

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE SERVICIOS AGROPECUARIOS Y DE MEDIO AMBIENTE

**“INFORME RELATIVO A LOS PROCEDIMIENTOS UTILIZADOS POR EL SERVICIO
FITOSANITARIO DEL ESTADO PARA FISCALIZAR LA CALIDAD DE LOS
PLAGUICIDAS Y SUS RESIDUOS EN VEGETALES”**

CONTENIDO

| | | |
|--------|---|----|
| 1. | Introducción..... | 1 |
| 1.1. | Origen del Estudio..... | 1 |
| 1.2. | Objetivo del Estudio..... | 1 |
| 1.3. | Alcance del Estudio..... | 1 |
| 1.4. | Generalidades de la Función de Fiscalización ejercida por el Servicio Fitosanitario del Estado..... | 2 |
| 2. | Resultados..... | 3 |
| 2.1. | Sobre la gestión del Programa de Fiscalización de la Gerencia de Insumos Agrícolas del S.F.E..... | 3 |
| 2.1.1. | Ausencia de una definición y planificación adecuada de los procedimientos para la Fiscalización de la calidad de los plaguicidas..... | 4 |
| 2.1.2. | No se aplican las medidas de control, acciones y sanciones pertinentes, cuando se determinan plaguicidas que no cumplen los requisitos mínimos de calidad..... | 5 |
| 2.1.3. | Ausencia de muestreos en puntos clave para fiscalizar la presencia de residuos de plaguicidas no permitidos en vegetales..... | 8 |
| 2.1.4. | El S.F.E. no decomisa ni destruye los vegetales con residuos de plaguicidas que exceden los límites máximos establecidos para consumo humano y animal, ni se toman acciones correctivas para que esto no suceda en el futuro..... | 9 |
| 2.1.5. | Debilidades en el sistema de información y comunicación de los resultados sobre las pruebas de calidad de los plaguicidas y de sus residuos en los alimentos..... | 12 |
| 2.2. | Sobre la Gerencia Técnica de Laboratorios como apoyo en el proceso de fiscalización..... | 15 |
| 2.2.1. | Problemas de infraestructra, equipo y condiciones de almacenamiento en el Laboratorio de control de calidad de plaguicidas..... | 15 |
| 2.2.2. | Ausencia de planes de inversión y de asignación de presupuesto para fortalecer la labor de los Laboratorios..... | 22 |
| 2.2.3. | No existe una adecuada distribución de la capacidad de planta del Laboratorio de control de residuos de plaguicidas entre las unidades a las cuales les brinda servicios, según el resultado de las pruebas que realiza..... | 25 |
| 3. | Conclusiones..... | 27 |

| | | |
|-----|--------------------------------------|----|
| 4. | Disposiciones | 29 |
| 4.1 | Al Director Ejecutivo del S.F.E..... | 29 |
| 4.2 | Al Auditor Interno del MAG | 31 |

Anexos

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE SERVICIOS AGROPECUARIOS Y DE MEDIO AMBIENTE**

**“INFORME RELATIVO A LOS PROCEDIMIENTOS UTILIZADOS POR EL SERVICIO
FITOSANITARIO DEL ESTADO PARA FISCALIZAR LA CALIDAD DE LOS PLAGUICIDAS Y
SUS RESIDUOS EN VEGETALES”**

1. INTRODUCCIÓN.

1.1. ORIGEN DEL ESTUDIO.

El estudio se llevó a cabo como parte de la auditoría operativa sobre la gestión del Estado en relación con el control del uso de plaguicidas agrícolas y su impacto sobre el ambiente y la salud humana. Dicho estudio se enmarca dentro de la Estrategia de Fiscalización y Plan Operativo Anual de esta Contraloría para los años 2003 y 2004.

1.2. OBJETIVO DEL ESTUDIO.

El estudio tuvo como objetivo el análisis de los procedimientos utilizados por el Servicio Fitosanitario del Estado para fiscalizar la calidad de los plaguicidas y sus residuos en vegetales.

1.3. ALCANCE DEL ESTUDIO.

El estudio comprendió el análisis de las actividades de fiscalización efectuadas por el Servicio Fitosanitario del Estado durante el período comprendido entre los años 2000 y 2003, ampliándose en los casos que se consideró necesario.

El estudio se efectuó de conformidad con el Manual sobre normas técnicas de auditoría para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización, así como con el Manual General de Fiscalización Integral, en lo aplicable.

En vista de que algunas de las situaciones comentadas en el presente informe violentan el ordenamiento jurídico aplicable al tema, esta Contraloría General se encuentra valorando la existencia de

eventuales responsabilidades administrativas o de otra índole que pudieran atribuirse a los hechos aquí expuestos.

1.4. GENERALIDADES DE LA FUNCIÓN DE FISCALIZACIÓN EJERCIDA POR EL SERVICIO FITOSANITARIO DEL ESTADO.

Mediante la Ley de Protección Fitosanitaria (LPF)¹, se creó el Servicio Fitosanitario del Estado (SFE), al que se le otorga personería jurídica instrumental y amplias facultades para cumplir con sus objetivos, fines y competencias. De conformidad con el Reglamento de la Estructura Organizativa, Técnica y Administrativa², al SFE se le otorgó una estructura orgánica, administrativa y financiera propia, así como las fuentes de financiamiento para el logro de sus cometidos.

La Ley de Protección Fitosanitaria, en su artículo 5º, inciso o), asigna al Servicio Fitosanitario del Estado la responsabilidad de controlar las sustancias químicas, biológicas o afines para uso agrícola, en lo que compete a su inscripción, importación, exportación, calidad, tolerancia, residuos, dosificaciones, efectividad, toxicidad, presentación al público, conservación, manejo, comercio, condiciones generales de uso, seguridad y precauciones en el transporte, almacenamiento, eliminación de envases y residuos de tales sustancias. Asimismo, esta norma le permite al SFE controlar los equipos necesarios para aplicarlas y cualquier otra actividad inherente a esta materia.

Por su parte, el artículo 8º, incisos a), b), e), g) y j), de la citada Ley faculta a las autoridades fitosanitarias para lo siguiente:

“a) Inspeccionar los vegetales donde se cultiven, empaquen, procesen, almacenen o comercialicen. /b) Inspeccionar los lugares donde se fabriquen, formulen, mezclen, reempaquen, reenvasen, almacenen, vendan y utilicen sustancias químicas, biológicas o afines y equipos de aplicación para uso agrícola, así como sus medios de transporte. /.../ e) Tomar muestras para análisis, retenerlas o inspeccionarlas; efectuar o supervisar el análisis: ordenar los tratamientos, ejecutarlos o supervisarlos; ordenar y supervisar la industrialización y cuarentena de post-entrada; decomisar vegetales, agentes de control biológico y otros organismos de uso agrícola, sustancias químicas, biológicas o afines y equipos de aplicación, destruirlos, rechazar el ingreso o reexpedirlos, de acuerdo con lo estipulado en la presente ley y sus reglamentos. /.../ g) Velar por el cumplimiento y la ejecución de las medidas técnicas. /.../ j) Denunciar ante la autoridad judicial correspondiente, a las personas físicas o jurídicas que infrinjan las disposiciones de esta ley y sus reglamentos.”

Otro elemento importante en la labor de fiscalización lo constituye la creación en la LPF de los laboratorios oficiales; según su artículo 10:

¹ Ley N° 7664 del 8 de abril de 1997.

² Reglamento de la Estructura Organizativa, Técnica y Administrativa del Servicio Fitosanitario del Estado. Decreto Ejecutivo N° 30111-MAG, publicado en el Diario Oficial La Gaceta el 25 de enero de 2002.

“En lo pertinente a la aplicación de esta ley, el Servicio Fitosanitario del Estado podrá contar con los siguientes laboratorios de carácter oficial: / a) De diagnóstico fitosanitario. / b) De control de calidad de las sustancias químicas, biológicas o afines para uso agrícola. / c) De control de residuos de sustancias químicas, biológicas o afines para uso agrícola. / d) De producción de organismos benéficos para uso agrícola. / e) Cualquiera otro que se requiera en el campo fitosanitario. / La organización y el funcionamiento de estos laboratorios se establecerán mediante el reglamento respectivo.[...]”

Además, señala que el MAG podrá otorgar carácter oficial a otros laboratorios, públicos o privados, los cuales deberán cumplir con todos los requisitos que aquel establezca.

Es importante indicar que, en relación con la fiscalización en la calidad de plaguicidas, el MAG, según el artículo 30 de la LPF, está obligado a:

*“... restringir o prohibir la importación, el tránsito, el redestino, la fabricación, la formulación, el reenvase, el reempaque, el almacenamiento, la venta, la mezcla y la utilización de sustancias químicas, biológicas o afines y equipos de aplicación para uso agrícola, **cuando se justifique por razones técnicas y se considere que emplearlas es perjudicial para la agricultura, la salud o el ambiente.**”* (El destacado no corresponde al original).

En cuanto al control de residuos de plaguicidas en vegetales, la Ley enuncia en su artículo 36, lo siguiente:

“El Servicio Fitosanitario del Estado deberá retener, decomisar y destruir los vegetales que contengan residuos de plaguicidas en cantidades que excedan de los límites máximos establecidos para el consumo humano y animal.”

Asimismo, para cumplir con la función de fiscalización, se han emitido varios reglamentos técnicos, que se citarán más adelante, y que vienen a normar dicha actividad de control, asignando esta labor a lo interno del SFE a la Gerencia de Insumos Agrícolas, que tiene a cargo, entre otras funciones, la fiscalización de las sustancias químicas, biológicas o afines para uso agrícola, por medio de los programas de Registro y de Fiscalización. Además, se cuenta con la Gerencia Técnica de Laboratorios compuesta, entre otros, por el Laboratorio de control de calidad de las sustancias químicas, biológicas o afines para uso agrícola (plaguicidas) y el Laboratorio de control de residuos de sustancias químicas, biológicas o afines para uso agrícola que coadyuvan en la labor.

