ley General de Aduanas N° 7557 regula entre otros aspectos lo correspondiente a la entrada y salida del territorio nacional, de mercancías, vehículos y unidades de transporte; también el despacho aduanero y los hechos y actas que deriven de él o de las citadas entradas y salidas; todo de conformidad con las normas comunitarias e internacionales, cuya aplicación está a cargo del Servicio Nacional de Aduanas. Dicha gestión incluye aplicar todos los convenios, acuerdos y tratados internacionales debidamente ratificados por el Gobierno de Costa Rica vigentes en el plano internacional, así como la normativa nacional en materia aduanera.

En el artículo 227 del Decreto Ejecutivo 26921-MAG (Reglamento a la Ley de Protección Fitosanitaria N° 7664) se establece con relación a las especies protegidas por CITES, lo siguiente: "*La exportación de plantas de las especies en peligro de extinción, se permitirá una vez que sean presentados en el punto de salida, los documentos exigidos por la autoridades de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies de Flora y Fauna Silvestre Amenazadas de Extinción (CITES).*".

En la Resolución de la Conferencia de las Partes 11.3 (Rev. CoP 16) de CITES, se señala con respecto a la Observancia y Aplicación:

*En lo que respecta a la transmisión de información y coordinación recomienda que: a) las Autoridades Administrativas coordinen sus actividades con los organismos oficiales encargados de hacer cumplir la Convención, entre otros los funcionarios de **aduanas y de policía**, y según se estime necesario las organizaciones no gubernamentales (ONG) sectoriales (...)*

*b) las partes establezcan comités interorganismos a escala nacional, en los que participen las Autoridades Administrativas y los organismos gubernamentales responsables de la observancia de la CITES, inclusive **las aduanas y la policía**.* (el destacado no es del original).

En el Anexo 3 de CITES, se instruye con respecto al ejemplo de permiso o certificado CITES normalizado, explicando que la casilla N° 14 "Aprobación de la exportación" debe ser rellena por el funcionario que inspecciona el envío en el momento de la exportación o reexportación (consigna puerto de exportación, fecha, firma y sello oficial); además se señala que se debe indicar la cantidad de especímenes efectivamente exportadas o reexportadas.

### 2.1.2.2 Práctica adoptada por el SFE con relación a los CITES

Esta Auditoría Interna recibió impresión de varios correos electrónicos remitidos durante el período comprendido entre el 14 de febrero y el 22 de marzo del presente año.

De acuerdo con lo señalado en los mencionados correos electrónicos, el SFE tiene como práctica que los funcionarios de las Estaciones de Control Fitosanitario correspondientes consignen la información requerida en la casilla N° 14 del formulario CITES.

### **a) Jefatura del Departamento Control Fitosanitario**

Ante duda razonable vinculada con falta de competencia del SFE para que sus servidores se responsabilicen de la información que se debe consignar en la casilla N° 14 del formulario CITES; la jefatura del Departamento de Control Fitosanitario del SFE mediante oficio DCFi-068-13 del 20/02/2013 solicitó criterio legal a la Unidad de Asuntos Jurídicos del SFE.

### **b) Criterio Legal con relación a los CITES**

En atención a la consulta presentada con el oficio DCFi-068-13 del 20/02/2013, la Unidad de Asuntos Jurídicos del SFE señaló en términos generales lo siguiente mediante los oficios AJ-043-2013 y AJ-045-2013:

- La autoridad responsable para firmar el permiso CITES es el Sistema Nacional de Áreas de Conservación del MINAET.
- Es competencia del Servicio Nacional de Aduanas autorizar el permiso CITES otorgado por el SINAC.
- El SFE únicamente como autoridad nacional fitosanitaria debe dejar constancia del permiso otorgado para la exportación de plantas o especies en peligro de extinción.
- El SFE no cuenta con la competencia legal para que sus funcionarios firmen los permisos CITES; siendo responsabilidad del o los superiores cualquier instrucción que se haga para que se firmen dichos permisos.
- De continuar el SFE con la práctica de suscribir los mencionados permisos CITES; dicho accionar podría generar que se aplique lo dispuesto en el artículo 6 inciso b) del Decreto Ejecutivo 36765-MAG.

Tomando en cuenta el citado criterio legal, la Jefatura del Departamento de Control Fitosanitario del SFE, adoptó la decisión de que su personal no participará más en la suscripción de los formularios CITES.

### **c) Jefatura del Departamento Certificación Fitosanitaria**

La Jefatura del Departamento de Certificación Fitosanitaria informó de la decisión adoptada por el Departamento de Control Fitosanitario al Sistema Nacional de Áreas de Conservación del MINAET como Autoridad Administrativa CITES. Al respecto, dicha instancia comunicó a su vez dicha decisión al Director de la Dirección Normativa de la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda.

**d) Director de la Dirección Normativa de la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda**

El mencionado Director de la Dirección Normativa de la Dirección General de Aduanas, señaló entre otros aspectos, que las decisiones que afecten el comercio internacional son muy serias y deben tomarse con la mayor cautela prudencial; por cuanto como sucede en el presente caso, se está afectando clara y directamente la economía o al exportador al incidir en las exportaciones nacionales. Señala que los procedimientos y la participación de las instituciones involucradas no se puede modificar en forma intempestiva; razón por la cual, en forma previa se debería dar una fase de negociación entre las instituciones respectivas. Lo anterior a efecto de definir el procedimiento que legalmente corresponda.

