

Martes 16 de junio, 2020
AI-0162-2020

Al contestar refiérase al número de oficio; preferiblemente con el uso de firma digital, a través de la dirección correo electrónico auditoria.interna@sfe.go.cr

Ingeniero

**Fernando Araya Alpízar, Director
Servicio Fitosanitario del Estado (SFE)**

ASUNTO: Se somete a valoración de la administración, comentarios orientados a facilitar la gestión de los órganos colegiados, específicamente en cuanto a su funcionamiento (posibilidad excepcional de sesionar en forma virtual) y documentación de las sesiones de trabajo.

Estimado señor:

Esta Auditoría Interna ha venido atendiendo consultas relacionadas con la documentación de las sesiones de trabajo, relacionada con la gestión que deben emprender los órganos colegiados que operan a lo interno del SFE; razón por la cual, se considera conveniente emitir la presente comunicación.

De acuerdo con nuestros registros, el SFE cuenta con los siguientes órganos colegiados:

1. Comisión de Control Interno
2. Comisión Salud Ocupacional
3. Comisión Gestión Ambiental
4. Comisión de Tecnologías de la Información
5. Comisión Eliminación de Documentos
6. Comisión de Adjudicación para Reparación de Vehículos Oficiales del SFE ante el INS
7. Comisión de Donaciones
8. Comisión de Recomendación de Adjudicación del SFE
9. Equipo de Peligrosidad
10. Comisión Técnica Nacional
11. Comisión de Plagas de Cítricos
12. Comisión para la atención de emergencias fitosanitarias
13. Comité Técnico de Cuarentena Vegetal
14. Comisión Técnica Nacional de Bioseguridad
15. Comisión Técnica para la Prevención y Combate de las Plagas y Enfermedades de las Musáceas
16. Comisión Nacional Asesora del SFE

1. ANTECEDENTES NORMATIVOS

1.1 Algunos de esos órganos fueron creados, conforme lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley de Protección Fitosanitaria N° 7664, con el fin de asesorar al Ministro de Agricultura y Ganadería en la aplicación de la referida ley; cuya conformación, integración y funcionamiento se reguló a través de decretos ejecutivos; por otra parte, la mayoría de esos órganos colegidos fueron conformados e

Martes 16 de junio, 2020

AI-0162-2020

Ing. Fernando Araya Alpizar, Director SFE

integrados por la Dirección del SFE, competencia establecido en el artículo 19 del Decreto Ejecutivo N° 26921-MAG.

1.2 Los referidos órganos colegiados cuentan con libros autorizados por esta Auditoría Interna; al respecto, la razón de apertura y cierre de libros se soporta en el artículo 22, inciso e) de la Ley General de Control Interno N° 8292, así como en el artículo 40 inciso c) del Decreto Ejecutivo N° 36356-MAG.

1.3 Es importante indicar, que la integración, conformación y funcionamiento de los órganos colegiados se regula en la Ley General de la Administración Pública N° 6227 (Libro Primero, Título Segundo, Capítulo Tercero); razón por la cual, las sesiones deben estar debidamente documentadas y actualizadas en los libros que han sido autorizados por la Auditoría Interna para esos efectos. Como complemento a lo anterior, se indica lo siguiente:

1.3.1 Según la doctrina, los órganos colegiados se fundamentan en los principios de Colegialidad y Simultaneidad. El principio de colegialidad consiste en la integración de no menos de 3 personas físicas, que manifiestan una voluntad colectiva en un plano horizontal y de igualdad; su importancia radica en la formación del acto colegial, es decir, se sustrae de la voluntad unitaria de los miembros.

1.3.2 Del funcionamiento de estos órganos colegiados, se desprende el principio de Democracia Participativa, es decir de igualdad, en el sentido de que los miembros tuvieran la oportunidad, en igualdad de condiciones, de emitir su parecer, sobre todo en la fase deliberativa y luego en la de votación para la formación de la voluntad colectiva del Órgano en conjunto.¹

1.3.3 Respecto al principio de Simultaneidad, la Procuraduría General de la República (PGR) en el dictamen C-298-2007 del 28 de agosto de 2007², indica que se refiere a que las personas físicas que integran el órgano colegiado deben concurrir en forma simultánea a la formación de la voluntad imputable al órgano. La simultaneidad es inherente a las deliberaciones y al procedimiento de formación de la voluntad colegiada. Toda la regulación que se hace del procedimiento de formación de la voluntad parte de esa simultaneidad que es la que permite la deliberación.