2. RESULTADOS

2.1. SOBRE LA GESTIÓN DEL PROGRAMA DE FISCALIZACIÓN DE LA GERENCIA DE INSUMOS AGRÍCOLAS DEL SFE.

El empleo de sustancias químicas, biológicas o afines en el país ha aumentado como consecuencia del desarrollo técnico de la actividad agropecuaria. En vista de lo anterior, es deber del Estado garantizar a los usuarios de dichos productos, la calidad, composición y cualidades atribuidas a éstos por sus registrantes, fabricantes, importadores, distribuidores y vendedores, a fin de proteger a los

productores en su actividad agrícola, así como garantizar, defender y preservar el derecho de toda persona a la vida y a la salud y a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Una mala fabricación o formulación de este tipo de sustancias puede disminuir su eficacia biológica y provocar pérdidas económicas a los productores, así como residuos indeseables en las cosechas, acentuando el riesgo de una elevada contaminación ambiental, que afectaría la salud de las personas y animales, así como el detrimento de los cultivos. Por tal razón, es deber del Estado estimular y mejorar la producción agrícola, velando para que los plaguicidas de uso agrícola cumplan con todas las normas de seguridad y calidad, previniendo daños personales y materiales, así como la destrucción de los recursos naturales.

En relación con la gestión del Programa de Fiscalización de la Gerencia de Insumos Agrícolas del SFE, en cuanto a su función de fiscalización de la calidad de los plaguicidas y el control de residuos de plaguicidas en vegetales, se determinaron algunas irregularidades que deben ser subsanadas con el propósito de que este Programa logre cumplir con sus objetivos y que el Estado cumpla a cabalidad con su obligación de velar por la salud y el ambiente de los costarricenses; según se explica a continuación.

2.1.1. AUSENCIA DE UNA DEFINICIÓN Y PLANIFICACIÓN ADECUADA DE LOS PROCEDIMIENTOS PARA LA FISCALIZACIÓN DE LA CALIDAD DE LOS PLAGUICIDAS.

En el Servicio Fitosanitario del Estado las labores de fiscalización sobre la calidad de los plaguicidas se han venido realizando sin contar con una definición y planificación adecuada de los procedimientos necesarios para la ejecución de esta actividad.

Para los años 2001 y 2002 no se encontró ningún respaldo documental sobre las políticas y la planificación anual de esta actividad. Según indicó el encargado del Programa de Fiscalización del SFE, ante consulta realizada por esta Contraloría General, ese Servicio nunca ha contado con criterios para seleccionar el tipo de plaguicidas a muestrear (formulados, técnicos y coadyuvantes), los puntos de muestreo (fábricas, expendios, almacenes, aduanas, etc.), ni la periodicidad con que se debía muestrear cada plaguicida y cada empresa registrada³.

En lo que respecta al año 2003, aunque dicho funcionario comentó sobre la formulación de un plan para ese año, mediante el cual se pretendía llegar a obtener conclusiones reales sobre la calidad de los plaguicidas comercializados en el mercado nacional, lo cierto es que éste no corresponde a un plan formalmente elaborado y aprobado, sino más bien una idea que apenas estaba concibiéndose y que contemplaba lo siguiente:

- Elección de cinco sustancias activas de plaguicidas para ser analizadas según la época de uso y la capacidad de planta del Laboratorio de Control de Calidad. Para el año 2003 dichas sustancias iban a ser: Glifosato, Clorotalonil, Benomil, Metamidofos y 2,4D.
- Muestrear todos los productos registrados basados en esa sustancia activa, según su nombre comercial y por compañía.
- Cerrar el círculo de muestreo de cada ingrediente activo y así poder obtener un resultado de la calidad de los mismos.

³ Oficio PEF-151/2003 del 23 de octubre de 2003.

Al respecto, es importante indicar que no se encontró evidencia documental que muestre el análisis realizado y los criterios técnicos utilizados para respaldar la escogencia de tales sustancias activas para efectos de fiscalización de la calidad de plaguicidas. Además, de acuerdo con información suministrada por la Gerencia de Laboratorios del SFE, al 15 de octubre de 2003 el Laboratorio de Calidad de Plaguicidas había analizado 330 muestras de plaguicidas a solicitud del Programa de Fiscalización correspondientes a 46 diferentes sustancias activas, situación que contradice el procedimiento propuesto en el citado plan y evidencia que éste no se llevó a cabo⁴.

Por otra parte, dada la gran cantidad de sustancias activas y marcas registradas en el SFE⁵, resulta inconveniente limitar el muestreo únicamente a cinco ingredientes activos, retardando la fiscalización de otro tipo de sustancias hasta completar la inspección de todos los productos registrados basados en los ingredientes activos escogidos, ya que eso podría tardar años, haciendo la función de fiscalización inoportuna y limitada.

Asimismo, el citado plan no contemplaba criterios para la determinación de los mejores puntos de muestreo, tema especialmente importante en el caso de plaguicidas importados, ya que actualmente no se realiza un control de la calidad de los plaguicidas en los puertos de entrada al país, como requisito para la nacionalización y el desalmacenaje de estos productos. La actividad de muestreo a nivel de aduanas es importante ya que sirve de filtro en aquellos casos en que los productos no cumplen con los análisis físico-químicos y eventualmente debe disponerse el rechazo por parte del SFE, medida que es más oportuna aplicar al momento del ingreso del plaguicida al país y no cuando ya ha sido desalmacenado.

Por lo tanto, se concluye que no existen políticas orientadoras ni planes de trabajo que guíen la función de fiscalización que ejerce el Servicio Fitosanitario del Estado en relación con la calidad de los plaguicidas, que permita un verdadero control de los plaguicidas agrícolas que se utilizan en el país.

2.1.2. NO SE APLICAN LAS MEDIDAS DE CONTROL, ACCIONES Y SANCIONES PERTINENTES, CUANDO SE DETERMINAN PLAGUICIDAS QUE NO CUMPLEN LOS REQUISITOS MÍNIMOS DE CALIDAD.

Durante el período comprendido entre el 2001 y el 2003⁶, el SFE por medio de su Programa de Fiscalización realizó un total de 614 pruebas de calidad de plaguicidas a 432 sustancias activas muestreadas, en donde 108 pruebas demostraron que no cumplieron con los estándares de calidad oficiales. La distribución por año es la siguiente:

| AÑO | 2001 | | 2002 | | 2003 | |
|---------------------------|-----------|-------------|-----------|-------------|-----------|-------------|
| | # Pruebas | # Sus. Act. | # Pruebas | # Sus. Act. | # Pruebas | # Sus. Act. |
| Pruebas realizadas | 57 | 38 | 306 | 194 | 251 | 200 |
| Pruebas que no cumplieron | 11 | 9 | 48 | 32 | 49 | 41 |
| Porcentajes (%) | 19,3 % | 23,7 % | 15,7 % | 16,5 % | 19,5 % | 20,5 % |

⁴Mediante oficio No. L.C.C. 197 del 21 de octubre de 2003.

⁵ A la fecha de este informe, existían más de 5100 registros de plaguicidas y coadyuvantes, de los cuales alrededor de 2800 están activos, y que corresponden a más de 600 ingredientes activos diferentes.

⁶ Hasta setiembre de 2003.

En promedio, durante el citado período, un 17,6% de las pruebas de calidad realizadas no cumplieron con una o ambas especificaciones técnicas (físicas o químicas), lo cual corresponde a un 19% de las sustancias activas muestreadas⁷.

De estas pruebas, esta Contraloría General revisó una muestra de 38 (24 correspondientes al año 2002 y 14 del año 2003), con el fin de determinar las acciones llevadas a cabo en estos casos por parte del SFE, para lo cual se solicitaron los expedientes respectivos al Programa de Fiscalización.

De la verificación realizada se determinó que, en casi el 30% de los casos revisados, el Servicio Fitosanitario del Estado no tomó las medidas necesarias para corregir los incumplimientos detectados por su Programa de Fiscalización.

Por ejemplo, en varios casos en que las pruebas de laboratorio mostraban un incumplimiento del producto, ya sea de sus propiedades físicas o químicas, si bien el SFE emitió una Notificación de No Cumplimiento en donde le comunica a la empresa registrante la situación (concediéndole un plazo de 10 días para presentar las pruebas de descargo que tuvieren⁸ e indicando la decisión de mantener la retención del producto), lo cierto es que no existe evidencia en los expedientes consultados que demuestren que el SFE resolviera sobre el destino del producto. El destino pudo consistir en el decomiso del producto, ordenar al registrante la reformulación, reexportación al país de origen, destrucción del producto o cualquier otra medida pertinente a juicio del Ministerio y, de ser necesario, la cancelación del registro; por resultar los análisis en un incumplimiento de las normas técnicas establecidas. Pero como se indicó, este Órgano Contralor no encontró evidencia de que se realizara alguna de estas acciones.

En otros casos, cuando las pruebas de laboratorio evidenciaron incumplimientos de las normas de calidad, el SFE simplemente decidió liberar los productos, sin que se aplicara alguna de las medidas de control ordenadas por la Ley de Protección Fitosanitaria o, en su caso, las sanciones previstas por dicha Ley.

De acuerdo con los expedientes analizados, los funcionarios del Programa de Fiscalización actuando como autoridades fitosanitarias procedieron a la retención del producto al momento de efectuar los muestreos respectivos, por lo que dicho producto no podía ser usado, trasladado ni comercializado mientras se realizaban las pruebas para determinar su identidad y condición físico-química⁹. Sin embargo, una vez concluidos los análisis de laboratorio y resultando éstos insatisfactorios, el SFE comunicó a las empresas una **Notificación de Cumplimiento**, mediante la cual se liberaban los lotes de producto, a pesar de que los exámenes de laboratorio mostraron que no cumplieron con las normas de calidad establecidas. Lo correcto era emitir una **Notificación de NO Cumplimiento**, manteniendo la retención del producto y dando un plazo a los registrantes para presentar los descargos respectivos en el plazo reglamentario; o bien, proceder con alguno de los procedimientos establecidos por el reglamento.

⁷ Promedio ponderado del período.

⁸ Reglamento de Laboratorio para el análisis de sustancias químicas y biológicas de uso en la agricultura RTCR 318:1998, artículo 4, inciso 4.5.

⁹ Sobre el término de retención véase el Reglamento de Laboratorio para el análisis de sustancias químicas y biológicas de uso en la agricultura RTCR 318:1998, artículo 2, inciso 2.27.

En tal condición se tienen, por ejemplo, los siguientes casos:

| Ingrediente Activo | Resultado Químico | Resultado Físico | Mes de Notificación de Liberación Producto |
|--|--------------------------|-------------------------|---|
| Terbufos (altamente peligroso) | No Cumple | Cumple | Abril/2002 |
| Hidróxido de cobre (ligeramente peligroso) | No Cumple | No Cumple | Octubre/2002 |
| Mancozeb (IV) | Cumple | No Cumple | Diciembre/2002 |
| Mancozeb (IV) | Cumple | No Cumple | Diciembre/2002 |

Incluso, en uno de estos casos, la Notificación de Cumplimiento fue emitida a pesar de que se había emitido en primera instancia una Notificación de No Cumplimiento (como procedía), sin que se contara con pruebas adicionales que hicieran justificable revocar la decisión original, sino más bien amparándose a las mismas pruebas de laboratorio donde se demuestran los incumplimientos.

