



Servicio Fitosanitario del Estado

Auditoría Interna



Martes 15 de enero de 2014
AI SFE 006-2014

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

Estimada señora:

Para su conocimiento y atención, se remite informe N° AI-SFE-SA-INF-005-2013, con los resultados del estudio **"Evaluación del sistema de control interno (SCI) del proceso sustantivo "Control Fitosanitario de Exportación de Vegetales"**. Es necesario señalar que el mismo fue ajustado considerando los comentarios y observaciones emitidas por el personal presente en la denominada "Conferencia Final de Resultados, que se efectuó el día de ayer. Además, se indica que los resultados parciales comunicados mediante oficio AI SFE 115-2013 del 26/06/2013 (informe N° AI-SFE-SA-INF-002-2013), forman parte integral de la ejecución de este estudio.

A fin 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 la implementación de 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.

POR UNA AGRICULTURA MÁS COMPETITIVA Y SOSTENIBLE

I

Servicio Fitosanitario del Estado, MAG • cédula 3-007-521568 • Teléfono: (506) 2549-3400 • www.sfe.go.cr

Correo electrónico hvalerin@sfe.go.cr; Teléfono directo: 2549-3450 / Extensión: 1050



Servicio Fitosanitario del Estado

Auditoría Interna



AI SFE- 006-2014

Ing. Magda González Arroyo, Directora SFE

Para cumplir con lo que establece la Ley N° 8292 y dar seguimiento a la implantación de las recomendaciones contenidas en el presente informe, es necesario que se emitan las instrucciones que correspondan, procediendo a remitir copia de las mismas a esta Auditoría Interna.

El archivo digital del presente informe se está remitiendo a las direcciones de correo electrónico: mgonzalez@sfe.go.cr; cpadilla@sfe.go.cr; gmonteverde@sfe.go.cr, malfaro@sfe.go.cr, eramirez@sfe.go.cr y agomez@sfe.go.cr. También dicho informe se podrá obtener en el espacio destinado a esta Auditoría Interna en la página web del SFE, para que se nos remita el o los cronogramas de actividades respectivos que estarían permitiendo la implementación de las correspondientes recomendaciones. Dichos cronogramas deberán ser remitidos en 20 días hábiles.

Atentamente,

Lic. Henry Valerín Sandino
Auditor Interno

HVS/RAV

- c. Ing. Carlos Padilla Bonilla, Subdirector SFE
Ing. Marco Alfaro Cortés, Jefe Depto. Control Fitosanitario del SFE
Ing. Gina Monteverde Castro, Jefe Depto. Certificación Fitosanitaria del SFE
Ing. Elizabeth Ramírez Sandí, Jefe Depto. Operaciones Regionales del SFE
MBA. Adrián Gómez Díaz, Jefe UPGCCI
Archivo / Legajo



INFORME DE CONTROL INTERNO

RESULTADO DEL ESTUDIO "EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO (SCI) DEL PROCESO SUSTANTIVO "CONTROL FITOSANITARIO DE EXPORTACIÓN DE VEGETALES"

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	1
1.3 ALCANCE.....	1
1.4 PERÍODO REVISADO.....	2
1.5 LIMITACIONES	2
1.6 NORMAS TÉCNICAS DE AUDITORÍA.....	2
1.7 COMUNICACIÓN VERBAL DE LOS RESULTADOS	2
2. RESULTADOS	3
HALLAZGO 2.1 - APARENTE FALTA DE CLARIDAD EN LA ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS Y FUNCIONES RELACIONADAS CON EL PROCESO DE EXPORTACIÓN	3
HALLAZGO 2.2 - OCASIONALMENTE SE EMITEN CERTIFICADOS DE EXPORTACIÓN SIN QUE SE REALICE LA INSPECCIÓN DE LOS ENVÍOS	7
HALLAZGO 2.3 - SE APLICA EL COBRO DE TARIFAS A LAS EXPORTACIONES AUNQUE NO SE PRESTE EL SERVICIO DE INSPECCIÓN	10
HALLAZGO 2.4 - EXISTE LA PRÁCTICA DE DEJAR A CRITERIO UNILATERAL DEL INSPECTOR EN PUNTO DE SALIDA EL ACEPTAR EL FAD, RECHAZARLO O REMITIR PARA INSPECCIÓN EL ENVÍO; CON EL INCONVENIENTE DE QUE NO SE CUENTA CON MECANISMOS DE CONTROL CUYA APLICACIÓN SOPORTEN ESTE TIPO DE DECISIONES Y PROPICIEN UNA ADECUADA SUPERVISIÓN DE ESA GESTIÓN	14
HALLAZGO 2.5 - FALTA DE CONOCIMIENTO E IMPLEMENTACIÓN EN MATERIA DE CONTROL INTERNO, DEL PERSONAL QUE PARTICIPA EN EL PROCESO DE EXPORTACIÓN DE PLANTAS Y PRODUCTOS VEGETALES.....	16
HALLAZGO 2.6 - MANUALES DE PROCEDIMIENTOS RELATIVOS A LA INSPECCIÓN Y CERTIFICACIÓN DE PLANTAS Y PRODUCTOS VEGETALES EN PUNTO DE SALIDA, DESACTUALIZADOS CON RESPECTO AL DECRETO EJECUTIVO N°36801-MAG	22
HALLAZGO 2.7 - DEBILIDADES EN EL REGISTRO DE EXPORTADORES DEL SFE.....	24
HALLAZGO 2.8 - DEBILIDADES DE CONTROL EN LA UNIDAD DE ANÁLISIS DE RIESGO DE PLAGAS EN LO CONCERNIENTE A EXPORTACIÓN.....	27
HALLAZGO 2.9 - FALTA DE CLARIDAD EN EL PROCESO DE REGIONALIZACIÓN DE ACTIVIDADES FITOSANITARIAS	30
HALLAZGO 2.10 DEBILIDADES EN EL FUNCIONAMIENTO DEL COMITÉ TÉCNICO DE CUARENTENA VEGETAL "COTECUAR"	34

RESUMEN EJECUTIVO

En atención al Plan Anual de Labores de la Auditoría Interna relativo al año 2013, se realizó el estudio de auditoría "Evaluación del sistema de control interno (SCI) del proceso sustantivo "Control Fitosanitario de Exportación de Vegetales", correspondiente al código 2.1.2.

Reconoce este órgano de fiscalización que la administración activa del SFE ha venido adoptando una serie de medidas administrativas y técnicas para ajustar su SCI al cumplimiento de la Ley General de Control Interno N° 8292 y a la normativa técnica emitida por la Contraloría General de la República; situación que le ha permitido mejorar el grado de madurez de su SCI.

Como resultado de la ejecución del mencionado estudio, se obtuvieron diez hallazgos (que originaron conclusiones y recomendaciones dirigidas a la administración activa), cuyas particularidades se describen a continuación:

1. De acuerdo con la evidencia obtenida, la visión plasmada en el Decreto Ejecutivo N° 36801-MAG aparentemente no es suficientemente clara en la asignación de competencias y funciones relacionadas con el proceso de exportación; por lo que el mismo debe ser analizado para que se determinen los puntos de duplicidad de funciones, confusión, o falta de especificidad en ese procedimiento, y hacer las correcciones correspondientes. **(Hallazgo N° 2.1)**
2. El SFE está emitiendo los certificados fitosanitarios para todos los envíos, indistintamente de si se inspeccionan o no los mismos, aparentemente incumpliendo lo establecido en la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) y la normativa nacional, por lo que se deben adoptar las medidas necesarias, con el fin de ajustar la emisión de certificados fitosanitarios al cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico aplicable; (ante la imposibilidad de poder inspeccionar el 100% de los envíos) este aspecto podría ser gestionado mediante el diseño y aprobación de un procedimiento de muestreo técnico; que mediante la determinación e inspección de una muestra representativa, estaría soportando la emisión de certificados fitosanitarios. **(Hallazgo N° 2.2)**
3. En la actualidad el SFE percibe ingresos por el cobro de tarifas respecto a todas las exportaciones de plantas y productos vegetales, aunque en algunos casos no se brinde servicio de inspección o verificación de condición fitosanitaria; en consecuencia se deben adoptar las medidas necesarias que garanticen en forma razonable que el ingreso que percibe el SFE por concepto de inspección de plantas y productos vegetales que se exportan responda a servicios brindados y amparados a las tarifas establecidas, de igual manera analizar la conveniencia de establecer tarifas diferenciadas. **(Hallazgo N° 2.3)**
4. Ante la eventual imposibilidad de contar con una adecuada segregación de funciones que facilite el control y la supervisión sobre las actividades vinculadas con la inspección de los envíos (por existir aparentemente recurso humano insuficiente), el SFE tiene la obligación de diseñar e implementar mecanismos y prácticas de control complementarias al control interno existente, cuya aplicación minimice el riesgo de que se materialicen hechos no deseados. **(Hallazgo N° 2.4)**
5. Se determinó que existe falta de conocimiento sobre la materia de control interno, del personal que participa en el proceso de exportación de plantas y productos vegetales, por lo que se recomienda elaborar, aprobar e implementar el programa de capacitación cuya implementación permita formar al personal del SFE en esa materia y su vínculo con la

- gestión de calidad. Dicha gestión deberá permitir evaluar el conocimiento adquirido y su aplicación en el quehacer institucional. **(Hallazgo N° 2.5).**
6. Se encontró que los manuales de procedimientos F.E.05 y F.E.06 relativos a la inspección y certificación de plantas y productos vegetales en punto de salida y la Guía de Procedimientos para Inscripción en la Base de datos de Exportadores de productos no tradicionales. F.E.01-2012”, se encuentran desactualizados. La recomendación es materializar la emisión de procedimientos de inspección y certificación actualizados que aclare responsabilidades, procedimientos y líneas de mando de las diferentes etapas del proceso de inspección y certificación de plantas y productos vegetales de exportación a fin de evitar contradicciones y mejorar la eficiencia **(Hallazgo N° 2.6).**
 7. Se encontraron algunas debilidades en el registro de exportadores del SFE, en particular la falta de foliación en los expedientes físicos y que los libros de actas de las visitas de inspección a finca o planta empacadora en ocasiones son reciclados de empresas que no están operando, por lo que se eliminan las páginas usadas con la empresa anterior, además hay el consecuente desfase en la foliación **(Hallazgo N° 2.7).**
 8. Existen insuficiencias en la Lista Oficial de Plagas de Costa Rica en lo concerniente a falta de determinación de especies, se citan cultivos y enfermedades inexistentes en Costa Rica, y se carece de documentación que respalde identificaciones de información suministrada. Hasta el año 2013 el SFE no está suscrito a bases de datos y revistas científicas con información de plagas actualizada. **(Hallazgo N° 2.8).**
 9. Se presenta falta de claridad en el proceso de regionalización de actividades fitosanitarias, aparentemente debido a que el Decreto Ejecutivo N° 36801-MAG es ambiguo y existen diferencias de criterio entre los jefes de los departamentos involucrados **(Hallazgo N° 2.9).**
 10. Incumplimiento del Decreto Ejecutivo N° 28716-MAG que creó y estableció funciones y lineamientos para el Comité Técnico de Cuarentena Vegetal “COTECUAR”; por cuanto dicho órgano colegiado no viene operando en los términos del citado decreto **(Hallazgo N° 2.10).**

1. INTRODUCCIÓN

1.1 ORIGEN

En atención al Plan Anual de Labores de la Auditoría Interna relativo al año 2013, se realizó el estudio de auditoría **“Evaluación del sistema de control interno (SCI) del proceso sustantivo “Control Fitosanitario de Exportación de Vegetales”,** correspondiente al código 2.1.2.