1.3.4 La PGR señala, además, que el principio de colegialidad unido al de simultaneidad impone que la fase deliberativa se produzca con la presencia simultánea de quienes posteriormente

¹ Informe de Investigación Jurídica en Línea. Convenio Colegio de Abogados-Universidad de Costa Rica. Tema Órganos Colegiados y las Suplencias. Disponible en: <https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/portal/descargar.php?q=OTQx>

²http://www.pgrweb.go.cr/scii/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=14727&strTipM=T

Martes 16 de junio, 2020

AI-0162-2020

Ing. Fernando Araya Alpizar, Director SFE

deben contribuir con su voto en la formación de voluntad colectiva. También indica, que la deliberación determina, además, otra de las características propias del acto colegiado: el proceso de formación se caracteriza por la oralidad y es esa característica la que va a imponer otro requisito sustancial: **la necesidad de que se levante un acta que dé fe de las decisiones del órgano y de los motivos que llevaron a su adopción.**

1.3.5 Sobre la posibilidad y legalidad de que los órganos colegiados sesionen de forma virtual la PGR en el dictamen C-298-2007 llega a las siguientes conclusiones:

- 1. El régimen de funcionamiento de los órganos colegiados está determinado por los principios de colegialidad, simultaneidad y de deliberación, principios que deben ser respetados para la debida formación de la voluntad colegial.*
- 2. El órgano colegiado debe forjar una voluntad en su propio seno a partir de la reunión simultánea de los diversos individuos que lo conforman. Las personas físicas que integran el órgano colegiado deben concurrir en forma simultánea a la formación de la voluntad imputable al órgano. La simultaneidad es un requisito sustancial del funcionamiento del órgano.*
- 3. Por consiguiente, la simultaneidad es inherente a las deliberaciones y al procedimiento de formación de la voluntad colegiada. Y no puede dejarse de lado que la actividad propia del órgano colegiado consiste en deliberar y votar las propuestas de acuerdo. Es indispensable que exista deliberación y que el voto sea producto de esa deliberación y no de acuerdos predeterminados.*
- 4. Es por ello que la participación en la deliberación constituye para el miembro del derecho no sólo un derecho sino también un deber. A través de la deliberación debe contribuir in situ a la formación de la voluntad colegiada, la cual es producto del intercambio directo de diversos criterios o puntos de vista individuales, la contraposición de ideas sobre el asunto. Lo que justifica que, por principio, los miembros ausentes no puedan participar en la formación de la voluntad colectiva. Esta es algo más que la simple concurrencia de una pluralidad de voluntades individuales y autónomas sumadas para obtener un criterio único.*
- 5. Por medio de la discusión oral, los distintos miembros del colegio conocen de viva voz, la opinión de los otros miembros, lo que contribuye a perfilar la voluntad del colegio.*
- 6. Dados los principios antes indicados y en ausencia de una norma legal que autorice y regule las sesiones virtuales, el uso de las telecomunicaciones para la celebración de sesiones virtuales o no presenciales debe ser restrictivo. **Al efecto, debe considerarse que no toda forma de teleconferencia es compatible con las disposiciones y principios que regulan los órganos colegiados.***
- 7. Consecuentemente, **este uso solo es posible si la telecomunicación permite una comunicación integral, simultánea que comprenda video, audio y datos. Este es el caso de la videoconferencia, que permite una interacción amplia y circulación de la información con posibilidad de que los miembros se comuniquen verbal y visualmente.***