Como se indicó anteriormente, aquí lo que procedía, luego de que se emitiera la correspondiente Notificación de No Cumplimiento y de que se evaluaran las pruebas de descargo del registrante, era decidir sobre el destino del producto, según lo que establece la normativa aplicable, que podría concluir hasta con la cancelación del registro del respectivo producto en el SFE, el cual es un requisito indispensable para importar, exportar, fabricar, formular, almacenar, distribuir, transportar, reempacar, reenvasar, anunciar, manipular, mezclar, vender o emplear este tipo de sustancias¹⁰.

La situación aquí evidenciada es inaceptable ya que el SFE es el ente responsable de velar por el cumplimiento de la normativa técnica y jurídica aplicable en este caso, y no se encontró evidencia que fundamente legal y técnicamente el motivo bajo el cual el SFE no procedió a decomisar los productos o a aplicar alguna otra medida establecida en la Ley y los Reglamentos. Por lo contrario, la decisión consistió en liberar los productos. Cabe recalcar que en los expedientes de los productos muestreados no constan documentos aportados por las empresas como pruebas de descargo que justifiquen la emisión de las notificaciones de cumplimiento emitidas.

Esta acción afecta negativamente los objetivos del Programa de Fiscalización de la Gerencia de Insumos Agrícolas del SFE por cuanto no es razonable que el Estado invierta recursos en un programa para monitorear el control de calidad de plaguicidas, como por ejemplo en la recolección de muestras o el análisis de laboratorio, entre otros, y que ante el incumplimiento de las normas técnicas y legales, se proceda a liberar un producto. Lo anterior es preocupante ya que eventualmente esta medida posibilitó la venta o disposición de un producto no apto para los fines agrícolas pretendidos y además, dadas las variaciones en su composición química o física, potenciales afectaciones a la salud humana y al ambiente.

¹⁰ Artículo 24, Ley N° 7664 del 8 de abril de 1997, y artículo 5, inciso 5.1, del Reglamento de Laboratorio para el análisis de sustancias químicas y biológicas de uso en la agricultura RTCR 318:1998.

2.1.3. AUSENCIA DE MUESTREOS EN PUNTOS CLAVE PARA FISCALIZAR LA PRESENCIA DE RESIDUOS DE PLAGUICIDAS NO PERMITIDOS EN VEGETALES.

Como se indicó en la introducción de este informe, el artículo 36 de la Ley de Protección Fitosanitaria establece que el SFE deberá retener, decomisar y destruir los vegetales que contengan residuos de plaguicidas en cantidades que excedan los límites máximos establecidos para el consumo humano.

La normativa supracitada está regulada por el Reglamento Técnico sobre Límites máximos de residuos de plaguicidas en vegetales RTCR 229:1996¹¹, cuyo objetivo fundamental es establecer los límites máximos de residuos de plaguicidas o metabolitos en los diferentes cultivos de vegetales¹². Adicionalmente, la citada Ley es complementada de forma conexas con el Reglamento Técnico de Laboratorio para el Análisis de Residuos de Sustancias Químicas y Biológicas de Uso en la Agricultura para Consumo Humano y Animal, RTCR: 357:1997.¹³

Con el propósito de cumplir con esta normativa, el Programa de Fiscalización debe efectuar muestreos de vegetales en diferentes puntos del territorio nacional como por ejemplo, en ferias del agricultor, centros de acopio, mercados, supermercados, fincas, aduanas, entre otros sitios. Sin embargo, de acuerdo con los resultados del estudio se evidenciaron algunos criterios inadecuados para la ejecución de dicha labor.

Al respecto, se determinó que el muestreo realizado por el Programa de Fiscalización abarca pocas zonas del país y no incluye todos los puntos arriba citados. Además, se muestrean pocos productos vegetales en relación con la cantidad que se producen y comercializan para consumo interno.

En particular, se determinó que durante el año 2003, aparte de algunos muestreos en el centro de acopio de Barreal de Heredia, PIMA-CENADA, y en algunas zonas de Heredia (como San José de la Montaña), en general no se realizaron muestreos en ferias del agricultor, a pesar de que se disponía de un Calendario para tal fin, que incluía diversos lugares como por ejemplo, Pavas, Desamparados, Hatillo, Coronado, Liberia, San Carlos, Santa Cruz, Barranca, San Isidro del General, Cartago, Limón, Guápiles, San Vito de Coto Brus, Escazú, Alajuela y Heredia, entre otros lugares. Entre los productos que se pretendía muestrear figuraban la papa, la cebolla, el repollo, el tomate, el chile dulce, el apio, la lechuga, el culantro, la vainica, el pepino y el arroz.

De acuerdo con lo manifestado por el encargado del Programa de Fiscalización, el plan de trabajo para muestrear vegetales en ferias del agricultor no se puso en práctica por la falta de un presupuesto que respaldara el pago de horas extras necesarias para dicha función, ya que en su mayoría tales ferias se realizan en días feriados o no hábiles, fuera del horario normal de trabajo del SFE.

No obstante, el no realizar este tipo de muestreos impide al SFE ejercer eficientemente su obligación legal de fiscalización, con lo cual no se puede garantizar la inocuidad de los vegetales y la salud de las personas.

¹¹ Publicado mediante el Decreto Ejecutivo N° 27630-MAG-MEIC-S.

¹² Según el artículo 1° de ese Reglamento Técnico.

¹³ Publicado mediante el Decreto Ejecutivo N° 27683-MAG-MEIC-S.

Por otra parte, también se determinó que el SFE no planifica ni ejerce una fiscalización efectiva a nivel de finca, con base en los resultados de las pruebas de residuos de plaguicidas que se realizan, a fin de corregir posibles deficiencias en la aplicación de los plaguicidas en el campo.

Durante la realización del estudio esta Contraloría General únicamente tuvo conocimiento de una fiscalización de este tipo realizada en el Cantón de Zarceró, en octubre de 2003, la cual, según el Encargado del Programa de Fiscalización, se coordinó de manera verbal con una ingeniera de la Agencia de Extensión Agrícola de ese cantón, y a junio de 2004, no habían recibido de la Dirección Regional, ni del agente de extensión, un informe sobre el seguimiento efectuado.

En este sentido, no existe un procedimiento adecuado de coordinación entre el SFE y las agencias de extensión agrícola, con el fin de asegurarse la asesoría o aplicación de medidas que subsanen los problemas que generan los residuos en los vegetales, así como la generación de informes y reportes formales donde se de cuenta de la realización de tales actividades.

2.1.4. EL SFE NO DECOMISA NI DESTRUYE LOS VEGETALES CON RESIDUOS DE PLAGUICIDAS QUE EXCEDEN LOS LÍMITES MÁXIMOS ESTABLECIDOS PARA CONSUMO HUMANO Y ANIMAL, NI SE TOMAN ACCIONES CORRECTIVAS PARA QUE ESTO NO SUCEDA EN EL FUTURO.

Con base en información suministrada por el Programa de Fiscalización del SFE, esta Contraloría General determinó que de un total de 276 muestreos de vegetales, realizados por el citado Programa durante los años 2001, 2002 y 2003¹⁴ para el control de residuos de plaguicidas, en 175 de los casos, correspondiente a un 63,4% del total, las pruebas de laboratorio indicaron la presencia de residuos, y en 56 casos, equivalente a un 20,3% del total, se presentaron residuos de plaguicidas por encima de las tolerancias establecidas.

Con el fin de conocer el seguimiento que ese Programa da a los casos en que se presentan residuos no permitidos, de los 56 casos antes citados se seleccionó una muestra de 14, correspondientes a diversos vegetales, como por ejemplo, chayote, pepino, apio, culantro, tomate, repollo, chile dulce y zanahoria, los cuales se detallan en el Anexo No. 1 de este informe.

De acuerdo con la revisión realizada, se determinó que algunos de los casos incluidos en la muestra no cuentan con expediente, y en otros casos, a pesar de la existencia de expedientes físicos, no existe en ellos información suficiente que evidencie la actuación del Programa de Fiscalización, en donde se demuestre que se tomaron las medidas previstas por la Ley de Protección Fitosanitaria, de acuerdo con los resultados de las fiscalizaciones realizadas.

Asimismo, en los expedientes que pudieron ser revisados se observó que, a pesar de que el Servicio Fitosanitario cursó a los interesados¹⁵ una notificación en la cual se le comunicaba el incumplimiento de los límites máximos permitidos de residuos de plaguicidas en sus vegetales, lo único que se mencionó fue que el producto no cumplió con el Reglamento Técnico sobre Límites Máximos en Residuos de Vegetales (RTCR-229-1996) y el Reglamento Técnico de Laboratorio para el Análisis de Residuos de Sustancias Químicas y Biológicas de uso en la Agricultura para Consumo Humano (RTCR-

¹⁴ Hasta setiembre de 2003.

¹⁵ Entiéndase responsable o encargado de las bodegas, fincas, procesadoras, centros de acopio u otros establecimientos similares.

357:1997), con una indicación final que dice textualmente: “Lo anterior para que procedan de acuerdo a la Legislación vigente”, dejando así en manos de los mismos interesados las medidas a tomar para subsanar tal incumplimiento.

Es importante indicar que en el Acta de Muestreo Oficial que el Programa de Fiscalización utiliza en todos los casos de muestreos de vegetales para determinar residuos de plaguicidas, se indica lo siguiente:

“El producto vegetal anteriormente muestreado, queda retenido e implica que no puede ser trasladado, usado ni comercializado mientras se realiza en (sic) análisis químico para determinar si existe contenido de niveles permitidos de residuos de plaguicidas en el producto. Lo anterior de conformidad con lo establecido en el artículo 8, inciso e); art. 36 de la Ley de Protección Fitosanitaria N° 7664 y a sus Reglamentos vigentes”.

Asimismo, sobre el término de retención, el Reglamento Técnico de Laboratorio para el análisis de residuos de sustancias químicas y biológicas de uso en la agricultura para consumo humano y animal (RTCR 357:1997), estipula en su artículo 1, inciso 2.20, lo siguiente:

“retención: acción de retener cultivos y/o productos o subproductos vegetales que excedan las tolerancias establecidas en la Norma Respectiva de Tolerancias, deteniéndose los procesos de importación, exportación o venta del cultivo, hasta que se produzca la degradación de los contaminantes o se proceda a la destrucción del cultivo y/o los productos o subproductos vegetales”

Como se puede observar de la normativa señalada, es claro que no se puede disponer de los productos retenidos cuyos análisis de laboratorio indiquen que presentan residuos de plaguicidas por encima de las tolerancias establecidas, hasta que no se produzca la degradación de los contaminantes, y si esto no sucede se deberá proceder a la destrucción del cultivo y los productos o subproductos vegetales contaminados.