1.2 OBJETIVO

Determinar si el Sistema de Control Interno (SCI) en lo relativo al proceso sustantivo **“Control Fitosanitario de Exportación de Vegetales”,** se ajusta al cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico que regula esa materia.

1.3 ALCANCE

Obtención de información y documentación que permitió lo siguiente:

- a) Se identificó la normativa que está relacionada con el proceso sustantivo “Control Fitosanitario de Exportación de Vegetales”; y se procedió con su análisis con relación a los hechos reportables.
- b) Se verificó si el sistema de control interno del proceso sustantivo “Control Fitosanitario de Exportación de Vegetales”, se ajusta al ordenamiento jurídico y técnico vigente.
- c) Si los procedimientos aplicados y relacionados con cada una de las actividades que conforman el proceso sustantivo mencionado, se encuentran debidamente documentados, aprobados y divulgados.
- d) Condición del archivo de gestión de los departamentos de Control Fitosanitario y de Certificación Fitosanitaria, (cumplimiento de lo dispuesto en la Ley Nacional de Archivos y su Reglamento).
- e) Si el SFE ha implementado expedientes individuales por cada exportador; situación que permitió conocer su estado actual (identificación, cumplimiento, foliado, custodia y conservación).
- f) Percepción de los jefes de los departamentos involucrados y de los funcionarios que participan en el proceso, sobre la suficiencia de recursos humanos y materiales para cubrir las necesidades y dar respuesta eficiente y oportuna a la demanda de servicios relativa a la importación de vegetales.



Servicio Fitosanitario del Estado

Auditoría Interna



No se incluye en este estudio lo correspondiente a Exportadores, Fabricantes e Instalaciones de tratamiento para embalajes de madera; aspectos muy específicos que deben ser tratados en otro estudio.

Por otra parte, con respecto a los sistemas de información, este órgano de fiscalización contrató para el presente año un servicio de auditoría interna relacionado con los sistemas informáticos en operación, entre los cuales se encuentra el SIDEX, Sistema de exportación en línea; por lo que ese tema no será tratado en este informe.

1.4 PERÍODO REVISADO

De julio de 2011 a noviembre de 2013.

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 contenidos en este informe.

1.6 NORMAS TÉCNICAS DE AUDITORÍA

En la ejecución del presente estudio de 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; 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).

1.7 COMUNICACIÓN VERBAL DE LOS RESULTADOS

Los resultados del presente estudio fueron comentados el 14/01/2014, con los siguientes funcionarios del SFE: Ing. Magda González Arroyo, Directora; Ing. Warner Herrera Méndez e Ing. Arlet Vargas Morales ambos funcionarios del Departamento de Control Fitosanitario; Ing. Gina Monteverde Castro, Jefe de Departamento de Certificación Fitosanitaria, Ing. Armando Vargas Rodríguez, de ese mismo departamento; MBA. Adrián Gómez Díaz, Jefe de la Unidad de Planificación Gestión de Calidad y Control Interno y Licda. Silvia Ramírez Moreira, Encargada Unidad de Control Interno.

2. RESULTADOS

HALLAZGO 2.1 - APARENTE FALTA DE CLARIDAD EN LA ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS Y FUNCIONES RELACIONADAS CON EL PROCESO DE EXPORTACIÓN

2.1.1 CRITERIO

- 2.1.1.1** Ley de Protección Fitosanitaria N°7664. Artículos 2a), c) y f); 5a),g) y p); 8a),f); 59, 60, 61, 62.
- 2.1.1.2** Decreto Ejecutivo N° 36801-MAG (art 41, 42, 43, 44 y 45).
- 2.1.1.3** Normas de control interno para el Sector Público (en adelante NCISP / N-2-2009-CO-DFOE), Norma 2.5.

2.1.2 CONDICIÓN

El Decreto Ejecutivo N° 36801-MAG aparentemente es confuso porque asigna funciones iguales o similares en el proceso de exportación, a los departamentos de Certificación Fitosanitaria y Control Fitosanitario. Así por ejemplo, señala lo siguiente:

Departamento de Certificación Fitosanitaria	Departamento de Control Fitosanitario
<p>El Artículo 41 establece como competencia del Departamento de Certificación Fitosanitaria la responsabilidad de verificar y certificar el estado fitosanitario en los sitios de producción, empaque y almacenamiento de artículos reglamentados para la exportación, de conformidad con la legislación nacional e internacional vigente en materia fitosanitaria (...)</p> <p>A su vez el Artículo 42 le señala entre otras las funciones de establecer y ejecutar los procedimientos fitosanitarios en fincas, empacadoras, lugares de almacenamiento y puntos de salida de artículos reglamentados para la exportación; así como emitir los certificados fitosanitarios y certificados fitosanitarios de operación; para la producción, empaque, almacenamiento, exportación y reexportación de artículos reglamentados, de conformidad con la legislación nacional e internacional vigente.</p>	<p>Para las Estaciones de Control Fitosanitario, el Artículo 45 estipula las funciones de disponer y ejecutar las medidas fitosanitarias en los puntos de salida para detectar la presencia de plagas reglamentadas en los artículos reglamentados a exportar; emitir los Certificados Fitosanitarios de exportación, de conformidad con la legislación internacional vigente, además de realizar la inspección y el muestreo de artículos reglamentados.</p>

Tomando como referencia lo descrito en el cuadro anterior, se consultó a la jefe del Departamento de Certificación Fitosanitaria, quien señaló lo siguiente:

... si podría generar algún tipo de confusión y/o duplicidad en el accionar de dichas dependencias".

(...)

Por lo general se hace una comunicación por escrito al jefe del Departamento de Control Fitosanitario por medio de correo electrónico u oficio, quien a su vez la transmite a los jefes de Estaciones de Control Fitosanitario que corresponda. En ocasiones cuando se trata de un tema específico de una Estación, puede haber comunicación directa, de forma escrita o verbal con el Jefe de la Estación.

(...)

La situación más cotidiana que se ha presentado son las diferencias de criterio y el cuestionamiento de directrices para la exportación, ya que emanan de un Departamento hacia otro, lo que no es lo mismo que la emisión de directrices dentro de un mismo Departamento. (...)

Debo aclarar que la certificación fitosanitaria en el sitio de producción y/o empaque es lo más recomendable y que las inspecciones en punto de salida deberían ser para verificación.

Al respecto, el jefe del Departamento de Control Fitosanitario expresó que sí hay confusión que incluso genera instrucciones verbales hacia los inspectores de las estaciones de Control Fitosanitario por parte de funcionarios del Departamento de Certificación Fitosanitaria, violentando el orden jerárquico establecido; agrega que no existe coordinación pues no se les comunican las disposiciones por escrito.

En adición a lo anterior, manifestó que la inspección en punto de salida es incongruente con la política nacional de que todo salga listo del interior del país y que en punto de salida se haga simple verificación documental por parte del Departamento de Control Fitosanitario, quien además verificará ingresos.

Según la jefe de la Unidad de Normalización del SFE, a dicha dependencia no se le ha informado de que el actual texto del Decreto Ejecutivo N° 36801-MAG genere confusión o duplicidad en las funciones de los Departamentos de Certificación y Control Fitosanitario, debido a falta de claridad. Tampoco se les ha hecho ninguna solicitud para una eventual modificación al respecto, por lo que no se está trabajando en este tema.

Sobre este particular el jefe de la Unidad de Planificación, Gestión de Calidad y Control Interno manifestó no haber sido informado.



Servicio Fitosanitario del Estado

Auditoría Interna



Aunque la Directora del SFE acepta que sí existe confusión en las competencias y funciones asignadas a los departamentos de Certificación Fitosanitaria y Control Fitosanitario en el decreto mencionado; no considera necesario que deba ser ajustado el mismo.

2.1.3 CAUSA

Visión plasmada en el Decreto Ejecutivo N° 36801-MAG, aparentemente no es suficientemente clara en la asignación de funciones a los departamentos de Certificación Fitosanitaria y Control Fitosanitario en su participación en el proceso de exportación de plantas o productos vegetales.

2.1.4 EFECTO

Riesgo potencial de que se esté presentando confusión y/o duplicidad en el accionar de los departamentos vinculados con el proceso de exportación de plantas y productos vegetales, lo que provoca diferencias entre ambas jefaturas y discrepancias en las instrucciones a los inspectores fitosanitarios; situación que eventualmente estaría generando de que se materialicen resultados negativos en la gestión.

2.1.5 CONCLUSIÓN

La situación actual del Decreto Ejecutivo N° 36801-MAG, en apariencia podría debilitar el SCI vinculado con el proceso de exportación de plantas y productos vegetales; por cuanto de acuerdo con el criterio externado por las jefaturas de los Departamentos de Certificación y Control Fitosanitario, el SFE debería analizar dicha situación a efecto de ajustar con mayor claridad lo relativo a las responsabilidades y funciones así como las líneas de jerarquía entre los funcionarios de esas dependencias para posteriormente realizar la modificación correspondiente.

2.1.6 RECOMENDACIONES

A las jefaturas de los Departamentos de Certificación y Control Fitosanitario (con el apoyo de la Unidad de Normalización y la Unidad de Planificación, Gestión de la Calidad y Control Interno) gestionar la implementación de la siguiente recomendación:

- 2.1.6.1** Analizar las competencias y funciones relacionadas con el proceso sustantivo denominado **“Control Fitosanitario de Exportación de Vegetales”**, asignadas a los Departamentos de Certificación y Control Fitosanitario en el Decreto Ejecutivo N° 36801-MAG; (considerando la dinámica de la organización y la naturaleza de operación de las citadas dependencias), a fin



Servicio Fitosanitario del Estado Auditoría Interna



de que se determine si realmente existe duplicidad de funciones, confusión, o falta de especificidad respecto a las actividades bajo la responsabilidad de dichas instancias. Los resultados de dicho análisis, se deberán someter a valoración de la Dirección del SFE.

A la Directora del SFE, gestionar la implementación de la siguiente recomendación:

- 2.1.6.2** Adoptar las medidas necesarias considerando los resultados producto de la implementación de la recomendación 2.1.6.1 anterior; entre ellas girar las instrucciones a las jefaturas de los departamentos involucrados para dilucidar cualquier aspecto poco claro relativo al Decreto Ejecutivo N° 36801-MAG. Caso contrario (o en forma complementaria), gestionando que se ajuste ese decreto y los procedimientos técnicos en lo que corresponda. Dicha gestión deberá quedar debidamente fundamentada y documentada.

HALLAZGO 2.2 – OCASIONALMENTE SE EMITEN CERTIFICADOS DE EXPORTACIÓN SIN QUE SE REALICE LA INSPECCIÓN DE LOS ENVÍOS

2.2.1 CRITERIO

- 2.2.1.1** Convención Internacional de Protección Fitosanitaria. NIMF N°7: Sistema de certificación para la exportación. NIMF N°12: Directrices para los certificados fitosanitarios. NIMF N°23: Directrices para la inspección. NIMF N°31: Metodologías para el muestreo de envíos.
- 2.2.1.2** Ley de Protección Fitosanitaria N°7664. Artículos 2a), c) y f); 5a), g) y p); 8a),f); 59, 60, 61 y 62.
- 2.2.1.3** Decreto Ejecutivo N° 26921-MAG. Artículos 204, 205, 206, 213, 215, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 233, 234, 235, 236, 237 y 240.
- 2.2.1.4** Decreto Ejecutivo N° 36801-MAG. Artículos 41, 42 y 45.
- 2.2.1.5** Guía Procedimientos para la inscripción en la Base de Datos de Exportadores de productos no tradicionales. F.E.01. 2012.