Martes 16 de junio, 2020

AI-0162-2020

Ing. Fernando Araya Alpizar, Director SFE

8. Resulta contrario a los principios de simultaneidad y colegialidad, “sesiones virtuales” realizadas a través del correo electrónico, fax, telex, u otras formas de teleconferencia que no posibiliten una comunicación integral y simultánea.
9. Puesto que al miembro del colegio le vincula un deber de asistencia, **la celebración de sesiones virtuales debe ser excepcional.** No puede constituirse en el mecanismo normal de reunión del colegio.
10. **Una sesión virtual por medio de videoconferencia puede ser realizada con personas que se encuentran fuera del país cuando concurren circunstancias extraordinarias o especiales que lo justifiquen y a condición de que los medios empleados permitan una integración plena dentro de la sesión, a efecto de que se mantenga la simultaneidad en la deliberación.**
11. La sesión virtual en los términos antes indicados implica el uso de tecnología compatible y segura. El sistema tecnológico debe garantizar la identificación de la persona cuya presencia es virtual, la autenticidad e integridad de la voluntad y la conservación de lo actuado.
12. La simultaneidad propia del órgano colegiado exige que durante la celebración de la sesión **el miembro se dedique íntegramente a dicha sesión,** por lo que incluso en las sesiones virtuales debe respetar la prohibición de superposición horaria.
13. Es de advertir que si una norma legal prohíbe al órgano realizar las sesiones en un sitio distinto a aquél en que se ha previsto que tengan lugar, deberá entenderse como prohibida la realización de sesiones virtuales.
14. Puesto que las actas deben expresar “las circunstancias de lugar y tiempo en que se ha celebrado”, artículo 56 de la Ley General de la Administración Pública, **en caso de sesión virtual así deberá indicarse, anotando cuál de los miembros del colegio ha estado “presente” en forma virtual, en su caso mediante qué mecanismo tecnológico se produjo la presencia, identificación del lugar en que se encuentra el ausente, la compatibilidad de sistemas y las razones por las cuales la sesión se realizó en la forma indicada; así como los demás elementos que impone la Ley.**
15. Estima la Procuraduría que de reunirse las condiciones antes indicadas, la presencia virtual del miembro por medio de videoconferencia podrá ser remunerada mediante la dieta correspondiente. **Al igual que en caso de sesiones presenciales, es indispensable que la sesión se haya celebrado sin interrupciones técnicas y que el miembro haya estado presente virtualmente en la totalidad de la reunión.**
El destacado no corresponde al original.

1.3.6 La PGR en el Dictamen C-241-2013 del 04 de noviembre del 2013³, concluye de igual forma lo siguiente:

- a) Si no existe disposición legal en contrario, **los órganos colegiados pueden sesionar de manera virtual, siempre que se respeten los principios de colegialidad, simultaneidad y deliberación;**
- b) Por lo anterior, **el método tecnológico empleado debe ser la videoconferencia, o aquella que garantice la trasmisión simultánea de audio, video y datos;**

³ <http://www.pgrweb.go.cr/DOCS/Dictámenes/1/P/D/2010-2019/2010-2014/2013/F5390.html>

Martes 16 de junio, 2020

AI-0162-2020

Ing. Fernando Araya Alpizar, Director SFE

c) La posibilidad de sesionar de manera virtual siempre es excepcional, y debe responder a casos de urgencia, y para conocer asuntos especiales que no permitan esperar la sesión presencial;

d) Para que la sesión virtual sea válida, debe existir una plena compatibilidad entre los sistemas empleados por el emisor y el receptor, pues se debe garantizar la autenticidad e integridad de la voluntad y la conservación de lo actuado. Asimismo, debe evitarse la superposición horaria entre cualquier actividad pública o privada y la sesión del órgano colegiado;

e) El acta que se levante, deberá indicar cuál de los miembros del colegio ha estado “presente” en forma virtual, mediante qué mecanismo tecnológico se produjo la presencia, identificación del lugar en que se encuentra el ausente, la compatibilidad y las razones por las cuales la sesión se realizó en la forma indicada. Deberá contener, además, la identidad y el número de miembros presentes en la reunión y el sentido del voto emitido por el miembro presente virtualmente;

(...)

El destacado no corresponde al original.

2. COMENTARIOS DE LA AUDITORÍA INTERNA

2.1 En la actual coyuntura de emergencia nacional por la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (Covid-19), el SFE ha tenido que adoptar una serie de medidas, orientadas a garantizar la continuidad de sus operaciones, en procura de salvaguardar el interés público que reviste la protección fitosanitaria (artículo 1 Ley de Protección Fitosanitaria N°7664).