Sin embargo, para los casos analizados no existe evidencia de que el SFE procediera a la destrucción de los productos, o bien, que se diera el proceso de degradación de los contaminantes, esto por cuanto no existen en los expedientes revisados actas de retención o decomiso, ni actas de destrucción de productos posteriores al acta de notificación de los resultados, ni documentos de análisis sobre qué tan percedero eran los productos muestreados y la velocidad de degradación de los contaminantes, que demuestren la aplicación de las medidas pertinentes de acuerdo con la normativa técnica y legal aplicable.

Por el contrario, como denotan las notificaciones que se realizan, parece ser que el SFE deja en manos de los sujetos sometidos a su fiscalización las acciones a ejecutar con el fin de cumplir con la legislación vigente, cuando lo correcto es que sea el propio SFE el que ejecute las acciones que la Ley y los reglamentos le indican. Aún así, tampoco existe evidencia de que el Programa de Fiscalización efectuara el seguimiento necesario para comprobar que se cumpliera con el mecanismo establecido en la Ley, cual era la destrucción de los productos o el proceso de degradación de los contaminantes.

Inclusive, en uno de los casos revisados, correspondiente a muestras de tomate realizadas en el centro de acopio del CENADA, en el cual los resultados de los análisis de laboratorio indicaban que existían residuos del plaguicida Mancozeb por encima de la tolerancia permitida, incumpliendo así las

normas reglamentarias y legales correspondientes, se emitió una NOTIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO, indicándole al interesado que su producto cumplía con lo estipulado en el reglamento técnico sobre Límites máximos de residuos en vegetales, RTCR-229.1996, autorizando de esta forma la liberación del mismo.

En consecuencia, se evidencia como el Servicio Fitosanitario del Estado no ha ejecutado sus funciones de control sobre los residuos de plaguicidas en vegetales de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Protección y Fitosanitaria, poniendo de esta forma en peligro la salud de la población. Además, se debe resaltar el hecho de que en muchos de estos casos, los resultados de laboratorio indican la presencia de residuos de más de un plaguicida a la vez, por encima de los niveles máximos permitidos, lo cual aumenta los riesgos de afectación de la salud para los consumidores.

Así, en uno de los casos estudiados, correspondiente a una muestra de apio¹⁶, se presentan residuos de 7 plaguicidas diferentes, de los cuales 6 sobrepasan la tolerancia establecida para ese producto. De las sustancias encontradas únicamente el Metil Paration se encuentra por debajo de los límites máximos permitidos. En el caso del Clorpirifos y el Clorotalonil, el nivel de residuos está muy por encima de sus tolerancias, ya que se detectaron 31 y 66 miligramos (Mg) de ingrediente activo (i.a.) por kilogramo (Kg) de producto, respectivamente, cuando los correspondientes límites máximos permitidos de residuos de estas sustancias en el apio, son de 0.05 y 15 Mg i.a./Kg. Por su parte, en los casos del Diazinon, el Forato, el Iprobenfos y el Terbufos, cualquier residuo que se detecte en el apio resulta no permitido, debido a que no se dispone de tolerancias para estos ingredientes activos en este vegetal en particular, por lo que al igual que el Clorpirifos y el Clorotalonil, también incumplen la norma.

El hecho de que los vegetales presenten residuos de plaguicidas en niveles por encima de los límites máximos permitidos aumenta el riesgo de intoxicación crónica para aquellas personas que los consuman en forma periódica; esto es más significativo en el caso de productos cuyo volumen de consumo es mayor, como son el tomate, la lechuga y la zanahoria (de los casos analizados), los cuales son de amplia venta en el país a través de los mercados de mayoreo, los supermercados y las ferias del agricultor; y de mayor cuidado cuando se trata de los segmentos más vulnerables de la población, como son los niños, adultos mayores y mujeres embarazadas, entre otros.

Ante una consulta de esta Contraloría General sobre las acciones que toma el Programa de Fiscalización en los casos en que se determina la existencia de residuos de plaguicidas en vegetales por encima de los niveles permitidos, el Encargado de ese Programa, indicó que: *"Según lo establece la Ley de Protección Fitosanitaria N° 7664 y el Decreto No. 7683 MAG-MEIC-S RTCR 357:1997 Laboratorio para el Análisis de Residuos de Sustancias Químicas y Biológicas de Uso en la Agricultura para consumo Humano y Animal, se deberá retener, decomisar y destruir los vegetales que contengan residuos de plaguicidas en cantidades que excedan los límites máximos establecidos en el RTCR 229:1996."*¹⁷. No obstante, como se ha indicado, esto no se realiza.

Indicó además que: *"La estrategia que se estableció para poder dar un seguimiento a los casos que sobrepasan los límites permisibles, tomando como base el inconveniente en el plazo de respuesta de los resultados de los análisis por parte del Laboratorio, fue coordinar con las Direcciones Regionales del MAG, donde por medio de los funcionarios destacados en cada región de donde se muestreó el producto cuestionado, se pudiera ejercer una asistencia técnica directa para determinar el error y corregirlo en las futuras siembras."*

¹⁶ Muestra 102 del Anexo N° 1.

¹⁷ Mediante oficio PEF-151/2003 del 23 de octubre de 2003.

Sin embargo, en los casos revisados por esta Contraloría General tampoco existe evidencia de que ese Programa, o las oficinas regionales del MAG, realizaran acciones a nivel de finca con los agricultores cuyos productos fueron muestreados y resultaron con residuos de plaguicidas no permitidos, a fin de corregir tales situaciones a futuro. En los expedientes revisados no se encontraron documentos que demuestren que se esté realizando tal seguimiento de campo.

En resumen, llama la atención a esta Contraloría General que, de acuerdo con la muestra seleccionada, a pesar de que se determinaron vegetales con residuos de plaguicidas en cantidades que excedían los límites máximos establecidos según el reglamento técnico, no fue posible comprobar que el Programa de Fiscalización realizara un seguimiento adecuado en cada uno de los casos analizados, ni que se tomaran las acciones previstas en la Ley, situación que pone en riesgo la salud pública y el ambiente.

2.1.5. DEBILIDADES EN EL SISTEMA DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN DE LOS RESULTADOS SOBRE LAS PRUEBAS DE CALIDAD DE LOS PLAGUICIDAS Y DE SUS RESIDUOS EN LOS ALIMENTOS.

La información es fundamental para la toma de decisiones, la dirección de las operaciones y, en general para la administración de cualquier institución o empresa. Por esa razón, el sistema de información debe contemplar mecanismos y procedimientos coherentes para asegurar que la información recopilada y generada presente un alto grado de calidad. De igual forma, el control interno debe contemplar los mecanismos necesarios que permitan asegurar la confiabilidad, calidad, suficiencia, pertinencia y oportunidad de la información que se genere y comunique.

No obstante, el Programa de Fiscalización del SFE presenta varias deficiencias en este componente de control, las cuales se comentan a continuación:

a) No se dispone de un archivo de documentos adecuado, ordenado y clasificado técnicamente, que garantice la integridad y seguridad de la información. Durante el estudio se constató la desaparición de algunos expedientes relacionados con pruebas de calidad de los plaguicidas y con pruebas de residuos de plaguicidas en vegetales.

Sobre el particular, el encargado del Programa de Fiscalización indicó que al recibir la jefatura de ese Programa en abril de 2003, constató que mucha información documental no existía¹⁸. Al consultarle sobre los documentos faltantes, indicó que no recuerda si elaboró o no un informe escrito para el Director Ejecutivo o para el Gerente de Insumos Agrícolas, en el cual expusiera sobre la situación encontrada al asumir sus funciones, pero que de forma verbal, se lo había hecho saber a la Dirección Ejecutiva del SFE.¹⁹

¹⁸ Mediante oficios PEF-126/2003 y PEF-151/2003 del 17 de julio y 23 de octubre de 2003, respectivamente.

¹⁹ Contraloría General de la República, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Agropecuarios y Medio Ambiente, Acta N° 1 de las 12 horas del 04 de junio de 2004.

En relación con la deficiencia señalada, las normas generales de control interno establecen que la institución deberá implementar y aplicar políticas y procedimientos de archivo apropiados para la preservación de los documentos e información que deba conservar en virtud de su utilidad o por requerimiento técnico o jurídico, incluyendo los informes y registros contables, administrativos y de gestión con sus fuentes de sustento.²⁰

La importancia del mantenimiento de archivos institucionales se pone de manifiesto en la necesidad de contar con material de referencia sobre la gestión, y particularmente cuando se considera la eventual responsabilidad de los servidores públicos y, por ende, la obligación de contar con evidencia cuando ella se requiera.

Como complemento, el artículo 39 de la Ley del Sistema Nacional de Archivos, Ley N° 7202 del 24 de octubre de 1990, se refiere a dos tipos de archivos en las instituciones de la Hacienda Pública, los cuales deben mantenerse técnicamente organizados con el fin de resguardar la información, ellos son: los archivos de gestión y los archivos centrales.

Así las cosas, corresponde a la administración del SFE establecer los procedimientos y las políticas que deberán observarse en la creación y el mantenimiento de sus archivos, con base en las disposiciones técnicas y jurídicas atinentes, en apoyo a los demás elementos del sistema de control interno.

b) El Programa de Fiscalización no cuenta con una base de datos automatizada o sistema de información adecuado que permita conocer diferentes datos sobre las fiscalizaciones que realiza, como por ejemplo, el origen de donde se toman las muestras (ferias del agricultor, centros de acopio, mercados, supermercados, fincas, aduanas, etc.), el tipo de ingredientes activos residuales, y las zonas del país con mayor incidencia, en el caso de pruebas de residuos de plaguicidas; o el tipo de plaguicidas muestreados, los puntos de muestreo (fábricas, expendios, almacenes, aduanas, etc.), y la periodicidad con que se muestrea cada plaguicida y cada empresa registrada, en el caso de pruebas de calidad de plaguicidas. Lo anterior con el fin de tener información confiable y oportuna para la toma de decisiones.