2.2.2 CONDICIÓN

El SFE está emitiendo los certificados fitosanitarios para todos los envíos, indistintamente de si se inspeccionan o no los mismos, aparentemente incumpliendo lo establecido en la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) y la normativa nacional (Decreto Ejecutivo N° 26921-MAG).

Sobre este tema, el jefe del Departamento de Control Fitosanitario indicó que no se inspeccionan todos los envíos y que nunca ha existido un porcentaje de muestreo establecido por punto de salida (Estación de Control Fitosanitario). Estos aspectos fueron corroborados por un supervisor del Departamento de Control Fitosanitario y ratificados por el Ing. Tobías Hidalgo, jefe de la Estación de Control Fitosanitario de Puerto Limón, por donde se exporta cerca del 80% de los productos costarricenses. En adición a lo anterior, el jefe de la Estación de Control Fitosanitario del Aeropuerto Juan Santamaría señaló que se revisa de un 20 a 25% de los envíos, aunque no al azar sino considerando la naturaleza de los mismos. En la Estación de Control Fitosanitario de Puerto Caldera se emiten los certificados fitosanitarios aunque no se inspeccionen todos los envíos. Por el contrario en la Estación de Paso Canoas indicaron que todos los envíos se inspeccionan y se hacen los certificados y cobros respectivos.

Al respecto el Subdirector del SFE señaló que sería humanamente imposible inspeccionar todos los envíos en puerto de salida, para emitir el certificado fitosanitario respectivo. Además las condiciones de infraestructura en puerto de salida no son apropiadas, y la

mayoría de estos envíos van con temperatura regulada por lo que al abrir los contenedores se rompe la cadena de frío.

Agregó dicho funcionario, que una solución para tener una muestra significativa de envíos inspeccionados, sería realizar esta inspección en planta de empaque, lo cual permitiría corregir algunas no conformidades del envío antes de emitir el certificado en puerto de salida. Indica que para lograr lo anterior la dirección debe emitir una directriz a fin realizar toda esta labor en planta de empaque, con el personal regional existente y el que se traslade o contrate.

Por su parte, la Directora del SFE expresó que debe estar basado en un sistema de inspección al azar usando la NIMF de muestreo respectiva; y que la falta de inspección no es necesariamente un problema.

2.2.3 CAUSA

En apariencia debido a la insuficiencia en la capacidad instalada (infraestructura y personal) no es factible inspeccionar todos los envíos de plantas y productos vegetales; además se carece de un procedimiento de muestreo cuya aplicación permita administrar el nivel de riesgo aceptable.

2.2.4 EFECTO

La práctica establecida por el SFE, en apariencia, no garantiza en una forma razonable el cumplimiento del compromiso establecido en los certificados fitosanitarios.

2.2.5 CONCLUSIÓN

No todos los envíos son inspeccionados, situación que aparentemente no responde al propósito que se persigue con la emisión de los certificados fitosanitarios, más aun cuando dicha gestión no se está soportando en un muestreo representativo técnicamente definido, cuya aplicación permita administrar un nivel de riesgo aceptable. Dicha condición debilita el sistema de control interno al no ajustarse la gestión emprendida a dar cumplimiento a cabalidad de lo que demanda el ordenamiento jurídico y técnico que regula este aspecto. Asimismo, dicha práctica podría estar incidiendo en que se presenten intercepciones y rechazos.

2.2.6 RECOMENDACIÓN

A la Directora del SFE, girar instrucciones a la jefatura del Departamento de Control Fitosanitario para gestionar la implementación de la siguiente recomendación:

2.2.6.1 Adoptar las medidas necesarias, con el fin de ajustar el sistema de control interno (lo que incluye elaborar y ajustar procedimientos) relacionado con la emisión de certificados fitosanitarios al cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico aplicable; lo cual debe considerar, entre otros aspectos, lo siguiente:

- a) Diseñar, aprobar e implementar un procedimiento de muestreo representativo; (por análisis estadístico, por riesgo debido al tipo de producto, por historial de intercepciones etc.) cuyos resultados permitan la emisión de certificados fitosanitarios amparados a la inspección previa respectiva; en dicha función la administración del SFE se podría apoyar en el COTECUAR, por cuanto una de sus funciones es contribuir con el mejoramiento de la actividad bajo la responsabilidad del Departamento y Estaciones de Cuarentena Agropecuaria (actualmente Departamento de Control Fitosanitario y Estaciones de Control Fitosanitario).
- b) Realizar revisiones periódicas de los sistemas de inspección para la exportación a fin de validar la idoneidad de su diseño y determinar las modificaciones requeridas para asegurar su solidez técnica. Dicho aspecto deberá formar parte de los procedimientos respectivos.
- c) Valorar la factibilidad (recursos humanos y operativos necesarios) para que las inspecciones de los envíos se realicen en planta empacadora (mediante muestreo significativo determinado) y que los certificados se emitan en puntos de salida posterior a la revisión documental. Si se considera este aspecto viable para la organización, podría requerir en forma previa un diagnóstico para establecer la estrategia que permita en forma gradual su implementación; las decisiones que adopte la administración del SFE conforme los resultados que se vayan obteniendo, deberán verse reflejadas en su planificación y responder a la atención de planes de acción y/o cronogramas de actividades cuya implementación efectiva permita cumplir con los objetivos propuestos.

HALLAZGO 2.3 - SE APLICA EL COBRO DE TARIFAS A LAS EXPORTACIONES AUNQUE NO SE PRESTE EL SERVICIO DE INSPECCIÓN

2.3.1 CRITERIO

- 2.3.1.1** Convención Internacional de Protección Fitosanitaria. NIMF N°23: Directrices para la inspección
- 2.3.1.2** Ley de Protección Fitosanitaria N°7664. Artículos 2a), c) y f); 5a),g) y p); 8a),f); 59, 60, 61, 62, y 63 d).
- 2.3.1.3** Decreto Ejecutivo N° 26921-MAG. Reglamento a la Ley de Protección Fitosanitaria. Artículos 204, 205, 206, 213, 215, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 233, 234, 235, 236, 237 y 240.
- 2.3.1.4** Decreto Ejecutivo N° 36801-MAG Reglamento de la Estructura Organizativa del Servicio Fitosanitario del Estado. Artículos 41 y 43.
- 2.3.1.5** Decretos Ejecutivos N° 27763-MAG Y N° 35753-MAG y sus actualizaciones: Fijación de tarifas de los servicios del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

2.3.2 CONDICIÓN

La Ley de Protección Fitosanitaria N°7664 establece en su artículo 63 d) que el SFE contará con ingresos por concepto de **servicios** para la importación o exportación de productos.

De acuerdo con lo dispuesto en los decretos ejecutivos N° 27763-MAG y N° 35753-MAG y sus actualizaciones, el Ministerio de Agricultura y Ganadería por medio del SFE establece y gestiona el cobro de las tarifas por los servicios brindados; no obstante, en la actualidad se cobra a todas las exportaciones de plantas y productos vegetales aunque a algunos no se les brinde ningún servicio de inspección o verificación de condición fitosanitaria.

Sobre este tema un supervisor del Departamento de Control Fitosanitario indicó que existen una serie de códigos de tarifas para los servicios de exportación, establecidos en los decretos correspondientes, pero dependiendo del sistema FAD en línea de la plataforma de Procomer, el Formulario Aduanero de Desalmacenaje "FAD" puede ser aprobado sin requerir inspección del envío, aunque siempre se cobre. Al respecto los jefes de las tres principales Estaciones de Control Fitosanitario por los que se realiza exportación de plantas y productos vegetales (Puerto Limón, Aeropuerto Juan Santamaría y Puerto Caldera) confirmaron el cobro de la tarifa aunque no se realice inspección del envío.

De acuerdo con la jefe del Departamento de Certificación Fitosanitaria, hay dos tipos de empresas que no se inspeccionan en el punto de salida:

1. *Empresas en el Sistema de Acuerdo de Cumplimiento Fitosanitario: estas empresas han demostrado que su trayectoria en cuanto a intercepciones en los puntos de salida como en los países de destino, ha sido muy buena y no se les ha interceptado o se les ha interceptado plagas en muy pocas ocasiones. A estas empresas se les certifica el sistema de producción, empaque y exportación con una nota que no debe ser inferior a 93%. Por circunstancias que se presentan en los puntos de salida, motivadas por los costos y los tiempos que se invierten en la inspección en el punto de salida, se ha promovido la certificación de algunas empresas que no han tenido una trayectoria tan "impecable" en cuanto a las intercepciones pero que se les ha auditado y han cumplido con la nota mínima para certificarse, en algunas ocasiones después de hacer algunos ajustes en sus sistemas. En conclusión, toda empresa certificada para el Sistema de Acuerdo de Cumplimiento Fitosanitario, ha aprobado la certificación de sus procesos con no menos del 93%.*
2. *Empresas en Programas Especiales: todas la empacadoras de piña, café, banano, Dracaena spp. para Estados Unidos, melón, sandía, mango, chile y tomate para Estados Unidos. (...)*

(...) Las empresas que están dentro de las modalidades descritas, pagan las tarifas de la misma forma que todas las demás empresas.

Al respecto la Unidad de Asuntos jurídicos señaló que por principio de legalidad el SFE sólo podrá cobrar por concepto de inspección los embarques que haya revisado.

En la página web del SFE se presenta la siguiente información con relación a las tarifas por servicios establecidas a partir de febrero 2013 (una vez aplicado el IPC):

CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	MONTO COLONES
1	Certificados del Servicio Fitosanitario del Estado:	
1.a	De Exportación o Reexportación de productos y subproductos vegetales	3.465,00
2	Por cuota anual de:	
2.a	Exportadores de productos no tradicionales	53.971,00
5	Por exportación de: (*)	

() Describe los servicios que se brinda (inicia los casos en que se cobra por cajas, sacos o empaques etc. o contenedores, camiones furgones etc); sin entrar a detallar si se trata del proceso de inspección e emisión de la certificación.*

Se determinó que la terminología utilizada en los decretos de cobro de tarifas para describir el servicio de inspección han variado, así en el Decreto Ejecutivo N° 27763-MAG (1999) se denominó "Por exportación de..."; por el contrario en el año 2000 (Decreto Ejecutivo N° 28560-MAG) el numeral 5 del cuadro anterior, se denominó "Por Inspección de..."; en el Decreto Ejecutivo actualmente vigente N° 35753-MAG nuevamente se le denomina "Por exportación de..."; término aparentemente incorrecto de acuerdo con las definiciones del Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española.

2.3.3 CAUSA

Prácticas administrativas (en apariencia) sin sustento legal.

2.3.4 EFECTO

Aparente cobro ilegal, por servicios que no se están prestando.

2.3.5 CONCLUSIÓN

El Servicio Fitosanitario del Estado está incurriendo en un aparente cobro ilegal de tarifas por servicios que no está prestando, situación que eventualmente podría ocasionar consecuencias negativas a la organización y a los funcionarios respectivos.

2.3.6 RECOMENDACIONES

A la Directora del SFE girar instrucciones a las jefaturas de los Departamentos de Certificación y Control Fitosanitario y de Administración y Finanzas (apoyándose en la Unidad de Asuntos Jurídicos) a fin de gestionar la implementación de las siguientes recomendaciones:

2.3.6.1 Valorar con relación a las tarifas que conforman el grupo denominado “por exportación”, que se modifique dicho texto para que el mismo describa e identifique de la mejor manera los servicios que realmente brinda la organización a través de la aplicación de las tarifas que lo conforman; situación que de validarse debe permitir ajustar en forma oficial la lista de tarifas. La decisión que se adopte deberá justificarse y documentarse.

