

Martes 13 de diciembre, 2022
AI-0248-2022

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

Ingeniero
Nelson Morera Paniagua, Jefe
Departamento de Control Fitosanitario (DCF)

ASUNTO: Se somete a su valoración el criterio legal contenido en el oficio AJ-127-2022, mediante el cual, se soporta el estado de cumplimiento asignado a la recomendación 4.9, contenida en el informe AI-SFE-SA-INF-003-2020 (oficio AI-0291-2020).

Estimado señor:

Mediante el oficio AI-0179-2022 del 02/09/2022, esta Auditoría Interna solicitó criterio legal, a efectos de obtener elementos adicionales para visualizar el estado de atención que se le debe asignar a la recomendación 4.9 contenida en el informe AI-SFE-SA-INF-003-2020 sobre la “Evaluación del sistema de control interno relativo al proceso control de importaciones y tránsitos de productos vegetales y agroquímicos y su vínculo con actividades relacionadas con el Diagnóstico de Plagas “; el cual se comunicó con el oficio AI-0291-2020 del 03/11/2020. La referida recomendación establece lo siguiente:

4.9 Adoptar las medidas que contribuyan a que el personal del Departamento de Control Fitosanitario ajuste su gestión estrictamente a lo dispuesto en el “Convenio de cooperación interinstitucional entre SENASA y SFE”, situación que debe permitir la coordinación con las autoridades del SENASA, a efecto de que el personal de ese órgano adscrito al MAG, colabore con el SFE en el contexto de lo establecido en el citado Convenio. Sobre este particular, y de considerarse necesario, se puede valorar el analizar este tema con la Unidad de Asuntos Jurídicos. Otro aspecto que se puede valorar, es el establecimiento de formularios en el contexto del referido Convenio, que posibilite la documentación de resultados por el personal de ambos órganos adscritos al MAG, como una labor preventiva y temporal, mientras el funcionario del órgano competente para resolver, se apersona y gestiona el asunto que sea puesto a su conocimiento. (Referencia: Numeral 2.7)

1. ANTECEDENTES

1.1 En la cláusula quinta “Obligaciones de las partes” del “Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre el Servicio Nacional de Salud Animal y el Servicio Fitosanitario del Estado, para el uso y aprovechamiento de la infraestructura y recurso humano existente en los puestos de control cuarentenario”, suscrito el 21/11/2018, se dispuso, entre otros aspectos lo siguiente:

EL SENASA:

- a) *Garantizar la disponibilidad continua de funcionarios, en el horario de operación convenido para el puesto de control cuarentenario, de conformidad con lo indicado en las circulares, acuerdos o protocolos, entre otros, que sobre esa materia dicten las instancias competentes, siempre y cuando*

Martes 13 de diciembre, 2022
AI-0248-2022

sea acorde con las regulaciones laborales internas y las competencias de todas las Partes del presente Convenio y con el fin de prestar el servicio de manera eficiente y coordinada.

(...)

- e) *En el caso de que el Poder Ejecutivo haya nombrado a los funcionarios de SENASA como autoridad fitosanitaria ad honórem, éstos deberán comunicar inmediatamente al funcionario del SFE que corresponda y designado como punto de contacto para ello, cualquier producto detectado, en el puesto de control cuarentenario en que labora, que sea objeto de interés del SFE, que pueda eventualmente poner en riesgo el estatus fitosanitario del país. Asimismo, deberá proceder a separar o retener el producto mientras se hace presente el funcionario del SFE quien asumirá y resolverá el caso concreto y tomará las medidas fitosanitarias que corresponda.*

(...)

EL SFE:

- a) *Garantizar la disponibilidad continua de funcionarios, en el horario de operación convenido para el puesto de control cuarentenario, de conformidad con lo indicado en las circulares, acuerdos o protocolos, entre otros, que sobre esa materia dicten las instancias competentes, siempre y cuando sea acorde con las regulaciones laborales internas y las competencias de todas las Partes del presente Convenio y con el fin de prestar el servicio de manera eficiente y coordinada.*

(...)