La ausencia de bases de datos con los resultados de las pruebas, impide generar las estadísticas necesarias para llevar un control más eficiente de la situación, e impide la toma de decisiones acertadas y oportunas sobre el tema, con lo cual la fiscalización se torna inefectiva.

c) Los resultados de las pruebas de fiscalización sobre la calidad de los plaguicidas y los residuos de estas sustancias en los vegetales, no forman parte de reportes o informes internos periódicos del SFE. Al respecto, se determinó que el Programa de Fiscalización no tiene establecido como parte de sus actividades ordinarias, remitir informes periódicos sobre los resultados de dichas pruebas a otras unidades del SFE, tal como al Programa de Registro o a la propia Gerencia de Insumos Agrícolas, de la cual dependen esos Programas, o a otras dependencias relacionadas del MAG, como por ejemplo la Dirección General de Extensión Agrícola, a las cuales dicha información les serviría como insumo y retroalimentación para las labores que éstas ejecutan.

²⁰ La Norma 5.3 del Manual de normas generales de control interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización, sobre Sistemas de Información, indica que "El sistema de información que diseñe e implante la organización deberá ajustarse a las características y ser apropiado para satisfacer las necesidades de ésta."

Se determinó también que los resultados de las pruebas de calidad y de residuos no se publican externamente ni se dan a conocer a la ciudadanía en forma periódica.

En cuanto a la publicación de estadísticas sobre los resultados de las pruebas de residuos de plaguicidas en vegetales, el Gerente Técnico de Insumos Agrícolas indicó a este Órgano Contralor que los informes de residuos deberían publicarse, pero que hasta el momento no ha habido interés de sacar a la luz pública este tema, lo cual debería ser un compromiso de rendición de cuentas.²¹

Lo expuesto por dicho funcionario es de gran importancia, toda vez que, en virtud de las obligaciones constitucionales del Estado y de sus instituciones de actuar, en el ejercicio de sus atribuciones legales, bajo la premisa fundamental de garantizar, defender y preservar el derecho de toda persona a la vida, a la salud y a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado²², así como el deber de la Administración Pública de actuar con transparencia y rendir cuentas²³, y como parte de una sana práctica administrativa y de control, el SFE debería publicar los resultados de los informes de residuos de plaguicidas en alimentos, ya que se trata de una materia de esencial interés público, que incide sobre la salud humana y el ambiente.

Sin embargo, contrariamente, la política del SFE ha sido negar esta información al público en general. Así, cuando un ciudadano solicitó a ese Servicio información sobre los resultados de las pruebas de calidad de agroquímicos, de los residuos de plaguicidas en alimentos y otros sustratos, y de las cantidades importadas de plaguicidas, el SFE se negó a facilitarla alegando que se trataba de información que no era de interés público y que no estaban autorizados a divulgar por tratarse de información propiedad de los clientes del Servicio Fitosanitario del Estado. Ante esta negativa el ciudadano se vio obligado a recurrir en dos ocasiones a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, que declaró con lugar sendos recursos de amparo, por violación a los derechos de petición y de acceder a los departamentos públicos para propósitos de información.²⁴

Al respecto, es preciso tener en cuenta que el Servicio Fitosanitario del Estado es un órgano regulador del Estado en materia de plaguicidas, razón por la cual los resultados de las pruebas que en ejercicio de sus competencias ese Servicio realice, sobre la calidad de los plaguicidas y los residuos de estas sustancias en los vegetales, tanto de producción interna como importados, constituye información de carácter público que cualquier persona tiene derecho a consultar; y por tratarse de aspectos que pueden afectar la salud de las personas y el ambiente, es incuestionable el interés público de dicha información.

Por lo tanto, es necesario optimizar los sistemas de información y comunicación del SFE, tanto a lo interno como a lo externo del mismo, de manera que se incluya este tipo de datos en reportes y publicaciones periódicas, que sirvan a ese Servicio para un mejor control y toma de decisiones en dicha actividad, y que a la vez contribuyan con la transparencia y objetividad que debe existir en el uso y manejo de esta información.

²¹ Entrevista realizada por esta Contraloría General al Gerente Técnico de Insumos Agrícolas del SFE, el 13 de marzo de 2003, 9. a.m.

²² Constitución Política de la República de Costa Rica, Arts. 21, 46, 50, 73 y 89.

²³ *Ibidem*, Art. 11.

²⁴ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Votos N° 5017-03 y N° 10734-04, de las 15:55 hrs. del 9 de junio de 2003 y de las 18:31 hrs. del 29 de septiembre de 2004, respectivamente.

2.2. SOBRE LA GERENCIA TÉCNICA DE LABORATORIOS COMO APOYO EN EL PROCESO DE FISCALIZACIÓN.

Según se explicó anteriormente, el proceso de fiscalización cuenta con el apoyo del Laboratorio de control de calidad de sustancias químicas, biológicas o afines para uso agrícola y el Laboratorio de control de residuos de sustancias químicas, biológicas o afines para uso agrícola, ambos pertenecientes a la Gerencia Técnica de Laboratorios del SFE.

La labor de los citados laboratorios en este proceso, consiste en suministrar el resultado de los análisis de las muestras de plaguicidas y de vegetales tomadas por el Programa de Fiscalización, el que finalmente realiza las notificaciones de cumplimiento o no cumplimiento de los requisitos técnicos establecidos y está facultado para gestionar la aplicación de las medidas correspondientes ante situaciones de incumplimiento de dichos estándares técnicos.

En relación con la gestión de estos laboratorios, existen problemas que deben ser subsanados con el propósito de que el Programa de Fiscalización, y por ende el SFE, logre cumplir con sus objetivos y de que el Estado cumpla a cabalidad con su obligación de velar por la salud, el ambiente y la sanidad de los cultivos.

2.2.1. PROBLEMAS DE INFRAESTRUCTRA, EQUIPO Y CONDICIONES DE ALMACENAMIENTO EN EL LABORATORIO DE CONTROL DE CALIDAD DE PLAGUICIDAS.

Con base en la inspección efectuada al Laboratorio de control de calidad de plaguicidas, y la información suministrada a esta Contraloría General por funcionarios de la Gerencia Técnica de Laboratorios del SFE, se detectaron las siguientes debilidades en cuanto a la infraestructura, el equipamiento y condiciones de almacenamiento de este laboratorio.

a) La infraestructura del Laboratorio de control de calidad no es adecuada.

Se observó que la infraestructura disponible del Laboratorio de control de calidad no es adecuada para el óptimo desempeño de las labores que ahí se ejecutan, debido a varias razones:

i. El espacio es reducido ya que cierto equipo y mobiliario se localiza en los pasillos del Laboratorio, situación que reduce y obstaculiza el área de tránsito al personal como se aprecia en las fotografías 1 y 2.



Fotografía 1.

Refrigeradoras para mantener muestras y archivadores en el pasillo del Laboratorio de Control de Calidad. Mayo, 2003.



Fotografía 2.

Archivadores (con llave) a la entrada del Laboratorio de Control de Calidad del Servicio Fitosanitario del Estado. Mayo, 2003.

ii. El diseño del Laboratorio no es el adecuado para los equipos dado que el edificio donde se ubica originalmente fue diseñado para que la Dirección de Salud Animal realizara análisis de muestras de pescado y de enfermedades como la rabia. Se observó también que los equipos computacionales se localizan junto a los equipos de análisis químicos, dejando un espacio reducido para la movilización de los empleados. Además, se observó que la pila para lavar la cristalería que se usa para los análisis de laboratorio también es usada para lavar utensilios de cocina, circunstancia que puede afectar la salud humana a causa de una posible intoxicación. (Fotografía 3 y 4)



Fotografía 3.

Espacio computacional de trabajo de los analistas junto a los equipos de análisis químico. Laboratorio de control de calidad del Servicio Fitosanitario del Estado. Mayo, 2003.



Fotografía 4.

Pila de lavado de cristalería. Se utiliza también para lavar los utensilios de cocina de los analistas químicos. Fitosanitario del Estado. Mayo, 2003.

iii. El Laboratorio no cuenta con posibilidad de crecimiento dada la infraestructura actual, a menos que se hagan las ampliaciones necesarias a los edificios, dado que existe suficiente campo para ello. Esto es inconveniente debido a que cada vez son más los productos que se registran y que deben ser objeto de análisis. A pesar de esas limitantes, desde el 2001 se inició el proceso de acreditación de los laboratorios bajo la norma ISO 17025. Sin embargo, para poder cumplir los estándares y lograr la acreditación se requieren laboratorios adecuados, condición que no se ha podido cumplir.

b) En cuanto a equipamiento, se mantienen equipos obsoletos en funcionamiento que no satisfacen las demandas actuales de análisis químicos.

De acuerdo con la inspección realizada se determinó que el SFE mantiene en el Laboratorio de Calidad equipos obsoletos e insuficientes. Efectivamente, algunos equipos del laboratorio provienen de una donación de la Agencia Alemana para el Desarrollo (GTZ) que data de más de 10 años; en la fotografía 5 se aprecia uno de esos equipos que está en funcionamiento, pero que no satisface las demandas actuales de análisis químicos. Así, por ejemplo, existe una propuesta para realizar análisis de

impurezas en plaguicidas, pero además de requerir un mínimo de dos analistas químicos, se necesita mejorar los equipos porque estos análisis demandan más rigurosidad.



Fotografía 5.

Equipo con más de 10 años perteneciente al Laboratorio de Control de Calidad. Servicio Fitosanitario del Estado. Mayo de 2003.

En otros casos se determinó la existencia de equipo obsoleto en desuso ubicado sobre equipo que está en operación, situación inconveniente que ocurre por la falta de espacio. En la fotografía 6 se ejemplifica esta situación.



Fotografía 6.

En la gráfica se aprecia una Estufa para secar cristalería en uso, sobre la cual se encuentra equipo en desuso perteneciente al Laboratorio de Control de Calidad, situación que no es conveniente dada la falta de espacio. Servicio Fitosanitario del Estado. Mayo de 2003.

c) Condiciones de almacenamiento inapropiadas en las bodegas del Laboratorio.

Según lo comentado por los funcionarios del Laboratorio de control de calidad de plaguicidas, como sanas prácticas para el manejo de estos productos el SFE debería contar por lo menos con tres

bodegas distintas: una bodega de reactivos, y una bodega de residuos de plaguicidas subproductos de los análisis de laboratorio, a cargo de la Gerencia Técnica de Laboratorios; y una bodega para custodia de plaguicidas decomisados a cargo del Programa de Fiscalización.