2.3.6.2 Analizar la práctica del cobro de servicios de inspección (aplicación de las tarifas vigentes) sobre aquellos envíos que según la dinámica establecida por el SFE, no están siendo sujetos a los mismos previo a la emisión del certificado fitosanitario; lo anterior a efecto de que la administración activa adopte las medidas que pudiesen corresponder. Dicha gestión debe considerar como fuente primaria (entre otros aspectos) la estructura de costos contenida en el informe emitido por la compañía LAO & ASOC. S.A. (la cual ha permitido a la fecha contar con tarifas actualizadas a través de la aplicación del IPC), específicamente las relativas a las tarifas vinculadas con la anterior dependencia denominada “Departamento Fitosanitario de Exportación”, a efecto de validarlas o dejarlas sin efecto. En este último caso, dicha gestión deberá permitir establecer las tarifas que requiere la organización según su dinámica actual. La decisión que se adopte deberá justificarse y documentarse.



Servicio Fitosanitario del Estado

Auditoría Interna



- 2.3.6.3** Establecer (según la determinación del costo respectivo), tarifas diferenciadas a aquellos exportaciones que están bajo un programa especial o Acuerdo de cumplimiento; situación que no estaría obligando a que los envíos respectivos estén sujetos a inspección en forma previa a la emisión del certificado fitosanitario. La decisión que se adopte deberá justificarse y documentarse.

HALLAZGO 2.4 - EXISTE LA PRÁCTICA DE DEJAR A CRITERIO UNILATERAL DEL INSPECTOR EN PUNTO DE SALIDA EL ACEPTAR EL FAD, RECHAZARLO O REMITIR PARA INSPECCIÓN EL ENVÍO; CON EL INCONVENIENTE DE QUE NO SE CUENTA CON MECANISMOS DE CONTROL CUYA APLICACIÓN SOPORTEN ESTE TIPO DE DECISIONES Y PROPICIEN UNA ADECUADA SUPERVISIÓN DE ESA GESTIÓN

2.4.1 CRITERIO

- 2.4.1.1** Ley de Protección Fitosanitaria N°7664. Artículos 2a), c) y f); 5a),g) y p); 8f); 59, 60 y 61.
- 2.4.1.2** Normas de control interno para el Sector Público, Norma 2.5.3.
- 2.4.1.3** Procedimiento Guía F.E. 05 "Guía de Procedimiento a través de Punto de salida Marítimo".
- 2.4.1.4** Procedimiento Guía F.E. 06 "Guía de Procedimiento a través de Punto de salida Terrestre y Fluvial".

2.4.2 CONDICIÓN

Las guías F.E. 05 "Guía de Procedimiento a través de Punto de salida Marítimo"-, y F.E. 06 "Guía de Procedimiento a través de Punto de salida Terrestre y Fluvial"- indican en el punto 3 c) que es al inspector del SFE a quien corresponde elegir (sin ninguna directriz particular) si el FAD es aceptado, retenido para inspección o denegado. Parte del problema se origina en puntos de salida de elevado movimiento tal el caso de las estaciones de Control Fitosanitario de Puerto Limón y Aeropuerto Juan Santamaría.

Por este factor la jefa del Departamento de Certificación Fitosanitaria considera poco viable que sea el jefe de dichas estaciones quien defina cuáles envíos deben ser inspeccionados. En el caso particular de la Estación de Control Fitosanitario de Puerto Caldera el jefe de la misma indicó que la designación del funcionario que atiende cada envío se hace según disponibilidad, aunque es este funcionario el que decide si se hace inspección del envío. Sin embargo es criterio del jefe del departamento de control fitosanitario que aunque podría ser viable que sean los jefes de estación quienes definan a cuáles envíos se deberá hacer inspección, es preferible que corresponda al Departamento de Certificación Fitosanitaria mantener un control aleatorio de las exportaciones por empresa.

Sobre este aspecto, la Auditoría Interna ha recibido denuncias que hacen ver que la discrecionalidad con la que cuentan los inspectores, en algunas ocasiones aparentemente están generando actos irregulares y/o de corrupción; no obstante, a este órgano de fiscalización se le ha hecho difícil verificar dichas situaciones, entre otros aspectos, por cuanto la información suministrada por los denunciantes ha sido insuficiente; o la misma, por las circunstancias en que se presenta es difícil de probar.

2.4.3 CAUSA

Aparentemente la insuficiencia actual en la capacidad instalada de recurso humano, está permitiendo que quede a criterio unilateral del inspector en punto de salida el aceptar el FAD, rechazarlo o remitir para inspección el envío.

2.4.4 EFECTO

Riesgo potencial de que sea el mismo funcionario quien decida cuáles embarques deben ser inspeccionados y él mismo realizar dicha labor con riesgo de que se presenten anomalías en el proceso de inspección (sin que sean detectadas en forma oportuna).

2.4.5 CONCLUSIÓN

Una sana práctica administrativa indica que debe existir una adecuada segregación de funciones, por lo que aspectos sustantivos vinculados con el proceso de inspección no deberían estar únicamente bajo el marco de carácter discrecional de un sólo inspector. No obstante, ante la eventual imposibilidad de contar con una adecuada segregación de funciones que facilite el control y la supervisión sobre las actividades vinculadas con la inspección de los envíos (lo anterior por existir aparentemente una capacidad instalada de recurso humano insuficiente), la administración tiene la obligación de diseñar e implementar mecanismos y prácticas de control complementarias al control interno existente, cuya aplicación permita fortalecer el proceso de cumplimiento de objetivos y se minimice el riesgo de que se materialicen hechos no deseados.

2.4.6 RECOMENDACIÓN

A la jefatura del Departamento de Control Fitosanitario, gestionar la implementación de la siguiente recomendación:

2.4.6.1 Analizar el contenido de las guías F.E. 05 "Guía de Procedimiento a través de Punto de salida Marítimo"-, y F.E. 06 "Guía de Procedimiento a través de Punto de salida Terrestre y Fluvial"- y tomar las medidas requeridas para evitar que quede a discreción de los inspectores si se debe inspeccionar el envío y que sea el mismo funcionario quien realice dicha labor, situación que deberá propiciar ajustar dichas guías en lo que corresponda; caso contrario, se deberá revisar el sistema de control interno existente, a efecto de determinar si es necesario diseñar e implementar mecanismos y prácticas de control complementarias al control interno existente, cuya aplicación garantice en forma razonable que con dichas medidas se fortalece el proceso de control, supervisión y monitoreo periódico de la gestión vinculada con la inspección de los envíos, con el fin de fortalecer el proceso de cumplimiento de objetivos y minimizar el riesgo de que se materialicen hechos no deseados. La decisión que se adopte deberá quedar fundamentada y documentada.

HALLAZGO 2.5 - FALTA DE CONOCIMIENTO E IMPLEMENTACIÓN EN MATERIA DE CONTROL INTERNO, DEL PERSONAL QUE PARTICIPA EN EL PROCESO DE EXPORTACIÓN DE PLANTAS Y PRODUCTOS VEGETALES

2.5.1 CRITERIO

- 2.5.1.1** Ley General de Control Interno N° 8292, artículos 7°, 8°, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19.
- 2.5.1.2** Normas de control interno para el Sector Público (en adelante NCISP / N-2-2009-CO-DFOE), Normas 1.1, 1.2, 1.4, 1.5, 1.7, 2.1, 2.4, 2.5, 3.1, 3.2, 3.3, 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 5.1, 5.3, 5.4, 6.1, 6.2 y 6.3.
- 2.5.1.3** Directrices generales para el establecimiento y funcionamiento del sistema específico de valoración del riesgo institucional (SEVRI / D-3-2005-CO-DFOE).
- 2.5.1.4** Política de Control Interno. Unidad de Planificación, Gestión de la Calidad y Control Interno.SFE. PCCI-CI-P-01. Versión 02. 23/07/2012.

2.5.2 CONDICIÓN

En el documento PCCI-CI-P-01 "La Política de Control Interno del SFE", se establece en el punto N° 2 que el propósito es "**Implementar el MSCI**" en estricto apego al marco legal y técnico vigente que regula la materia de control interno. A su vez el punto N° 3 indica que el MSCI será implementado en forma **obligatoria y sostenible en cada una de las instancias** (departamentos y/o unidades) que conforman la estructura organizativa del SFE. Además, el numeral 5.2.4 señala que **cada titular subordinado debe establecer, mantener, perfeccionar y evaluar** el Sistema de Control Interno específico de la instancia técnica o administrativa a su cargo y que el sistema de control interno específico debe contener como mínimo los elementos definidos en el documento PCCI-CI-G-01 "Guía para la implementación del Modelo de Control Interno del SFE".

Sobre este tema la jefa del Departamento de Certificación Fitosanitaria indicó que en el mismo las gestiones para implementar dicha guía han consistido en darle seguimiento al SEVRI así como implementar controles sobre la entrega y manejo de documentos y equipo. A su vez el jefe del Departamento de Control Fitosanitario señaló al respecto que la implementación del estándar PCCI-CI-G-01 no se ha realizado debido a que él le ha señalado varias deficiencias, ya que al ser un sistema de autoevaluación cualquier actividad que se realice cae en el ámbito de lo subjetivo y se puede calificar "caprichosamente".

Lo anterior pone en evidencia que la gestión emprendida por la administración del SFE ha sido insuficiente para implementar la recomendación 2.1.6.1 del informe AI-SFE-SA-INF-010-2012, "Evaluación del sistema de control interno (SCI) del proceso

sustantivo "Control Fitosanitario de Importación de Vegetales", (comunicado con oficio AI SFE 007-2013 del 24/01/2013), que recomendó la implementación de dicho estándar.

La Auditoría Interna aplicó una encuesta de dos preguntas para conocer la percepción de los funcionarios que participan en el proceso de exportación de plantas y productos vegetales, acerca de su conocimiento y condición del SCI institucional. Se encuestó a los jefes de los dos departamentos, así como a 10 inspectores de Certificación Fitosanitaria, al igual que a 3 supervisores y 10 jefaturas de estaciones de Control Fitosanitario; los resultados reflejan que el personal tiene deficiencias de conocimiento en materia de control interno (Cuadros N° 1 y N° 2).

Cuadro N° 1

CONSULTA SOBRE EL CONOCIMIENTO DE LA MATERIA DE CONTROL INTERNO		CANTIDAD Y PORCENTAJE RESPECTO A LAS RESPUESTAS OBTENIDAS									
		ESCALA DE EVALUACIÓN									
		Incipiente		Novato		Competente		Experto		Diestro	
Encuestados Cargos	Cantidad Encuestas	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%
Jefaturas Deptos	2	1	50%								
Inspector Cert. F	10	7	70%	3	30%						
Supervisor Cont	3	1	33.33%			1	33.33%	1	33.33%		
Jefe Est. Cont. F	10	3	30%	4	40%	2	20%	1	10%		

Cuadro N° 2

CONSULTA SOBRE EL ESTADO DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO		CANTIDAD Y PORCENTAJE RESPECTO A LAS RESPUESTAS OBTENIDAS									
		ESCALA DE EVALUACIÓN									
		Incipiente		Novato		Competente		Experto		Diestro	
Encuestados Cargos	Cantidad Encuestas	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%
Jefaturas Deptos	2			1	50%						
Inspector Cert. F	10	4	40%	5	50%	1	10%				
Supervisor Cont	3	1	33.33%			2	66.66%				
Jefe Est. Cont. F	10	4	40%	4	40%	1	10%	1	10%		

Es necesario señalar que la Jefatura del Departamento de Control Fitosanitario, ante los aspectos consultados, no dio respuesta conforme la escala de evaluación antes citada, sino que manifestó lo siguiente:

- Con relación al tema del conocimiento sobre la materia de control interno, dicha jefatura señaló: *"Ninguna de las anteriores descripciones de posibilidades es adecuada ya que soy crítico de la forma que se ha transmitido el control interno es una actividad que tiende a aplicar los objetivos de la Ley de Control Interno a todo lo que hacemos, esto genera una visión clara del tema, y luego se puede bajar con metodologías para el desarrollo de un adecuado control interno."*
- Con relación al tema del estado del sistema de control interno, dicha jefatura indicó: *"Nuevamente resalto el modelo de control interno como se ha explicado no ha sido digerible, la gente no sabe cómo es eso del modelo de control interno ni este servidor conoce del modelo en forma memorizada aunque creo tener conocimiento claros del lo que es control interno"*.