- h) *En caso de que el SENASA haya oficializado a los funcionarios del SFE, éstos deberán comunicar inmediatamente al funcionario de SENASA que corresponda, cualquier mercancía detectada, en el puesto de control cuarentenario en que labora, que sea objeto de interés del SENASA, que pueda, eventualmente poner en riesgo el estatus sanitario del país. Asimismo, deberá proceder a separar y retener la mercancía mientras se hace presente el funcionario del SENASA, quien asumirá y resolverá el caso concreto y tomará las medidas sanitarias que corresponda.*

(...)

1.2 El Director del SENASA suscribió el “Acuerdo de oficialización ad honorem de funcionarios del Servicio Fitosanitario del Estado que prestan servicios de inspección cuarentenaria en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría y Daniel Oduber Quirós, a los efectos de que puedan realizar acciones sanitarias sobre bienes y mercancías de origen animal que transportan personas viajeras costarricenses que regresan al país, o extranjeros que ingresan al país bajo cualquier condición migratoria” (en adelante Acuerdo SENASA); el cual se suscribió el día 21/11/2021. Este acuerdo se comunicó al personal del SFE vía correo electrónico.

1.3 No se obtuvo evidencia de la existencia de un acuerdo similar al descrito en el numeral 1.2, que faculte a funcionarios del SENASA a ejercer como “Inspectores Oficializados ad honorem del Servicio Fitosanitario del Estado”. Al respecto, el referido convenio de cooperación interinstitucional, en la cláusula h) para SFE, establece que será SENASA quien oficializa a los funcionarios de la primera; mientras que en la cláusula e) para SENASA, establece que dicha oficialización deviene directamente del Poder Ejecutivo; esto se evidencia en el numeral 1.1 antes indicado.

Martes 13 de diciembre, 2022
AI-0248-2022

2. ASPECTOS RELEVANTES CONTENIDOS EN EL CRITERIO LEGAL AJ-127-2022

Por medio del oficio AJ-127-2022 del 03/10/2022 (se adjunta), la Unidad de Asuntos Jurídicos, señaló lo siguiente:

Consultas	Criterio legal
<p>2.1.1 ¿Son suficientes las formalidades gestionadas a través del Acuerdo SENASA para garantizar que el personal del SFE realice dentro del marco de la legalidad, actos administrativos como resultado de ejecutar actividades como “Inspectores Oficializados ad honorem del Servicio Nacional de Salud Animal”?</p>	<p>... es importante poner en conocimiento que dentro del marco de legalidad que debe actuar Servicio Nacional de Salud Animal de ahora en adelante llamado con sus siglas SENASA, y el Servicio Fitosanitario del Estado de ahora en adelante SFE, que carece de legalidad SENASA para tomar esos actos administrativos como formalizar a funcionarios del SFE en calidad de Inspectores Oficializados ad honorem del servicio de SENASA.</p> <p>Con base en la Ley General de la Administración Pública no se puede delegar la competencia, por un tema de legalidad ya establecido y según este caso en concreto fundamentado en el artículo 70, 78, 83,84, 89 de la Ley General de la Administración Pública.</p>
<p>2.1.2 Tomando en cuenta la respuesta a la consulta 2.1.1, ¿cuál sería la condición de los actos administrativos que realice el personal del SFE conforme al Acuerdo SENASA, si las formalidades del mismo no son suficientes para que los funcionarios ejerzan como “Inspectores Oficializados ad honorem del Servicio Nacional de Salud Animal”?</p>	<p>Aunado a lo anterior los actos administrativos carecen competencia por lo tanto están fuera del marco de legalidad, dichos acuerdos no cumplen los elementos suficientes ni las formalidades que existe nuestro ordenamiento jurídicos porque estos entes son independientes y cada uno tiene el marco de sus competencias establecidas, en caso de un conflicto de competencia o de otra naturaleza esta decisión corresponderá ser tomada por el Poder Ejecutivo, por lo tanto no puede ser delegada si no está dentro de sus propias funciones, según el artículo 70, 78, 89 la Ley General de la Administración Pública.</p>
<p>2.2.1 ¿Debe el SFE suscribir un convenio similar al suscrito por el SENASA, a efecto de facultar a funcionarios del SENASA a ejercer como “Inspectores Oficializados ad honorem del Servicio Fitosanitario del Estado”?, o en su defecto, ¿la naturaleza de la desconcentración que presenta cada una de los órganos adscritos al MAG, difiere en el tipo de convenio que deba suscribirse, siendo esto lo que fundamenta que para el caso del SFE podrá SENASA oficializar los inspectores mientras que para el caso SENASA se requiera otra condición?</p>	<p>Lo primero que se debe definir es la competencia del ente y que los actos administrativos para que tengan legalidad se actúen dentro del marco de esa competencia, de lo contrario se recomienda realizar la consulta facultativa al Ministerio, que es el Ente Mayor.</p> <p>Teniendo definida la competencia por el Ente mayor, quien debe recomendar realizar un reglamento interno para Inspectores Oficializados ad honorem sea de SENASA o de SFE, ya que ese tipo de inspectores debe revisar el manual de puestos y así mismo fijarse que sus funciones no sean alteradas ni sean recargos a las mismas.</p>