No obstante, de acuerdo con la inspección realizada por este órgano contralor al citado Laboratorio, se determinó que el SFE no dispone de bodegas independientes para el almacenamiento de ácidos y reactivos, por una parte, y para almacenar envases con residuos químicos. Según los funcionarios entrevistados, desde el año 1998 data la solicitud para la creación de la bodega de reactivos, sin embargo, a la fecha del estudio no había sido construida. En vista de lo anterior, se deben colocar sustancias ácidas encima o debajo de los equipos o en gavetas inapropiadas para ese fin, con el consecuente deterioro de los equipos que son delicados y costosos.

En las fotografías 7, 8 y 9 se observa la situación descrita; destacan botellas vacías y pichingas con desechos de agroquímicos en el suelo.



Fotografía 7.

Condición de la bodega general de almacenamiento donde se guardan los residuos de los análisis químicos efectuados a los plaguicidas. El olor era muy fuerte y habían recipientes con tapas húmedas. Mayo, 2003.



Fotografía 8.

El inadecuado e insuficiente espacio hace que las condiciones de almacenamiento no sean apropiadas. Mayo, 2003.



Fotografía 9.

Condiciones de almacenamiento inapropiadas, ya que las cajas no disponen de una identificación, clasificación y orden lógico adecuado.

Por otra parte, el Programa de Fiscalización de la Gerencia de Insumos Agrícolas, cuenta con una “bodega” de productos decomisados, a la cual también tiene acceso el Laboratorio de control de calidad de plaguicidas, la cual no reúne las condiciones mínimas para garantizar la seguridad tanto física de la bodega como del personal, ni las condiciones mínimas de almacenamiento (ver fotografías 10 y 11) Inclusive, semanas antes de la inspección realizada por este órgano contralor, funcionarios del SFE que trataron de sacar productos de esta bodega se intoxicaron, ya que según comentaron los funcionarios del Laboratorio, algunos plaguicidas con el calor emiten vapores tóxicos. En el mes de marzo de 2004 la bodega fue trasladada debido a una ampliación en el edificio principal del SFE, sin embargo, se trasladó en las mismas condiciones que muestran las fotografías.



Fotografía 10.

Bodega de almacenamiento de plaguicidas decomisados. Mayo de 2003.



Fotografía 11.

Cerradura de la bodega de almacenamiento de plaguicidas decomisados. Servicio Fitosanitario del Estado. Mayo de 2003.

d) El Laboratorio de control de calidad no ha obtenido o renovado el Permiso Sanitario de Funcionamiento por parte del Ministerio de Salud.

De acuerdo con el Oficio UPAH-RCN-0314-2003 del 4 de abril de 2003, relacionado con la solicitud de Trámite de Permiso Sanitario de Funcionamiento para el Laboratorio de control de calidad de plaguicidas, la Unidad de Protección al Ambiente Humano del Ministerio de Salud indicó que en visita efectuada el 3 de abril de 2003 a ese Laboratorio, se evidenció que éste no ha cumplido con los puntos 3 y 5 del Informe UPC-CAH-1007-02, donde se le solicitó completar la información del Plan de Salud Ocupacional y elaborar el Plan de Atención de Emergencias, además de presentar el Plan de Manejo de Desechos; lo anterior para cumplir con la normativa establecida en la Ley General de Salud, el Reglamento de Reuso y Vertido de Aguas Residuales, el Reglamento General de Permiso Sanitario de Funcionamiento del Ministerio de Salud y el Reglamento de Seguridad e Higiene del Trabajo.

El permiso sanitario de funcionamiento (PSF) está establecido en el artículo 298 de la Ley General de Salud, como un requisito previo para que cualquier establecimiento pueda operar; su objetivo es regular el impacto que los establecimientos puedan generar sobre el ambiente y la salud pública durante su funcionamiento.

Según indicó la Jefa del Laboratorio, en la inspección realizada por el Ministerio de Salud, se observó que las condiciones de la bodega no eran apropiadas y recomendó realizar cambios importantes, como por ejemplo establecer un sistema de recolección de derrames mayores y menores en el sitio, y proveer un sistema de recolección de aguas en el área de los dispositivos de emergencias (lavajos y ducha de emergencia). Además, almacenar los productos de tal manera que se deje un espacio entre la pared y el apilamiento con el fin de tener una mejor ventilación y que pueda detectarse algún tipo de daño en los productos almacenados; disponer de tarimas para el almacenamiento de los productos que se encuentran en el escritorio y los que están en el suelo, e identificar el producto que contienen y segregarlos según su incompatibilidad.

De acuerdo con el artículo 304 de la Ley General de Salud, los establecimientos que funcionen antirreglamentariamente o que constituyan peligro, incomodidad o insalubridad para su personal o la

vecindad, podrán ser clausurados por la autoridad de salud y en todo caso, sus propietarios y administradores quedan obligados a cumplir las órdenes o instrucciones que la autoridad de salud les ordene para poner fin o mitigar la insalubridad o molestia que producen a causa de su operación, debiendo suspender tal operación hasta tanto no hayan cumplido los requisitos reglamentarios o los exigidos por el Ministerio de Salud.

Sobre este punto cabe indicar que, no se encontró evidencia de que se estén atendiendo las instrucciones giradas por el MINSA.

2.2.2. AUSENCIA DE PLANES DE INVERSIÓN Y DE ASIGNACIÓN DE PRESUPUESTO PARA FORTALECER LA LABOR DE LOS LABORATORIOS.

Como se pudo observar en el punto inmediato anterior, existe una necesidad imperante de mejorar las condiciones físicas y de equipo del Laboratorio de control de calidad, con el fin de que pueda brindar un apoyo eficiente y eficaz a las labores de fiscalización que le competen al SFE. De igual forma con el Laboratorio de Control de Residuos de Plaguicidas en vegetales, el cual, según constató esta Contraloría General, estuvo fuera de servicio por casi un año, debido a problemas en sus equipos.

Desde el 29 de abril de 2002, en reunión efectuada por el Comité Técnico del SFE, el cual está conformado por el Director y Subdirector Ejecutivo, los Gerentes Técnicos y encargados de algunas áreas y programas y cuyo propósito es discutir asuntos de interés y tomar acuerdos de forma consensuada, se analizó la necesidad de reforzar el Laboratorio de control de calidad con más equipo.

Sin embargo, no se encontró evidencia de que en el SFE se haya elaborado un plan de inversión que permita dotar a los citados laboratorios de mayor equipo e infraestructura.

La ausencia de tales planes de inversión evidencia que los gastos o inversiones realizadas para el funcionamiento de estos laboratorios no se realizan en atención a una planificación que a su vez responda a las necesidades identificadas, y que como consecuencia de ello, tales gastos e inversiones han resultado insuficientes para mejorar, modernizar y acondicionar los laboratorios.

Como una justificación técnica sobre el tema de aumentar el presupuesto de los laboratorios, el 10 de diciembre de 2002 la Jefe del Laboratorio de control de calidad y del Laboratorio de control de residuos, indicó al Subdirector del SFE lo siguiente:

“Con la unión Centroamericana se espera un incremento en el comercio de Costa Rica en productos vegetales, productos pecuarios y de insumos agrícolas. Con la unión aduanera habrá homogenización de procedimientos y requisitos para el ingreso de los diferentes productos a los países centroamericanos. Al contar con esta expectativa la Dirección de Servicios Fitosanitarios debe preparar los laboratorios para un incremento en el número de muestras, tipos de análisis que se requieren, velocidad de respuesta y contar con laboratorios debidamente acreditados cuyos análisis sean válidos y aceptados en la región centroamericana así como internacionalmente. / Es importante contar en Costa Rica con suficientes laboratorios que puedan servir de referencia para apoyar las necesidades de los diferentes programas de la Dirección tales como Exportación, Cuarentena (importaciones), Registro de Insumos y Fiscalización, Acreditación y Registro en Agricultura orgánica.”

Sobre la base de lo anterior, con el fin de fortalecer los laboratorios oficiales, la funcionaria indicada presentó para el 2003 las necesidades más urgentes como, por ejemplo, el contar con infraestructura adecuada, con suficiente equipo especializado, el cual debe tener un mantenimiento apropiado y la protección eléctrica necesaria, que dicho sea de paso, durante la realización del estudio se observó una constante interrupción del fluido eléctrico por períodos prolongados.

Así por ejemplo, para el año 2003 las necesidades de "Equipo médico de laboratorio" para ambos laboratorios fueron estimadas en ¢90.200.000,00 y las de "Otras construcciones y mejoras" en ¢8.000.000,00, sin embargo, las inversiones para esos conceptos en ese año fueron de ¢24.362.800,00 y ¢2.087.778,00, lo cual representó un 27% y 26% respectivamente de las mencionadas necesidades.

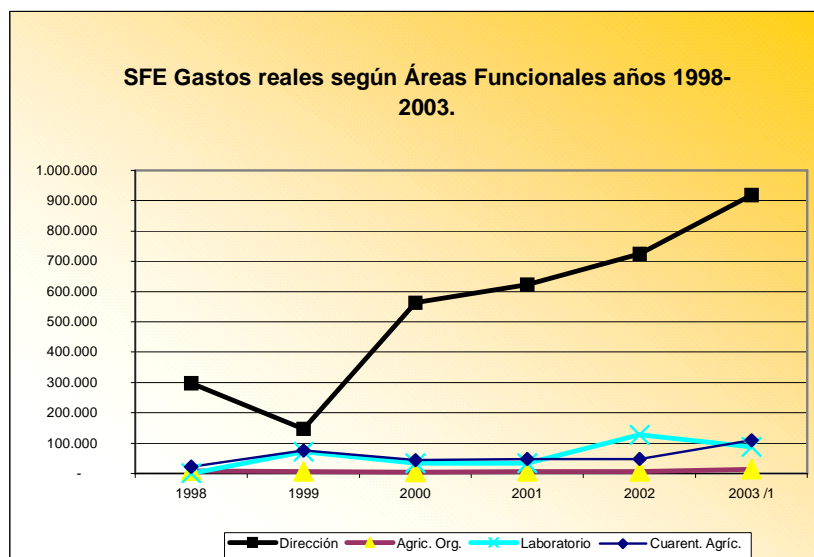
Como se puede observar, las sumas invertidas en los laboratorios durante el año 2003 no son despreciables, pero sí insuficientes ante las necesidades y condiciones en que se encuentran estos laboratorios y los requerimientos planteados por la jefatura correspondiente, lo cual revela que las autoridades superiores del SFE no están tomando las medidas necesarias para que los laboratorios cuenten con los equipos, insumos y características necesarias para apoyar eficazmente las labores del Programa de Fiscalización, y de las demás unidades que utilizan sus servicios.