Adicionalmente se analizaron las Autoevaluaciones Anuales de Control Interno (las mismas fueron parciales, por cuanto consideraron únicamente tres de los cinco componentes funcionales) realizadas por los Jefes de Departamento de Certificación Fitosanitaria y Control Fitosanitario (documento F-01-PCCI-CI-MT-01); que generaron la siguiente información:

- **Departamento de Control Fitosanitario:** Obtuvo una calificación de **Experto** para los tres componentes: ambiente de control, valoración de riesgos y seguimiento.
- **Departamento de Certificación Fitosanitaria:** consignó calificación de **Novato** para ambiente de control, y de Incipiente tanto para valoración de riesgos como de seguimiento.

Al respecto la Encargada de Control Interno del SFE señaló que para el próximo año está programada la contratación de una charla en materia de ética y que a nivel interno se continuará con la capacitación al Grupo de Enlace y capacitaciones puntuales en SEVRI y autoevaluación.

2.5.3 CAUSA

- El SFE no cuenta con un programa de capacitación institucional (diferenciado respecto al nivel del personal) en materia de control interno bajo un enfoque de gestión de calidad.
- La estrategias implementada por el SFE para difundir e implementar su modelo de control interno no ha sido suficiente.

2.5.4 EFECTO

Impacto negativo en la implementación efectiva del modelo de control interno del SFE.

2.5.5 CONCLUSIÓN

Un elemento fundamental para implementar, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional en apego a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico y técnico, es precisamente contar con recursos humanos capacitados en la materia de control interno; razón por la cual, el SFE considerando lo descrito en el presente hallazgo, deberá adoptar acciones inmediatas para subsanar la debilidad detectada.

Además, el SFE deberá revisar la estrategia de implementación de su modelo de control interno; por cuanto la misma no está permitiendo que el citado modelo sea conocido, entendido y aplicado en oficinas que operan a nivel central y aquellas que se encuentran

alejadas de su sede central y que tienen bajo su responsabilidad actividades sustantivas y de apoyo, situación que genera un riesgo potencial de que no se logren los objetivos establecidos.

2.5.6 RECOMENDACIONES

A la jefatura de la Unidad de Planificación, Gestión de la Calidad y Control Interno (UPCCI), gestionar la implementación de la siguiente recomendación:

- 2.5.6.1** Diagnosticar el estado en que se encuentra la implementación del Modelo de Control Interno del SFE. Dicho resultado debería permitir, entre otros aspectos, depurar o adicionar la estrategia de implementación, cuya gestión posibilite elaborar, aprobar e implementar el cronograma de actividades ajustado que visualice las actividades que estaría realizando el SFE para cada uno de los componentes funcionales; situación que deberá fortalecer el modelo desde el punto de vista estructural y funcional, al concretar la aplicación de acciones necesarias para su implementación en cada una de las dependencias que conforman la estructura organizativa del SFE.

La UPCCI en dicha gestión deberá coordinar lo que corresponda con la Dirección y la Comisión de Control Interno del SFE.

A las jefaturas de la Unidad de Planificación, Gestión de Calidad y Control Interno y Unidad de Recursos Humanos, gestionar la implementación de la siguiente recomendación:

- 2.5.6.2** Elaborar, aprobar e implementar el programa de capacitación cuya implementación permita formar al personal del SFE en materia de control interno y su vínculo con la gestión de calidad. Dicha gestión debe permitir integrar dichas necesidades de capacitación al Programa de Capacitación Institucional. La gestión emprendida debe estar orientada a capitalizar los esfuerzos que se realicen; a efecto de llevar a cabo acciones que permitan, entre otros aspectos, evaluar el conocimiento adquirido, identificación de funcionarios que se pueden convertir en referentes y su aplicación en el quehacer institucional. Dicho aspecto, deberá formar parte del diagnóstico y cronograma de actividades citado en la recomendación 2.5.6.1 anterior.

A la jefatura del Departamento de Control Fitosanitario, gestionar la implementación de la siguiente recomendación:

2.5.6.3 Adoptar las medidas que permitan en forma efectiva la atención de la recomendación 2.1.6.1 del informe AI-SFE-SA-INF-010-2012, "Evaluación del sistema de control interno (SCI) del proceso sustantivo "Control Fitosanitario de Importación de Vegetales", (comunicado con oficio AI SFE 007-2013 del 24/01/2013); situación que debe permitir implementar el documento identificado como PCCI-CI-G-01 denominado "Guía de Implementación del Modelo de Control Interno del SFE" y estandarizar (en lo aplicable, teniendo en cuenta las particularidades según su naturaleza de operación) el SCI relativo a las Estaciones de Control Fitosanitario.

En esta ocasión, se advierte que la no atención en tiempo y forma de recomendaciones aceptadas por la administración, estaría generando la determinación de eventuales responsabilidades, según lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley General de Control Interno N° 8292; razón por la cual, el plazo que se defina para implementar la presente recomendación deberá ser razonable e improrrogable.

2.5.6.4 Incorporar como parte de los temas a considerar en la atención de la recomendación 2.1.6.1 contenida en el informe N° AI-SFE-SA-INF-010-2012 comunicado con oficio AI SFE 007-2013 del 24/01/2013, todos aquellos aspectos que permitan fortalecer el sistema de control interno relativo al proceso sustantivo "Control Fitosanitario de Exportación de Vegetales"; gestión que se deberá reflejar en el plan de acción y/o cronograma de actividades que guíe la implementación del modelo de control interno del SFE.

A las jefaturas del Departamento de Certificación Fitosanitaria y de la Unidad de Análisis de Riesgos de plagas, gestionar la implementación de la siguiente recomendación:

2.5.6.5 Adoptar las medidas que permitan en forma efectiva ajustar su accionar al Modelo de Control Interno del SFE; para lo cual, entre otros aspectos, se deberá implementar el documento identificado como PCCI-CI-G-01 denominado "Guía de Implementación del Modelo de Control Interno del SFE".

Se hace extensiva la presente recomendación al resto de dependencias del SFE, a efecto de que considerando los resultados que se obtengan producto de la atención de la recomendación 2.5.6.1 anterior, se establezca la estrategia institucional que permita una aplicación efectiva de la citada Guía.



Servicio Fitosanitario del Estado

Auditoría Interna



A la Directora del SFE, gestionar la implementación de la siguiente recomendación:

- 2.5.6.6** Solicitar a la Comisión de Control Interno la elaboración y aprobación del plan de acción y/o cronograma de actividades cuya aplicación permita dar seguimiento a la implementación del Modelo de Control Interno del SFE, especialmente de aquellas dependencias que tienen la obligación de atender recomendaciones de la "Guía de Implementación del Modelo de Control Interno del SFE" (PCCI-CI-G-01). Como parte de su gestión, dicha Comisión deberá emitir un informe de avance sobre su gestión, para lo cual la Dirección le establecerá la periodicidad para su presentación; el cual deberá permitir, entre otros aspectos, ajustar el cronograma de actividades institucional relacionado con la implementación del citado Modelo.

HALLAZGO 2.6 - MANUALES DE PROCEDIMIENTOS RELATIVOS A LA INSPECCIÓN Y CERTIFICACIÓN DE PLANTAS Y PRODUCTOS VEGETALES EN PUNTO DE SALIDA, DESACTUALIZADOS CON RESPECTO AL DECRETO EJECUTIVO N° 36801-MAG

2.6.1 CRITERIO

- 2.6.1.1** Ley de Protección Fitosanitaria N°7664. Artículos 2a), c) y f); 5a),g) y p); 8a),f); 59, 60, 61 y 62.
- 2.6.1.2** Decreto Ejecutivo N° 26921-MAG. Artículos 204, 205, 206, 213, 215, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 233, 234, 235, 236, 237 y 240.
- 2.6.1.3** Decreto Ejecutivo N° 36801-MAG. Artículos 41, 42, 43 44 y 45.
- 2.6.1.4** Procedimiento Guía F.E. 05 "Guía de Procedimiento a través de Punto de salida Marítimo".
- 2.6.1.5** Procedimiento Guía F.E. 06 "Guía de Procedimiento a través de Punto de salida Terrestre y Fluvial"-
- 2.6.1.6** Procedimiento "Guía de Procedimientos para Inscripción en la Base de datos de Exportadores de productos no tradicionales. F.E.01 2012".

2.6.2 CONDICIÓN

El Decreto Ejecutivo N°36801-MAG se promulgó en octubre del año 2011, y en el mismo se asignó a las Estaciones de Control Fitosanitario la responsabilidad de disponer y ejecutar las medidas en los puntos de salida para detectar la presencia de plagas reglamentadas en las exportaciones y de emitir los Certificados Fitosanitarios de Exportación; pero a su vez se consignó que corresponde al Departamento de Certificación Fitosanitaria **establecer y ejecutar los procedimientos fitosanitarios** en fincas, empacadoras, lugares de almacenamiento y puntos de salida de artículos reglamentados para la exportación, al igual que **proponer y desarrollar** sistemas alternativos de inspección y certificación fitosanitaria. Según se nos informó, el citado departamento tiene en proceso emitir un Manual de Inspección que incluya la integración de los inspectores de los Departamentos de Certificación Fitosanitaria y de Control Fitosanitario, para el proceso de certificación fitosanitaria.

Se determinó que las **guías F.E. 05 "Guía de Procedimiento a través de Punto de salida Marítimo"-, y F.E. 06 "Guía de Procedimiento a través de Punto de salida Terrestre y Fluvial"-** relativas a la inspección y certificación de plantas y productos vegetales y la **"Guía de Procedimientos para Inscripción en la Base de datos de Exportadores de productos no tradicionales. F.E.01 2012"**, se encuentran desactualizadas, las dos primeras al no considerar la función e integración de los funcionarios de los departamentos de Certificación Fitosanitaria, Control Fitosanitario y el

Departamento de Operaciones Regionales en el proceso de exportación de plantas y productos vegetales.

2.6.3 CAUSA

La gestión emprendida ha sido insuficiente; situación que no ha permitido que el Departamento de Certificación Fitosanitaria cuente con procedimientos relativos al proceso de exportación de plantas y productos vegetales actualizados.

2.6.4 EFECTO

Riesgo potencial de que se presenten omisiones, errores o malas prácticas administrativas al no contar el SFE con procedimientos actualizados que regulen y estandaricen las actividades vinculadas con la exportación de material vegetal.