2.2 Estas medidas deben estar alineadas a las diferentes disposiciones y directrices emitidas por las autoridades competentes, para mitigar y contener la propagación de la pandemia, entre ellas, la aplicación de protocolos sanitarios, teletrabajo, readecuación de funciones, simplificación de trámites, entre otras. Lo anterior implica, de igual forma, que el Sistema de Control Interno debe adaptarse a las nuevas condiciones, para que cumpla con los fines previstos en el artículo 8 de la Ley N°8292.⁴

2.3 Ante circunstancias de carácter excepcional, como la situación actual, las herramientas tecnológicas se convierten en el medio idóneo para que las diferentes instituciones del Estado, puedan cumplir con las obligaciones que les fueron asignadas en el ordenamiento jurídico y técnico; al respecto, como parte de la función administrativa, se encuentra inmersa la voluntad que manifiestan los órganos colegiados, generando insumos que facilitan la consolidación de los actos administrativos.

⁴ Artículo 8º-Concepto de sistema de control interno. Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos: a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal. b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información. c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones. d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico. El destacado no corresponde al original

Martes 16 de junio, 2020

AI-0162-2020

Ing. Fernando Araya Alpizar, Director SFE

- 2.4** Consecuente con lo anterior, debe decirse que el funcionamiento de los órganos colegiados no escapa a la necesidad de visualizar y concretar ajustes en el control interno institucional; razón por la cual, **se somete a consideración y valoración** de la administración, **la adopción de una serie de medidas**, consistentes con lo señalado anteriormente:
- 2.4.1** Ante la actual situación de emergencia nacional, es posible que los órganos colegiados sesionen de forma virtual, siempre y cuando se garanticen el cumplimiento de las formalidades y principios que deben orientar su gestión.
 - 2.4.2** La videoconferencia al permitir una comunicación integral simultánea (video, audio y datos), es el medio ideal para garantizar razonablemente, el cumplimiento de los principios de simultaneidad y colegialidad.
 - 2.4.3** Consecuente con lo anterior, es necesario que los miembros de los órganos colegiados que participan en sesiones virtuales (videoconferencia), cuenten con los medios y equipo tecnológico necesario para habilitar durante el desarrollo de las sesiones la cámara de video y el audio, así como contar con la posibilidad de compartir datos.
 - 2.4.4** En todo momento se debe procurar el uso de medios tecnológicos seguros, que permitan validar la asistencia de los integrantes del órgano colegiado y la autenticidad e integridad de la voluntad manifestada.
 - 2.4.5** En todas las actas de las sesiones que se realicen de forma virtual (videoconferencia), **es importante documentar el medio tecnológico utilizado, la indicación del lugar donde se encuentra cada uno de los integrantes del órgano colegiado y la razón por la cual se está realizando la sesión de forma virtual**, (fundamentar en el estado de emergencia nacional sanitaria actual) además de los otros elementos requeridos por ley.
 - 2.4.6** Se debe procurar que la sesión virtual se desarrolle sin interrupciones técnicas y que los miembros del órgano colegiado puedan participar de toda la sesión, al igual que ocurre en el caso de la modalidad presencial.
 - 2.4.7** En caso de que la administración decida que las sesiones de los órganos colegiados deben realizarse de forma presencial, deberá adoptar las medidas sanitarias correspondientes (distanciamiento social, equipo de protección personal, entre otras), en cumplimiento de los lineamientos y directrices emitidos por las instancias competentes.
 - 2.4.8** Solicitar a los órganos colegiados que cuenten con libros físicos (empastados), que gestionen ante la Auditoría Interna, el cierre de los mismos, situación que estaría permitiendo, autorizar la apertura de nuevos libros en hojas sueltas; las cuales una vez utilizadas en un 100%, se deberá proceder con el empaste de esos libros.