Lo anterior no obstante que según el Informe de Labores del Fideicomiso 539 MAG-Servicio Fitosanitario del Estado- Banco Nacional de Costa Rica, correspondiente al Segundo Semestre del año 2003, se reportó un superávit por ¢302.307.571,64 (trescientos dos millones trescientos siete mil quinientos setenta y un colones con 64/100) que refleja la posibilidad de que el SFE gestione en forma razonada y con un sustento técnico adecuado ante la Autoridad Presupuestaria, la asignación de recursos que permita atender las necesidades que afectan la buena marcha de sus laboratorios.

Asimismo, tal y como se expone en el informe de esta Contraloría General No. DFOE-AM-49/2004 del 17 de diciembre de 2004, sobre los resultados del estudio de aprobación parcial del presupuesto ordinario y del plan anual operativo del Fideicomiso del Servicio Fitosanitario del Estado No. 539-MAG-SFE-BNCR para el año 2005, existe un excesiva concentración de recursos en la unidad administrativa denominada "Dirección" y una escasa asignación presupuestaria en las unidades administrativas sustantivas de ese Servicio, situación que afecta el cumplimiento de los objetivos y funciones que le establecen los artículos 2 y 5, respectivamente, de la Ley de Protección Fitosanitaria, para lo cual se requiere un ordenado y correcto uso de los recursos.

En el citado informe se realiza un análisis de la distribución del gasto real de ese Servicio (por objeto del gasto y estructura funcional), para los años de 1998 a 2003, llegándose a determinar que en dicho período se ha destinado un 67% de los recursos percibidos a la unidad administrativa denominada "Dirección"²⁵ y apenas un 33% a las unidades funcionales relacionadas directamente con la función sustantiva del Servicio Fitosanitario del Estado; lo anterior se muestra en el siguiente gráfico:

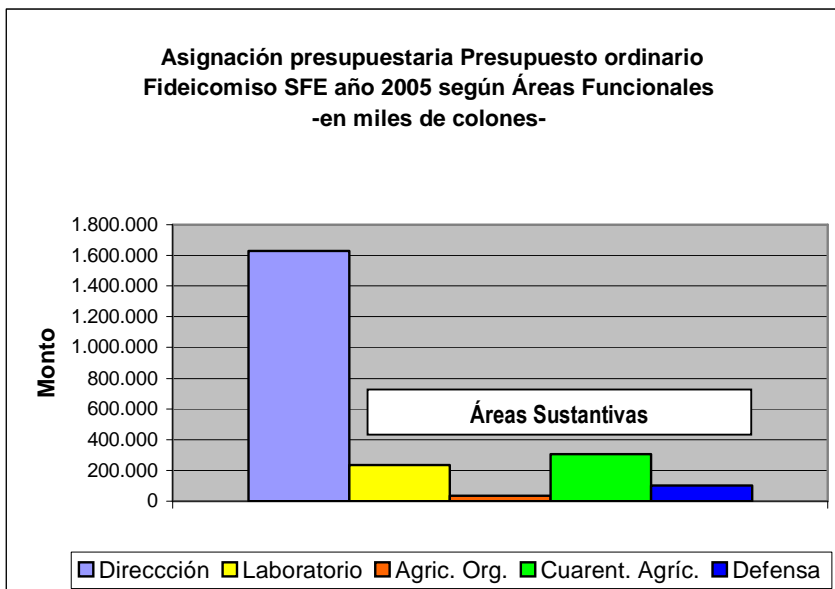
²⁴ En el informe DFOE-AM-49/2004 se asume que en dicha estructura administrativa se considera los recursos disponibles tanto para la Dirección Ejecutiva y Subdirección Ejecutiva, el Área Técnica de Apoyo y lo correspondiente a la Gerencia Administrativa Financiera.



Fuente: Informe de gastos reales para los años 1998-2003 suministrado por el Servicio Fitosanitario del Estado.
 1/ Para el año 2003 el SFE solamente aportó la información relativa al detalle de los gastos por unidad funcional a nivel de presupuesto y no de gastos reales, por lo que se procedió a ponderar la representación presupuestaria de cada unidad y se aplicó el porcentaje respectivo al gasto real para ese mismo año.

Además, en el gráfico se evidencia también que la asignación de recursos a esa Dirección ha mostrado una tendencia al incremento en el transcurso de los años estudiados.

Igualmente señala dicho informe que, en el presupuesto ordinario para el ejercicio económico de 2005 del Fideicomiso del SFE, la situación comentada es la misma por cuanto un 59% de los recursos propuestos se cargan a la unidad administrativa denominada Dirección, lo cual se muestra en el siguiente gráfico:



Fuente: Presupuesto ordinario para el año 2005 del Fideicomiso del SFE.

Por lo tanto, es necesario que exista una mejor distribución de los recursos que percibe el SFE, de forma tal que se le asigne el presupuesto necesario a las unidades administrativas que ejercen funciones sustantivas asociadas con el cumplimiento de competencias ordenadas por la Ley de Protección Fitosanitaria a esa entidad, en particular a la Gerencia Técnica de Laboratorios, que es el eje del sistema de fiscalización de la calidad de los plaguicidas y de sus residuos en los vegetales.

2.2.3 NO EXISTE UNA ADECUADA DISTRIBUCIÓN DE LA CAPACIDAD DE PLANTA DEL LABORATORIO DE CONTROL DE RESIDUOS DE PLAGUICIDAS ENTRE LAS UNIDADES A LAS CUALES LES BRINDA SERVICIOS, SEGÚN EL RESULTADO DE LAS PRUEBAS QUE REALIZA.

Las funciones del Laboratorio de control de residuos de plaguicidas en vegetales están dirigidas a brindar apoyo a varias unidades administrativas del SFE, entre ellas a la Gerencia Técnica de Cuarentena Vegetal, que tiene a su cargo el control de residuos de plaguicidas sobre los productos vegetales importados²⁶, y al Programa de Fiscalización de la Gerencia de Insumos Agrícolas, responsable de la fiscalización de residuos de plaguicidas en los vegetales de producción interna²⁷.

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

Es así como para el período 2001-2003, el citado laboratorio realizó para la Gerencia de Cuarentena Vegetal, un total de 1153 pruebas, de las cuales solo el 7,9% resultaron con residuos de plaguicidas en los vegetales, y únicamente 1,6% con residuos de plaguicidas no permitidos; mientras que en ese mismo período, al Programa de Fiscalización le realizó solo 145 pruebas, de las cuales el 87% contenían residuos de plaguicidas, y en el 37% de los casos los residuos fueron no permitidos, o sea, por encima de los niveles máximos permitidos, porcentaje que para los años específicos de 2001 y 2003 fue de 45% y 48%, respectivamente (ver el detalle en el Anexo N° 2).

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

Sobre este particular, el criterio técnico del Gerente de Laboratorios²⁸ es que, para realizar muestreos de vegetales con el fin de determinar residuos de plaguicidas, se deben considerar varios aspectos importantes, entre ellos los siguientes:

²⁶ Otra función primordial de la Gerencia de Cuarentena Vegetal es evitar el ingreso al país de plagas cuarentenarias que afecten los productos vegetales de valor económico, para lo cual ejerce su control en los diferentes puntos de ingreso (fronteras, puertos y aeropuertos).

²⁷ Aparte de la Gerencia de Cuarentena Vegetal y el Programa de Fiscalización, otros clientes internos que atiende el Laboratorio de control de residuos de plaguicidas son Agricultura Orgánica y Fitosanitario de Exportación, así como ciertos proyectos extraordinarios y la venta de servicios.

²⁸ Ministerio de Agricultura y Ganadería, Servicio de Protección Fitosanitaria del Estado. Gerencia Técnica de Laboratorios, oficio N° G.T.L. 058.04 del 29 de marzo de 2004, suscrito por el Gerente Técnico de Laboratorios, en respuesta a FOE-AM-0191 del 23 de marzo de 2004.

- La ingesta diaria, mensual o anual de los vegetales, por parte de los costarricenses.
- El patrón de ingesta en los grupos más susceptibles (niños y ancianos).
- Prioritariamente debe orientarse a aquellos productos que se consumen frescos, principalmente hortalizas y frutas, que no llevan ningún proceso de cocción y se consumen con cáscara. En segundo lugar, se analizarían los vegetales frescos que llevan procesos de cocción y por último, los granos.
- Los record históricos existentes, de los análisis efectuados a diferentes productos.
- Los grupos de plaguicidas utilizados, dosis y frecuencia de aplicación, tipo de labores agrícolas y los diferentes grupos de agricultores (pequeño, mediano y grande).
- Si los productos están sometidos a regulaciones específicas nacionales e internacionales (ejemplo auditorías ambientales).
- En los productos importados hay que tomar en cuenta además el origen, la procedencia y el record de los importadores y suplidores en la ausencia o presencia de residuos de plaguicidas en los productos vegetales de consumo.

Adicionalmente, según el criterio de la citada Gerencia Técnica, hay que definir el objetivo de la realización de los análisis, dentro de los que se pueden citar:

- Tomar medidas regulatorias.
- Hacer recomendaciones sobre prácticas agronómicas.
- Recolectar información con el fin de determinar la presencia o ausencia de plaguicidas en los diferentes mercados.

No obstante los criterios anteriores, el SFE realiza más pruebas a los productos vegetales importados que a los productos nacionales. Lo anterior, a pesar de que es del conocimiento de sus funcionarios que el porcentaje de casos en que se ha detectado residuos de plaguicidas es mucho mayor en los productos nacionales, tal y como se evidencia de los datos anteriormente analizados.

Además, de acuerdo con la información suministrada por la Gerencia Técnica de Laboratorios, las pruebas de residuos de plaguicidas en productos vegetales importados corresponden en su gran mayoría a granos básicos, que aunque forman parte de la canasta básica que consumimos los costarricenses, según el criterio del titular de dicha Gerencia, presentan una mayor facilidad para la degradación de los plaguicidas, por los prolongados períodos de almacenamiento de que son objeto los granos.

Por su parte el Gerente Técnico de Insumos Agrícolas del SFE indicó que el programa de control de la canasta básica que realiza el Programa de Fiscalización es muy importante, pero que con las importaciones de frijoles, arroz y cebolla se reorientó el análisis hacia esos sectores y se ha descuidado el análisis de residuos en la producción nacional, acentuando la atención hacia productos importados en detrimento del control de residuos de la canasta básica²⁹. Asimismo, indicó que en granos básicos es difícil encontrar residuos por los largos períodos de almacenamiento, lo cual coincide con el criterio externado por el Gerente Técnico de Laboratorios.