2.6.5 CONCLUSIÓN

Un componente fundamental del sistema de control interno es el denominado "Actividades de Control"; por cuanto establece la obligación de documentar cada una de las actividades que conforman los procesos de la organización. Si bien el SFE viene realizando esfuerzos importantes con relación a este aspecto, la situación evidenciada (de no ser atendida en forma oportuna), estaría generando un debilitamiento en el SCI de los Departamentos de Certificación y Control Fitosanitario (e inclusive, el correspondiente al Departamento de Operaciones Regionales), con las consecuencias negativas que podría ocasionarle esa condición respecto al cumplimiento de objetivos.

2.6.6 RECOMENDACIÓN

A la jefatura del Departamento de Certificación Fitosanitaria (con apoyo de la Dirección, UPCCI y de los departamentos Control Fitosanitario y Operaciones Regionales), gestionar la implementación de la siguiente recomendación:

- 2.6.6.1** Elaborar, aprobar, divulgar e implementar el o los procedimientos que regulen y estandaricen las actividades relativas a la exportación de material vegetal; los cuales deben aclarar aspectos vinculados con la delimitación de responsabilidades de los funcionarios, líneas de mando y control sobre las diferentes etapas del proceso de inspección y certificación de plantas y productos vegetales de exportación. En dicha gestión se deberá aplicar el procedimiento PCCI-GC.PG-01 "Elaboración y aprobación de documentos del SFE".

HALLAZGO 2.7 - DEBILIDADES EN EL REGISTRO DE EXPORTADORES DEL SFE

2.7.1 CRITERIO

- 2.7.1.1** Ley de Protección Fitosanitaria N°7664. Artículos 2a), c) y f); 5a),g) y p); 8f); 59, 60 y 61.
- 2.7.1.2** Ley General de Control Interno N° 8292, artículos 10 y 22 inciso e).
- 2.7.1.3** Normas de control interno para el Sector Público" (N-2-2009-CO-DFOE), Norma 4.4.4.
- 2.7.1.4** Decreto Ejecutivo N° 26921-MAG. Reglamento a la Ley de Protección Fitosanitaria. Artículo 233 c) y e); 238
- 2.7.1.5** Guía Procedimientos para inscripción en la Base de datos de Exportadores de Productos no tradicionales. F.E. 01.

2.7.2 CONDICIÓN

El Registro de exportadores de plantas y productos de origen vegetal se lleva mediante un sistema digital denominado "SIDEX", Sistema de exportación en línea. (La Auditoría Interna concluyó un estudio independiente de los Sistemas Informáticos del SFE, que incluye esta base de datos).

A fecha de revisión se tiene un alto volumen de expedientes de exportadores (3324), de los cuales cerca de 1300 están activos. Como resultado de la evidencia producto de la revisión (sobre aspectos de forma) de 29 expedientes físicos que conformaron la muestra aleatoria del universo (entre antiguos, intermedios y nuevos) que conforman el Registro de exportadores de productos de origen vegetal, se determinó lo siguiente:

- Los expedientes físicos de cada registro se encuentran identificados, cumplen con la normativa especificada en la Guía procedimientos para inscripción en la base de datos de exportadores de productos no tradicionales F.E. 01 y no presentan problemas de tachones o borraduras que hagan dudar de la información consignada en los documentos que los conforman.
- Los mismos no se encuentran foliados.
- Se observó que los Libros de Actas de empresas que no están operando, en los cuales se registran los resultados de las visitas de inspección a finca o planta empacadora, en ocasiones son reutilizados; lo que provoca que se hayan eliminado las páginas usadas con la empresa anterior, además hay el consecuente desfase en la foliación. Aparentemente dicha situación se presenta, por cuanto no se cuenta con suficientes libros en existencia. Al respecto, esta Auditoría Interna tuvo información que señala que en el año 2013 (al contrario de años anteriores)

se está en proceso de adquisición de 200 libros de actas de 100 folios cada uno (Orden de inicio 2013-694), con lo que se pretende solucionar dicho problema.

Dichos libros tienen sello de apertura que indica que son autorizados por un funcionario de la "Dirección de Servicios de Protección Fitosanitaria del MAG"; no se acostumbra sello de cierre.

- La encargada del Registro indicó que los libros correspondientes a las empresas que cierran o dejan de operar se recogen de inmediato.

2.7.3 CAUSA

- Falta de aplicación de técnica archivística para la conformación de expedientes.
- No se cuenta en forma oportuna con existencias de esos libros de actas.
- Adopción de malas prácticas de control permiten la reutilización de libros de actas.

2.7.4 EFECTO

Las deficiencias detectadas en los expedientes (al no estar debidamente foliados), podría eventualmente generar problemas en cuanto a:

- Que la información contenida en la documentación respectiva no contribuya con la toma de decisiones.
- Que la información no propicie una adecuada rendición de cuentas.
- Que exista la posibilidad de pérdida o extravío de documentos.
- Que dicha situación debilite el servicio brindado ocasionado pérdida de credibilidad por parte de los usuarios.

2.7.5 CONCLUSIÓN

Considerando que los expedientes vinculados con el registro de exportadores responden a una fuente primaria, el SFE debe llevar a cabo las acciones necesarias para depurar su SCI con relación a los mismos; a efecto de garantizar que los mecanismos de control y las prácticas administrativas implementadas responden al fortalecimiento del citado sistema y al cumplimiento de los objetivos de la organización. Aunque existe el Registro SIDEX, es nuestro criterio, que la administración activa del SFE debe implementar un Libro de Actas de Registro, autorizado por la Auditoría Interna en el que se detallen los Libros de Actas que se entregan a los exportadores, con el propósito de fortalecer el SCI. Con respecto al mismo la administración deberá, según corresponda, definir y aplicar las actividades de control relativas a su conservación, actualización, disponibilidad y custodia.

Consecuente con esa depuración del SCI, de igual forma se deben corregir las deficiencias descritas en este hallazgo relacionadas con los Libros de Actas que el SFE entrega a los exportadores propietarios de fincas o plantas empacadoras.

2.7.6 RECOMENDACIONES

A la Jefe del Departamento de Certificación Fitosanitaria, gestionar la implementación de las siguientes recomendaciones:

2.7.6.1 Oficializar la implementación de un libro autorizado por la Auditoría Interna mediante el cual se registren los **Libros de Actas que el SFE entrega a los exportadores propietarios de fincas o plantas empacadoras**. Una vez que se cuente con el libro debidamente autorizado, se deberán definir y aplicar las actividades de control relativas a su conservación, actualización, disponibilidad y custodia; lo anterior considerando que dichos libros deben visualizarse en todo momento, como una fuente primaria de información que facilite la consulta, la toma de decisiones y la adecuada rendición de cuentas.

2.7.6.2 Actualizar el sello de razón de apertura y establecer el de cierre (según corresponda), de los Libros de Actas de visitas a fincas o plantas empacadoras (el de apertura se consigna en el primer folio y el de cierre en el último folio no utilizado). Dicho acto administrativo deberá anotarse en el Libro de Registro señalado en la recomendación 2.7.6.1 anterior.

2.7.6.3 Girar instrucciones para que no sean reutilizados los Libros de Actas de visitas a fincas o plantas empacadoras; situación que lleva implícito el establecer mecanismos y prácticas de control que garanticen contar en todo momento con existencias de dichos libros; lo anterior mediante la gestión de adquisición y provisión de los mismos en forma oportuna, (con el apoyo de la Unidad de Proveeduría del SFE).

2.7.6.4 Mantener el registro actualizado de los expedientes de exportadores (que se lleva actualmente en Excel); en el cual se visualicen tanto los expedientes que fueron autorizados y cerrados. Dicha situación debe permitir ejercer control sobre el consecutivo y vigencia de los mismos.

2.7.6.5 Mantener los expedientes de exportadores debidamente foliados; por lo que se deberán foliar los expedientes vigentes que mantiene el SFE.

2.7.6.6 Incorporar y/o depurar en los procedimientos respectivos, cada una de las actividades relacionadas con las citadas recomendaciones.

HALLAZGO 2.8 - DEBILIDADES DE CONTROL INTERNO EN LA UNIDAD DE ANÁLISIS DE RIESGO DE PLAGAS EN LO CONCERNIENTE A EXPORTACIÓN

2.8.1 CRITERIO

- 2.8.1.1** Ley de Protección Fitosanitaria N°7664. Artículos 2a), b) y f); 5a),g) y i)
- 2.8.1.2** Ley General de Control Interno N° 8292, artículo 16.
- 2.8.1.3** Convención Internacional de Protección Fitosanitaria. NIMF N°6 "Directrices para la Vigilancia".
- 2.8.1.4** Decreto Ejecutivo N° 36801-MAG. Reglamento de la Estructura Organizativa del Servicio Fitosanitario del Estado. Artículos 19 g) y 35 i) y j).

2.8.2 CONDICIÓN

De acuerdo con información obtenida en la Unidad de Análisis de Riesgos, la Lista Oficial de Plagas de Costa Rica¹ (elaborada por el Laboratorio de Diagnóstico de Plagas), que utiliza dicha dependencia para hacer los estudios de información que se suministra a los países importadores está incompleta; por cuanto:

- En muchos casos solamente se da el nombre a nivel de género.
- Se citan enfermedades inexistentes en Costa Rica, así como cultivos que no se siembran en el territorio nacional.
- No existen publicaciones científicas que respalden la información suministrada y no está disponible la información sobre identificación en el archivo de gestión o publicada.

Adicionalmente se nos indicó, que el SFE no está suscrito a bases de datos y revistas científicas con información de plagas actualizada, con excepción del acceso a la base de CABI² por intermedio de OIRSA. No obstante, de acuerdo con la información suministrada, para el año 2014 se ha planificado la asignación de recursos económicos para ese propósito.

El Decreto Ejecutivo N°36801-MAG Reglamento de la Estructura Organizativa del Servicio Fitosanitario establece en el artículo 19 inciso g) que corresponde al Laboratorio Central de Diagnóstico de Plagas: "Elaborar y actualizar el inventario oficial de las plagas presentes en el país".

¹ Está constituida por tres listas: la primera referida a enfermedades de cultivos, la segunda a insectos y ácaros y la tercera a nematodos.

² Base de datos del Centro Internacional de la Biociencia Agrícola de la Comunidad Británica.

En consulta al jefe del Departamento de Laboratorios, el funcionario señaló que no existe certeza de quién originó y ha venido alimentando las listas mencionadas, a las que se introducían plagas sin ningún control y sin restricción de acceso; aspectos que están siendo corregidos.

2.8.3 CAUSAS

- No ha sido suficiente la gestión emprendida para analizar, depurar y mantener actualizada la Lista Oficial de Plagas de Costa Rica.
- No se ha establecido la práctica administrativa que exija en todos los casos el suministro de información documentada para los hallazgos de plagas.
- Los funcionarios de la Unidad de Análisis de Riesgos de Plagas no han tenido acceso a bases de datos y revistas científicas que les permitan actualizar la información sobre plagas

2.8.4 EFECTOS

- Las debilidades que presenta la Lista Oficial de Plagas de Costa Rica provocan un mayor esfuerzo y costo para obtener y suministrar información confiable a las Organizaciones Nacionales de Protección Fitosanitaria (ONPF) de los países socios comerciales.
- Las deficiencias en la disponibilidad de documentación científica pueden originar poca confiabilidad de la información que se suministra a los países importadores.

2.8.5 CONCLUSIÓN

Considerando que la información sobre cultivos y plagas existentes en Costa Rica, requerida por las ONPF de los países importadores de nuestros productos vegetales es fundamental para mantener e incrementar los mercados y cumplir con las estipulaciones de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, es necesario contar con información científica confiable, a efecto de garantizar transparencia y confiabilidad hacia el SFE; en consecuencia se deben corregir las deficiencias mencionadas.