Martes 16 de junio, 2020

AI-0162-2020

Ing. Fernando Araya Alpizar, Director SFE

2.4.9 Girar instrucciones a los órganos colegiados para que:

- a. Las agendas de las reuniones sean comunicadas vía correo electrónico.
- b. Los resultados de las reuniones se documenten en el SIRSA.
- c. Los resultados de las reuniones se consignen en un documento que respete la estructura de un Acta; el cual debe ser firmado digitalmente por los miembros que estuvieron presentes en las respectivas sesiones.
- d. Se defina el medio de almacenamiento que se utilizará para custodia y administración de los archivos electrónicos firmados digitalmente.
- e. Las actas deben ser impresas en las hojas sueltas (libros) que fueron autorizadas; gestión que debe ajustarse a lo dispuesto en los numerales 1 y 2 del artículo 56 de la Ley General de la Administración Pública N° 6227; consignado en las mismas, información relacionada con los aspectos descritos en el **numeral 2.4.5** y en los **incisos c) y d) del presente numeral**. Además, tomando en cuenta las circunstancias actuales, que las actas sean firmadas únicamente por el coordinador (o quien la preside) de esos órganos colegiados y, de corresponder, por aquellos integrantes que hubieren hecho constar su voto disidente; situación que se ajusta, a lo señalado en el numeral 3 del artículo 56 de la Ley General de la Administración Pública N° 6227.

2.5 Sería conveniente que la administración, valore el establecer regulaciones internas específicas y de alcance general, orientadas a definir los protocolos relacionados con la celebración de sesiones virtuales que se deben activar ante situaciones excepcionales (**casos de urgencia**); para ello, la administración podrá considerar, entre otros insumos, los antecedentes normativos descritos en la presente comunicación (**numeral 1**) y lo comentado por este órgano de fiscalización en el **numeral 2.4** anterior.

Estamos en la mayor disposición de atender dudas o inquietudes que se pudiesen generar, considerando los términos de la presente comunicación.

Atentamente,



Lic. Henry Valerín Sandino
Auditor Interno

HVS/CQN/IRJ

Martes 16 de junio, 2020

AI-0162-2020

Ing. Fernando Araya Alpizar, Director SFE

Ci *Ing. Leda Madrigal Sandí, Subdirectora*
Lic. Gerardo Castro Salazar, Jefe Unidad de Asuntos Jurídicos
Mba. Adrián Gómez Díaz, Jefe Unidad de Planificación, Gestión de la Calidad y Control Interno
Ing. Fernando Araya Alpizar, Presidente Comisión de Control Interno
Sr. Juan Carlos Salazar Córdoba, Coordinador Comisión Salud Ocupacional
Sr. José Miguel Garro Estrada, Coordinador Comisión Gestión Ambiental
Lic. Didier Suárez Chaves, Coordinador Comisión de Tecnologías de la Información
Ing. Leda Madrigal Sandí, Presidenta Comisión Eliminación de Documentos
Lic. Gabriela Sáez Amador, Presidenta Comisión de Adjudicación Reparación de Vehículos Oficiales del SFE ante el INS
Lic. Gabriela Sáez Amador, Presidenta Comisión de Donaciones
Lic. Glenda Ávila Isaac, Coordinadora Comisión de Recomendación de Adjudicación del SFE
Ing. German Carranza Castillo, Coordinador Equipo de Peligrosidad
Ing. Fernando Araya Alpizar, Presidente Comisión Técnica Nacional
Ing. Gerardo Granados Araya, Comisión para la atención de emergencias fitosanitarias
Ing. Nelson Morera Paniagua, Presidente Comité Técnico de Cuarentena Vegetal
Ing. Fernando Araya Alpizar, Coordinador Comisión Técnica Nacional de Bioseguridad
Ing. Karl Myrie Hart, Comisión Técnica para la Prevención y Combate de las Plagas y Enfermedades de las Musáceas
Ing. Johnny Francis Calderón, Comisión Técnica para la Prevención y Combate de las Plagas y Enfermedades de las Musáceas
Ing. Olger Borbón Martínez, Comisión Técnica para la Prevención y Combate de las Plagas y Enfermedades de las Musáceas
Ing. Fernando Araya Alpizar, Comisión Nacional Asesora del SFE
Ing. Ulises Jiménez Jiménez, Comisión de Plagas de Cítricos
Archivo/Legajo