**e) Directora del SFE**

La Directora del SFE señaló que coincide plenamente con lo expresado por el Director de la Dirección Normativa de la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda; por lo tanto adoptó la decisión de dejar sin efecto la instrucción tomada por la jefatura del Departamento de Control Fitosanitario, a efectos de definir el procedimiento a seguir con relación a los CITES.

**2.1.3 CAUSA**

La falta de claridad está generando dudas razonables respecto a la responsabilidad del SFE con relación a los permisos o certificados CITES; situación que no está permitiendo visualizar que dicha gestión esté soportada en la seguridad jurídica correspondiente.

**2.1.4 EFECTO**

De no contar el SFE con la seguridad jurídica suficiente y pertinente con relación a los permisos o certificados CITES, dicha situación no solo podría generar un debilitamiento de su sistema de control interno al realizar acciones que aparentemente están al margen de su competencia; sino la determinación de eventuales responsabilidades en contra de los funcionarios respectivos.

**2.1.5 CONCLUSIÓN**

Como lo ha indicado en reiteradas oportunidades esta Auditoría Interna (apoyándonos en criterio emitidos por la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la República), la gestión del SFE debe estar sometida a un cumplimiento a cabalidad de lo dispuesto en la Ley de Protección Fitosanitaria N° 7664; consecuente con lo anterior, los recursos que se obtengan producto de la ejecución de la citada ley deben destinarse en forma exclusiva al cumplimiento de los fines y objetivos establecidos para ello.

Asimismo, también hemos señalado que en caso de duda razonable y en forma previa a emprender acciones tendientes a la realización de actividades orientadas al cumplimiento de la citada Ley 7664; el SFE tiene la posibilidad de apoyarse en su Asesoría Legal y en los casos en que corresponda, en criterios emitidos por órganos externos; lo anterior con el fin de soportar la toma de decisiones en la seguridad jurídica suficiente y pertinente.

Considerando los términos del criterio legal emitido por la Unidad de Asuntos Jurídicos del SFE; es nuestro criterio que efectivamente las autoridades del SFE deben definir su posición sobre este tema y coordinar lo que corresponda con la Dirección de Aduanas del Ministerio de Hacienda y la Autoridad Administrativa de CITES (SINAC del MINAET); a efecto de que se adopten las medidas que correspondan con relación a los permisos o certificados CITES. Dicha situación permitirá ajustar el sistema de control interno del SFE y emprender las acciones necesarias, en el caso de considerar que el citado criterio legal es insuficiente para adoptar la toma de decisiones con respecto a los CITES.

Lo anterior no debería ser de otra manera; por cuanto la gestión del SFE siempre debe estar orientada a dar cumplimiento al principio de legalidad.

### 2.1.6 RECOMENDACIONES

**A la Ing. Magda González Arroyo, Directora del Servicio Fitosanitario del Estado, con el fin de que se giren las instrucciones correspondientes, para que se implemente el contenido de las siguientes recomendaciones:**

**2.1.6.1** Realizar las acciones necesarias para que el SFE tenga claridad jurídica y operativa respecto a su participación con relación a los permisos o certificados CITES, considerando entre otros aspectos, lo siguiente:

- a) Analizar los criterios legales AJ-046-2013 y AJ-045-2013 ambos de fecha 18/03/2013; situación que le permitirá adoptarlos o rechazarlos (en forma parcial o total).
- b) En el caso de adoptarlos, el SFE deberá establecer los mecanismos y prácticas de control, cuya implementación facilite su gestión y delimite su participación con relación a los CITES.
- c) En la eventualidad de que la administración activa del SFE considere que el mencionado criterio legal no es suficiente para soportar la toma de decisiones, tendría la obligación de fundamentar y documentar tal decisión. En forma consecuente, el SFE debería abocarse a obtener los criterios jurídicos y técnicos adicionales que le proporcionen la seguridad jurídica suficiente y pertinente con relación a los permisos o certificados CITES.
- d) Ya sea que las decisiones estén orientadas al escenario **b)** o el **c)** anteriores, el SFE debe valorar lo siguiente con relación a su participación respecto a los CITES:

7

**POR UNA AGRICULTURA MÁS COMPETITIVA Y SOSTENIBLE**

- Alinear su intervención con relación a los CITES, al cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Protección Fitosanitaria N° 7664 y el Decreto Ejecutivo 26921-MAG.
- Valorar los riesgos operativos y fitosanitarios asociados a la gestión vinculada con los CITES.
- Ajustar su sistema de control interno institucional al accionar que debe mantenerse con respecto a los CITES; situación que lleva implícita la elaboración, depuración, aprobación, divulgación e implementación de los procedimientos respectivos.
- Comunicar en forma oficial por escrito al personal respectivo sobre los alcances de la participación del SFE con relación a los CITES.
- Establecer los mecanismos de comunicación y coordinación necesarios con las diferentes partes involucradas, a efecto de analizar (desde el punto de vista legal y técnico) lo relativo a la participación del SFE con relación a los CITES. Esta situación debería tener como uno de sus propósitos que la decisión que adopte el SFE sea bien entendida y conocida en forma oportuna por las diferentes instituciones involucradas, a fin de que cada una de ellas asuman el rol que les corresponde según su materia de competencia, sin que con ello se afecte a los exportadores.