2.8.6 RECOMENDACIONES

Al jefe del Departamento de Laboratorios y al jefe de la Unidad de Análisis de Riesgo de Plagas del Departamento de Normas y Regulaciones, establecer la coordinación que corresponda para gestionar la implementación de las siguientes recomendaciones:

- 2.8.6.1** Dar lineamientos internos para fortalecer las prácticas administrativas y técnicas que permitan la actualización de los registros de plagas, a fin de que

el Servicio Fitosanitario del Estado cuente con información fidedigna y completa sobre las mismas, de manera que no haya incertidumbre en cuanto a la identidad del organismo, su impacto en los cultivos, distribución, acciones del SFE relacionadas con la vigilancia y manejo de la plaga, (según lo establecido en la NIMF N°6). Dicho aspecto deberá formar parte de los procedimientos respectivos.

- 2.8.6.2** Gestionar en forma oportuna durante el año 2014 (según proyección presupuestaria), la inscripción del SFE en bases de datos y revistas en línea de carácter científico, relacionadas con plagas de cultivos. Dicha situación debe propiciar que se consolide el destinar recursos presupuestarios y económicos para que ese tipo de inscripciones se mantenga, según las necesidades identificadas y fundamentadas por el SFE.
- 2.8.6.3** Valorar la posibilidad de establecer acuerdos, convenios u otros mecanismos que faciliten el acceso a la información relacionada con aspectos fitosanitarios, generada en organismos internacionales y universidades estatales. La decisión que se adopte deberá fundamentarse y documentarse.

HALLAZGO 2.9 - FALTA DE CLARIDAD EN EL PROCESO DE REGIONALIZACIÓN DE ACTIVIDADES FITOSANITARIAS

2.9.1 CRITERIO

- 2.9.1.1** Ley de Protección Fitosanitaria N°7664. Artículos 2a), b) y f); 5a),g) y i)
- 2.9.1.2** Ley General de Control Interno N° 8292, artículo 12.
- 2.9.1.3** Decreto Ejecutivo N° 36801-MAG. Reglamento de la Estructura Organizativa del Servicio Fitosanitario del Estado. Artículos 31, 41 y 42.
- 2.9.1.4** Normas de control interno para el Sector Público (en adelante NCISP / N-2-2009-CO-DFOE), Norma 2.5.

2.9.2 CONDICIÓN

El tema relacionado con la regionalización de servicios, está regulado en los artículos 31 (incisos h, i, j), 41 y 42 (incisos a, g) del Decreto Ejecutivo N° 36801-MAG. De acuerdo con lo enunciado en los citados artículos, se consultó a las jefaturas de los departamentos correspondientes quienes suministraron la siguiente información:

- a)** En la Matriz de Valoración del Riesgo realizada por el SFE en el año 2012 se señalaron los siguientes eventos que podrían ocurrir para que no se cumpla el objetivo de inspección y certificación de tratamientos para exportación de plantas, por parte de funcionarios del Departamento de Operaciones Regionales: *1- Plazo y procedimiento para coordinar inspección desfasado en relación con necesidades del cliente. 2- Confusión en el nivel operativo al implementar el proceso de regionalización de esta función 3- La ejecución de actividades del Departamento de Operaciones Regionales no responde a lo estipulado en el Decreto 36801. 4- Desactualización en relación con protocolos de Inspección y control.*

Entre las consecuencias señaladas en el documento, se indican: *1. Disminución en la calidad del servicio que se brinda al cliente. 2. Mayores costos operativos para el SFE. 3. Desmotivación del personal que intenta avanzar en asumir responsabilidades señaladas en el Decreto de Estructura. 4 Pérdida económica para el exportador y eventualmente pérdida de mercado. 5. Pérdida de confianza en el servicio que brinda la institución. 6. Retraso para el usuario en trámites para proceso de exportación. 7. Mayores costos operativos para el SFE. 8. Desmotivación en personal. 8. Devolución del producto por presencia de plagas. 9. Pérdida económica para los usuarios. 10. Afectación a los exportadores por no cumplir con sus clientes en el exterior. 11. Pérdida de status conferido a determinada plaga.*

- b) De acuerdo con el criterio del Subdirector del SFE, correspondería al Departamento de Operaciones Regionales ejecutar las actividades fitosanitarias que han sido normadas por los departamentos centralizados, entre ellos Certificación Fitosanitaria. Aparentemente ese tema ha sido discutido en reuniones del Comité Técnico sin que se haya llegado a una decisión.
- c) Mediante oficio N° OR-014-2013, del 07/03/2013 la jefe del Departamento de Operaciones Regionales le expresó a la Directora del SFE lo siguiente: "*Medida importante es solicitar que se realice una revisión del decreto N°36801-MAG Estructura Organizativa del SFE sobre todo en lo relacionado con las funciones de los Departamentos, ya que en la actualidad existe en algunos casos duplicidad de funciones, provocando esto indefinición de a quién corresponde y peor aún, los Departamentos involucrados interpretan de diferente manera, según su conveniencia.*". Por medio de oficio DSFE.291.2013, la Directora dio respuesta al oficio mencionado y convocó al Subdirector y jefes de Departamentos y unidades involucrados con el proceso de regionalización a fin de solventar los problemas identificados en el mismo.
- d) Al respecto, la jefe del Departamento de Certificación Fitosanitaria indicó que las Unidades Operativas Regionales tienen a su cargo la inspección de algunos de los sitios de producción, almacenamiento y empaque de vegetales de exportación de acuerdo con su capacidad de hacerlo, aspecto que se ha coordinado. Dicha situación provoca el desplazamiento de personal a realizar inspecciones y certificaciones en fincas y plantas empacadoras, con el consecuente gasto en transporte, viáticos y horas extras.
- e) En consulta realizada a la totalidad de los jefes de las Unidades Operativas Regionales, se determinó que en algunas regiones la inspección y certificación de tratamientos está a cargo de éstas; sin embargo, en otras se realiza en forma compartida y en algunas ni siquiera existe comunicación ni coordinación con los funcionarios del Departamento de Certificación Fitosanitaria que llegan a realizar esas labores.
- f) La jefe del Departamento de Operaciones Regionales señaló que a su criterio el espíritu del Decreto N°36801-MAG fue que todas las funciones fueran regionalizadas; que como resultado de la evaluación de riesgo del SEVRI, ella envió una nota a la Dirección relativa a la falta de definición sobre la duplicidad de funciones y las necesidades de personal, situación que debe corregirse lo antes posible.

2.9.3 CAUSA

- No existe claridad en el Decreto Ejecutivo N° 36801 sobre la división de funciones relativas al proceso de Control Fitosanitario de exportación de vegetales.

- No se ha consolidado el carácter técnico normativo del Departamento de Certificación Fitosanitaria y el carácter técnico ejecutivo de las Unidades Operativas Regionales con respecto a la inspección y certificación de vegetales.
- No se ha afrontado y definido por los niveles jerárquicos la aparente indefinición y duplicidad de funciones entre el Departamento de Certificación Fitosanitaria y las Unidades Operativas Regionales.

2.9.4 EFECTO

- En algunas regiones la inspección y certificación de tratamientos está a cargo de las Unidades Operativas Regionales, sin embargo en otras se realiza en forma compartida y en algunas ni siquiera existe comunicación ni coordinación con los funcionarios del Departamento de Certificación Fitosanitaria que llegan a realizar esas labores.
- Funcionarios de oficinas centrales del Departamento de Certificación Fitosanitaria se desplazan desde San José a las regiones con el propósito de realizar inspecciones y certificaciones en fincas y plantas empacadoras, con el consecuente gasto en transporte, viáticos y horas extras.

2.9.5 CONCLUSIÓN

En apariencia existe confusión y duplicidad de funciones en el Decreto Ejecutivo N° 36801 con relación al proceso de Control Fitosanitario de exportación de vegetales, lo que provoca que no exista uniformidad en las actividades y responsabilidades que realizan las diferentes Unidades Operativas Regionales y el Departamento de Certificación Fitosanitaria.

2.9.6 RECOMENDACIONES

A las jefaturas de los Departamentos de Certificación Fitosanitaria y Operaciones Regionales (con el apoyo de la Unidad de Normalización y UPCCI), gestionar la implementación de la siguiente recomendación:

- 2.9.6.1** Analizar las competencias y funciones relacionadas con el proceso sustantivo denominado **“Control Fitosanitario de Exportación de Vegetales”**, asignadas a los Departamentos de Certificación y Operaciones Regionales (Unidades Operativas Regionales), en el Decreto Ejecutivo N° 36801-MAG; (considerando la dinámica de la organización y la naturaleza de operación de las citadas dependencias), a fin de que se determine si existe o no la duplicidad de funciones, confusión, o falta de especificidad respecto a las actividades bajo la responsabilidad de dichas instancias. Los resultados de dicho análisis, se deberán someter a valoración de la Dirección del SFE.

A la Directora del SFE, gestionar la implementación de las siguientes recomendaciones:

- 2.9.6.2** Adoptar las medidas necesarias considerando los resultados producto de la implementación de la recomendación 2.9.6.1 anterior; entre ellas girar las instrucciones a las jefaturas de los departamentos involucrados para dilucidar cualquier aspecto poco claro relativo al Decreto Ejecutivo N° 36801-MAG. Caso contrario o en forma complementaria, gestionando que se ajuste ese decreto y los procedimientos técnicos en lo que corresponda. Dicha gestión deberá quedar fundamentada y documentada.
- 2.9.6.3** Adoptar las medidas necesarias (considerando los resultados de la recomendación 2.9.6.2 y con el apoyo de las dependencias respectivas); a efecto de establecer el plan de acción y/o cronograma de actividades que regule y guíe (en el tiempo que se defina) el proceso de regionalización. Las decisiones que emprenda la administración con relación a la atención de la presente recomendación, deberán quedar documentadas.

HALLAZGO 2.10 DEBILIDADES EN EL FUNCIONAMIENTO DEL COMITÉ TÉCNICO DE CUARENTENA VEGETAL "COTECUAR"

2.10.1 CRITERIO

- 2.10.1.1** Constitución Política, artículo 11.
- 2.10.1.2** Ley de Protección Fitosanitaria N°7664. Artículo 7.
- 2.10.1.3** Ley General de Control Interno N° 8292, artículo 10.
- 2.10.1.4** Ley General de la Administración Pública N° 6227, artículos 11, y del 49 al 58.
- 2.10.1.5** Decreto Ejecutivo N° 36801-MAG. Reglamento de la Estructura Organizativa del Servicio Fitosanitario del Estado. Artículos 43, 44 y 45.
- 2.10.1.6** Decreto Ejecutivo N° 28716-MAG (Crea el Comité Técnico de Cuarentena Vegetal).
- 2.10.1.7** Normas de control interno para el Sector Público (en adelante NCISP / N-2-2009-CO-DFOE).

2.10.2 CONDICIÓN

El Poder Ejecutivo mediante decreto ejecutivo 28716-MAG creó el Comité Técnico de Cuarentena Vegetal "COTECUAR", como una instancia técnica de carácter consultivo y de coordinación en los aspectos atinentes de la cuarentena vegetal.

Según los registros que mantiene la Auditoría Interna, se constató que en fecha 16/10/2009 (asiento 33) se autorizó mediante razón de apertura el Libro de Actas N° 1 (50 folios) al COTECUAR. Una vez revisado dicho libro, se determinó lo siguiente:

- En el folio 1 se encuentra el Asiento N° 033-2009, por medio del cual la Auditoría Interna autorizó el libro de actas.
- A partir del folio 2 y hasta el N° 50 los folios se encuentran en blanco (no utilizados).
- Adicionalmente se localizaron dos actas no oficiales, una denominada N° 1 del COTECUAR, correspondiente al período del 24 al 26 de noviembre de 2009; y otra del Comité Técnico del Depto. de Control Fitosanitario entre el 17 y el 19 de abril de 2012. Ambas están en papelería común, que no se transcribieron al Libro de Actas correspondiente.