Martes 13 de diciembre, 2022
AI-0248-2022

Consultas	Criterio legal
<p>2.2.2 Tomando en cuenta la respuesta a la consulta 2.2.1, ¿cuál sería la condición de los actos administrativos que realice el personal del SENASA, como “Inspectores Oficializados ad honorem del Servicio Fitosanitario del Estado”, de no existir un acuerdo similar al similar al descrito en el numeral 1.2 anterior?</p>	<p>Aunado a lo anterior los actos administrativos carecen competencia por lo tanto están fuera del marco de legalidad, dichos acuerdos no cumplen los elementos suficientes ni las formalidades que existe nuestro ordenamiento jurídicos porque estos entes son independientes y cada uno tiene el marco de sus competencias establecidas, en caso de un conflicto de competencia o de otra naturaleza esta decisión corresponderá ser tomada por el Poder Ejecutivo, por lo tanto no puede ser delegada si no está dentro de sus propias funciones, según el artículo 70, 78, 89 la Ley General de la Administración Pública.</p> <p>En razón de lo anterior la recomendación sería primero que nada ajustarse a la competencia ya que no puede ser delegada de un ente a otro ente, ya que cada ente tiene sus competencias, en el caso de que existiera conflicto se debe consultar al Poder Ejecutivo.</p> <p>Analizando la posibilidad de un acto administrativo para tener funcionarios que realicen funciones de Inspectores Oficializados ad honorem sea de SENASA o de SFE, lo primero es aclarar la competencia, definir un reglamento interno para las personas que deseen ser parte de esa inspección ad honorem, coordinar con la Unidad de Recursos Humanos para revisar el manual de puestos y así no le afecte al funcionario dentro de sus funciones.</p>

Consecuente con lo anterior, la recomendación sujeta a seguimiento se mantiene como **no atendida**; al respecto, la administración deberá analizar los alcances y efectos del criterio legal contenido en el oficio AJ-127-2022, ya sea validando el mismo y actuando en consecuencia, o solicitando criterios adicionales que le suministren elementos necesarios para soportar la toma de decisiones, en virtud del análisis de los términos del “Convenio de cooperación interinstitucional entre SENASA y SFE”.

A pesar de la antigüedad de la citada recomendación, esta Auditoría Interna dará un tiempo prudencial, a efectos de que la administración informe su posición con respecto a la atención de la misma; ya sea suministrando información sobre el resultado de esa implementación o fundamentando la imposibilidad de su aplicación. Dicha información será analizada por esta Auditoría Interna, a efecto de adoptar una posición definitiva con respecto a la atención de la recomendación.

Martes 13 de diciembre, 2022
AI-0248-2022

Atentamente,



Lic. Henry Valerín Sandino
Auditor Interno

HVS/JRG/IRJ

Ci : *Ing. Nelson Morera Paniagua, Director*
 Ing. Leda Madrigal Sandí, Subdirectora
 Ing. José Maynor Monge Villalobos, Jefe Estación Aeropuerto Juan Santamaría
 Ing. Silvia Ramírez Moreira, Encargada Área Control Interno - PCCI
 Archivo/Legajo