Sobre la vigencia, fundamento legal y obligatoriedad de aplicación del decreto ejecutivo 28716-MAG, se consultó a la Jefatura de la Unidad de Asuntos Jurídicos del SFE, quien manifestó lo siguiente:

El fundamento legal del Decreto 28716-MAG en donde se crea el Comité Técnico de Cuarentena Vegetal (COTECUAR, es la siguiente normativa: Artículo 140, inciso 3, 18 de la Constitución Política los incisos b) y f) del artículo 2 y los artículos 5, 8, 43, 44, 45, 46, 47 y la

34

sección 1 del Capítulo IV de la Ley de Protección Fitosanitaria 7664 y el Reglamento a la Ley de Protección Fitosanitaria Decreto 26921-MAG.(...) Al no estar derogado, expresa ni tácitamente sí mantiene vigencia.(...) Esta Unidad Asesora considera viable su aplicación y no solo eso sino que sería un instrumento vital para la ejecución de las funciones del Departamento de Control Fitosanitario.(...) Para determinar responsabilidades se debe cumplir con el debido proceso, que determinen si el decreto 28716, no se esté aplicando actualmente. Recordemos que los decretos vigentes son de aplicación obligatoria para las partes vinculantes.

Se consultó a un Supervisor del Departamento de Control Fitosanitario sobre cuál ha sido el funcionamiento del COTECUAR, y su criterio de conveniencia del mismo, quien indicó lo siguiente:

- *Se realizó una reunión los días 17, 18 y 19 de abril del 2012 y otra los días 09 y 10 de julio del 2013. Se está programando otra reunión para el mes de diciembre o principios de enero. Si se está reuniendo el comité pero no con la frecuencia que se indica en el citado decreto.*
- *Mi criterio es que se debe mantener ya que las funciones que se le asignan son parte del ser de este Departamento, si debería modificarse el artículo 5° donde se establece la frecuencia de las reuniones, tal vez indicando que se harán seis sesiones virtuales al año y dos reuniones presenciales al año, forma rotativa en las diferentes Estaciones incluyendo la oficina central. También debe modificarse: El artículo 2° referente a la integración del comité ya considero que la participación del encargado de Análisis de riesgo es requerida en aquellas sesiones en las cuales se vaya a tocar temas referentes con análisis de riesgo de plagas. El artículo 4° donde las funciones de secretario pueden ser cubiertas por el mismo Departamento ya que a la fecha se cuenta con una persona que desempeña dicha función.*

Sobre el mismo asunto, el Subdirector del SFE, expresó lo siguiente:

- *En mi condición de subdirector y de profesional de carrera en el SFE, considero que esta figura debe mantenerse, ya que es una herramienta para realizar propuestas de operación y mejoramiento del sistema de cuarentena vegetal del país y le debe servir a los jefes de las estaciones para externar sus inquietudes de mejora y necesidades y a la vez al jefe de departamento de un mecanismo de retroalimentación y de asesoría. Asimismo, este comité ayudara a la dirección y a control interno en el seguimiento de la labor que debe ejecutar esta área de trabajo.
En cuanto si debe modificarse considero que sigue teniendo vigencia en la actualidad.*

Con relación a aspectos generales sobre el funcionamiento de los órganos colegiados en el Sector Público, que deben ser valorados por el COTECUAR en su funcionamiento, se describe lo siguiente:

Temas	Descripción
Convocatoria	<ul style="list-style-type: none"> • El ejercicio se materializa con la asistencia de sus miembros a las reuniones o sesiones. • La convocatoria la realiza quien preside el órgano. • La convocatoria se realiza por escrito utilizando el medio debidamente establecido. • La convocatoria lleva implícita la divulgación del orden del día.
Agenda (u orden del día)	<ol style="list-style-type: none"> a) Una agenda se constituye en una lista de los temas a discutir. b) La agenda se debe distribuir antes de que se efectúe la sesión, a efecto de que los asistentes se enteren de los temas que se discutirán y puedan prepararse con anticipación. c) La agenda debe contener encabezado, la fecha, la hora y el lugar donde se celebrará la reunión; y el detalle de los puntos que serán tratados en la misma. d) Aun cuando no hay una estructura oficial y definitiva para este tipo de documento; se visualiza la siguiente estructura como una típica presentación: <ul style="list-style-type: none"> • Bienvenida y apertura. • Comentarios a los puntos que serán tratados. • Revisión y aprobación del acta de la reunión anterior. • Discusión de los asuntos pendientes de la reunión anterior (incluye acuerdos pendientes o en proceso de atención). • Lista de los aspectos específicos a ser tratados en la sesión. Es necesario señalar, que este punto es vital; por lo cual tiene el contenido más significativo. • Otros puntos de interés que posibilitan a los miembros expresarse sobre los mismos. • Acuerdos y anuncios para la próxima sesión. • Cierre de la reunión.
Conformación del quórum	<ul style="list-style-type: none"> • Quórum: El órgano no tiene existencia legal ni puede ejercer las competencias que le son propias si todos los miembros previstos no están previamente nombrados; por cuanto ante la ausencia de alguno de ellos, no sería factible ni válido que dicho órgano pueda sesionar. • Quórum estructural: mayoría absoluta de la totalidad de los miembros. • Quórum funcional: mayoría absoluta de los miembros asistentes.
Deliberación	<ul style="list-style-type: none"> • Debate para conciliar intereses contrapuestos, alcanzar un mismo objeto o interés, o buscar equilibrios y compromisos entre las partes representadas. • La deliberación implica análisis y discusión oral de los diferentes asuntos contenidos en el orden del día. • La deliberación es legal y válida si se cuenta con el quórum funcional. • La deliberación es privada, excepto cuando por unanimidad de los miembros presentes se acuerde que a la sesión tenga acceso el público en general o determinadas personas (participación con voz, pero sin voto).
Votación	<ul style="list-style-type: none"> • La voluntad se manifiesta mediante acuerdos. • La votación se rige por el principio democrático (mayoría absoluta, mayoría calificada y mayoría relativa). • La votación pública permite dar a conocer cada voto emitido (votos vinculados con cada uno de los acuerdos tomados).

Temas	Descripción
Acuerdos	<ul style="list-style-type: none"> • Concluida la votación, se procede al escrutinio y la proclamación del resultado. • La proclamación se constituye en el acuerdo. • Los acuerdos debidamente aprobados se consignan en las respectivas actas. Se acostumbra por sana práctica administrativa, consignar la referencia de esos acuerdos (N° de acta, fecha de la sesión y N° del Acuerdo) en aquellos documentos administrativos y técnicos, mediante los cuales se evidencia la gestión emprendida en la implementación de los mismos. • Es conveniente que se establezca el mecanismo mediante el cual se ejerza control sobre el registro, estado y atención de los acuerdos.
Actas	<ul style="list-style-type: none"> • Documento que materializa la deliberación y toma de decisiones. • Las actas se clasifican en tres tipos: a) Literales (textuales), b) De Resumen de Acuerdos y c) Mixtas. • Las actas debidamente aprobadas se tornan de dominio público. • El acta debe reflejar un claro testimonio de todo lo sucedido en la sesión. • Elementos mínimos a considerar en la conformación de actas: Encabezado, cuerpo y firmas. • Con respecto a la firma de las actas, el artículo 56.3 de la Ley General de la Administración Pública N° 6227 establece que las mismas deben ser firmadas por el Presidente y por aquellos miembros que hubieren hecho constar su voto disidente. • Lo descrito en la viñeta anterior no significa, que no pueda existir normativa específica que regule lo relativo a los miembros que deben suscribir las actas producto de las sesiones que se llevan a cabo. En ese sentido, y ante ausencia de norma que regule este tema específico, se estila ajustarse a lo señalado en el artículo 56.3 de la Ley 6227, o que las mismas sean firmadas por el Presidente y Secretario, o por todos los miembros que tienen voz y voto en el órgano colegiado respectivo.

2.10.3 CAUSA

Decisiones adoptadas por la administración, han incidido en que el COTECUAR no opere en los términos descritos en el Decreto Ejecutivo N° 28716-MAG.

2.10.4 EFECTO

Potenciales consecuencias negativas en el accionar del SFE, producto de la decisión no fundamentada de que el COTECUAR deje de funcionar según lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo N° 28716-MAG.

2.10.5 CONCLUSIÓN

Es criterio de esta Auditoría Interna, que el cumplimiento de los mandatos y/o disposiciones legales como las contenidas en el Decreto Ejecutivo N° 28716-MAG no pueden quedar a la discreción de funcionarios. En este caso específico al no operar el COTECUAR en los términos del citado decreto se estaría violentando el principio de

legalidad y no se estaría atendiendo lo dispuesto por el Poder Ejecutivo; situación que podría ser determinante para el análisis de eventuales responsabilidades en contra de los respectivos funcionarios.

La administración activa no está autorizada a desaplicar disposiciones legales que mantienen vigencia; lo que debe realizar con responsabilidad es el análisis del ordenamiento a efecto de validar, depurar o eliminar (utilizando el debido procedimiento) aquellas normas que en las circunstancias actuales no son viables de aplicar. Este tipo de responsabilidad, forma parte de las funciones asignadas a la Unidad de Normalización del SFE (según los términos del Decreto Ejecutivo N° 36801-MAG); gestión que puede contar con el apoyo de la Unidad de Asuntos Jurídicos.

2.10.6 RECOMENDACIÓN

A la Directora del SFE, girar instrucciones a las jefaturas del Departamento de Control Fitosanitario y de la Unidad de Normalización para gestionar la implementación de la siguiente recomendación:

2.10.6.1 Analizar la condición del COTECUAR, a efecto de que se determine lo siguiente:

- a) De determinarse que según el contexto actual en que opera el SFE el COTECUAR no estaría contribuyendo con el cumplimiento de objetivos, fundamentar y documentar ante el Despacho Ministerial la derogatoria del Decreto Ejecutivo N° 28716-MAG (en este aspecto la administración se puede apoyar en su Unidad de Asuntos Jurídicos). Dicha situación obligaría a tramitar ante la Auditoría Interna el cierre del Libro de Actas N° 1 autorizado a dicho Comité. En la eventualidad de que esta no sea la decisión del SFE, aplicar lo señalado en el inciso b siguiente.
- b) Ordenar la restitución y operación normal del COTECUAR; a efecto de que su gestión se enmarque dentro de los términos del Decreto Ejecutivo N° 28716-MAG. En ese sentido, dicho órgano debería valorar lo siguiente:
 - Validar, depurar o eliminar aspectos contenidos en el citado decreto; en dicha gestión se podrían apoyar en la Unidad de Asuntos Jurídicos.
 - Analizar lo descrito en el numeral 2.10.2 del presente hallazgo, con relación a la descripción de aspectos generales sobre el funcionamiento de los órganos colegiados en el Sector Público.



Servicio Fitosanitario del Estado

Auditoría Interna



-
- c) Actualizar en forma inmediata el Libro de Actas N° 1 del COTECUAR; registrando las sesiones llevadas a cabo durante los días:
- Del 24 al 26 de noviembre de 2009 (bajo la responsabilidad del anterior Departamento de Cuarentena Vegetal)
 - Del 17 y el 19 de abril de 2012 (bajo la responsabilidad del actual Departamento de Control Fitosanitario).