Aunado con lo anterior está el hecho de que existe una marcada diferencia en los tiempos promedios que el Laboratorio de Control de Residuos de Plaguicidas tarda en suministrar los resultados

²⁹ Entrevista realizada por esta Contraloría General al Gerente Técnico de Insumos Agrícolas del SFE, el 13 de marzo de 2003, 9. a.m.

de los análisis físico-químicos al Programa de Fiscalización de la Gerencia de Insumos Agrícolas, en comparación con lo que le tarda a la Gerencia de Cuarentena Vegetal.

Sobre el particular, el Gerente Técnico de Laboratorios del SFE indicó que, en promedio, para el Programa de Fiscalización los análisis se realizan en 18 días (aunque indica que para el año 2003 se logró bajar el tiempo de respuesta para este Programa a 6 días), mientras que para Cuarentena Vegetal se efectúan en un plazo menor a un día. Por su parte, el Jefe del Programa de Fiscalización indicó que el tiempo de respuesta del laboratorio para la entrega de los resultados de los análisis variaba entre 8 y 20 días³⁰.

En el caso de los expedientes de pruebas de residuos de plaguicidas del Programa de Fiscalización revisados por esta Contraloría General, el tiempo promedio transcurrido entre la fecha de la toma de la muestra y la fecha en que se notifican los resultados del análisis al interesado, fue de 24 días naturales. Incluso, en uno de estos casos el tiempo de respuesta fue de 56 días naturales, prácticamente dos meses.

La situación expuesta es inconveniente, ya que tratándose de productos perecederos se requiere que los resultados de laboratorio sean lo más expeditos posibles, con el fin de poder mantener en retención los productos y aplicar las medidas regulatorias y correctivas que sean necesarias de forma oportuna. Además, no se encontró evidencia de los criterios técnicos que justifiquen esta marcada diferencia de atención, por parte del citado Laboratorio.

De todo lo anterior se deduce que existe una inapropiada utilización de los recursos laborales del SFE, en lo que respecta al control de residuos de plaguicidas en vegetales, ya que la mayor parte de esa capacidad laboratorial se ha venido utilizando sistemáticamente en el análisis de muestras de productos de importación, que por su naturaleza, es muy difícil que presenten residuos de plaguicidas.

Esto, en menoscabo del control que ejerce el Programa de Fiscalización sobre productos nacionales asociados a la "canasta básica", donde el número de pruebas realizadas es muy reducido, pero donde la gran mayoría de las pruebas presentan residuos de algún plaguicida y un considerable porcentaje de ellas resultan con residuos de plaguicidas por encima de los límites máximos permitidos para consumo humano, situación que afecta en forma directa la salud de las personas y el ambiente.

3. CONCLUSIONES.

La labor desarrollada por el Servicio Fitosanitario del Estado del Ministerio de Agricultura y Ganadería no ha sido eficiente en la fiscalización del uso de plaguicidas, tanto en lo que respecta a la calidad de los productos como al control de sus residuos en los alimentos.

Así, se ha evidenciado una ausencia de definición y planificación adecuada de los procedimientos para la fiscalización de la calidad de los plaguicidas. No se han definido políticas claras para el muestreo y control de la calidad de estos productos, y cuando se determina que los plaguicidas no

³⁰ Mediante oficio PEF-151/2003 del 23 de octubre de 2003.

cumplen con los requisitos mínimos de calidad, no se toman las acciones y sanciones pertinentes de acuerdo con la legislación vigente.

Por otra parte, si bien la Ley de Protección Fitosanitaria le exige al SFE retener, decomisar y destruir los vegetales que contengan residuos de plaguicidas en cantidades que excedan los límites máximos establecidos para el consumo humano y animal, se ha comprobado que el SFE no realiza suficientes muestreos en los puntos claves para fiscalizar la presencia de tales residuos, como son las ferias del agricultor, las fincas o los supermercados.

Más aún, en los casos analizados por esta Contraloría General, se pudo observar que aún y cuando los laboratorios del SFE determinaron vegetales con residuos de plaguicidas que excedían los límites máximos permitidos para consumo humano, el Servicio no ejecutó las medidas previstas por la Ley y se limitó a enviar una nota a los interesados diciéndoles *“que procedan con la legislación vigente”*; sin que ese Servicio ejecutara el decomiso o destrucción de esos alimentos, ni que se realizara un seguimiento de campo para prevenir que estos casos ocurran en el futuro, situación que ha puesto en riesgo la vida y la salud de la población.

Además, los recursos del SFE que se dedican al control de residuos de plaguicidas en alimentos no han sido bien aprovechados, debido a que en su gran mayoría se dedicaron al control de productos menos susceptibles de contaminación, como son las importaciones de granos, descuidando otros más sensibles como son las hortalizas y frutas que componen la canasta básica de la familia costarricense, producidas en el país y que se venden internamente en las ferias de agricultor, supermercados y mercados de mayoreo. A pesar de que son pocas las pruebas que se llevan a cabo a estos productos locales, en comparación con las que se realizan a los productos importados, en un 86.82% de las pruebas efectuadas durante el trienio 2001 – 2003 los casos resultaron con residuos de plaguicidas, lo cual contrasta con un 7.9% de casos con residuos en los productos de importación en ese mismo período. A su vez, a diferencia de las pruebas realizadas a los productos importados, el tiempo de respuesta del Laboratorio de Control de Residuos en el caso de muestras de vegetales de consumo interno no es oportuno y no permite retener los lotes de productos mientras se realizan las pruebas, lo cual hace que los productos se vendan a los consumidores costarricenses aún y cuando presenten residuos de plaguicidas por encima de los niveles permitidos.

Por otra parte, la función de apoyo que los laboratorios de Calidad y de Residuos realizan a las tareas de fiscalización no son del todo efectivas, debido a que no se cuenta con la infraestructura, los equipos y el mantenimiento adecuados para ejercer eficientemente su labor, lo cual obedece a la ausencia de planes de inversión y una gestión adecuada del presupuesto con que cuenta el Servicio Fitosanitario del Estado, que permita la sustitución y adquisición de nuevos equipos y una renovación constante de su tecnología. De conformidad con la programación presupuestaria del SFE para el 2005, y con la tendencia de los gastos reales de ese Servicio durante el período 1998 – 2003, se evidencia que los recursos destinados a las áreas administrativas (dirección ejecutiva, asesoría legal, informática) superan por mucho a los destinados a las áreas sustantivas (laboratorios, cuarentena, agricultura orgánica).

Por último, se determinó una mala gestión de los archivos y expedientes por parte del Programa de Fiscalización del SFE, que afecta la integridad y custodia de los documentos y la información que contienen, y a su vez, los resultados de las pruebas de calidad y de residuos de plaguicidas no forman parte de reportes internos a otras unidades del SFE y del MAG, como retroalimentación a su labor y

apoyo a la toma de decisiones, ni son dados a conocer a los agricultores ni a los consumidores, mediante publicaciones periódicas.

4. DISPOSICIONES

4.1 AL DIRECTOR EJECUTIVO DEL SFE

a) Realizar las acciones necesarias con el fin de que se definan y planifiquen los procedimientos necesarios para que el Programa de Fiscalización lleve a cabo una labor de control eficiente sobre la calidad de los plaguicidas, que incluya, entre otras cosas, criterios técnicos sobre la cantidad y el tipo de plaguicidas a muestrear, los puntos de muestreo (incluyendo los puntos de entrada al país), y la periodicidad de los muestreos. (Ver el punto 2.1.1 de este informe)

b) Establecer los mecanismos de control adecuados en el Programa de Fiscalización, con el fin de evitar los actos de liberar plaguicidas que incumplen las normas técnicas de calidad, físicas o químicas, obviando los procedimientos técnicos y legales correspondientes. (Ver el punto 2.1.2 de este informe).

c) Realizar las acciones necesarias para que en el Programa de Fiscalización se establezcan formalmente criterios sobre la cantidad y tipo de vegetales a muestrear y sobre los puntos de muestreo a utilizar (ferias del agricultor, centros de acopio, mercados, supermercados, fincas, aduanas, etc.), de manera que se garantice la rigurosidad y validez de las pruebas, así como la cobertura en todas las zonas del país.

De igual forma, debe establecer los procedimientos necesarios para efectuar un seguimiento de campo efectivo en aquellos casos en que los resultados de laboratorio muestren residuos de plaguicidas en los productos, de manera que se puedan alcanzar soluciones a nivel de finca con los agricultores, que ayuden a disminuir o evitar tales sucesos en el futuro. Dichos procedimientos deberán contemplar los canales de coordinación y de comunicación con aquellas instancias del MAG que sea necesario o conveniente para llevar a cabo dicha función en forma más eficiente, esencialmente con las agencias de extensión agrícola. (Ver el punto 2.1.3. de este informe)

d) Tomar las medidas pertinentes para que el Servicio Fitosanitario del Estado, por medio del Programa de Fiscalización de la Gerencia de Insumos Agrícolas, retenga, decomise y destruya los vegetales que presenten residuos de plaguicidas en cantidades que excedan los límites máximos establecidos para el consumo humano y animal, tal y como lo exige la Ley de Protección Fitosanitaria. (Ver el punto 2.1.4. de este informe).

e) A fin de solventar las debilidades detectadas en los sistemas de información del Programa de Fiscalización, se debe llevar a cabo lo siguiente:

- i. Implementar y aplicar políticas y procedimientos de archivo apropiados para la preservación de los documentos e información relacionados con las tareas de control de la calidad de los plaguicidas y control de residuos en vegetales, de manera que se garantice la integridad de los documentos, así como un acceso adecuado y oportuno. (Ver el punto 2.1.5 inciso a) de este informe).
- ii. Diseñar y establecer un sistema de información que contemple la información generada en las tareas de control de la calidad de los plaguicidas y control de residuos de plaguicidas, de manera que sirva para la adecuada toma de decisiones por parte de la Administración. Además, debe contemplar los mecanismos necesarios que permitan asegurar la confiabilidad, calidad, suficiencia, pertinencia y oportunidad de la información que se genere y comunique. (Ver el punto 2.1.5 inciso b) de este informe).
- iii. Realizar las acciones necesarias para que se confeccionen informes periódicos sobre los resultados de las pruebas de calidad y de residuos de plaguicidas, dirigidos a la Gerencia de Insumos Agropecuarios y al Programa de Registro, como insumo para las labores desarrolladas por esas unidades. La definición de otros destinatarios de los informes, así como la periodicidad de los informes, deberá ser definida en coordinación con las unidades usuarias.

Asimismo, deberá tomar las acciones para que dicho Programa elabore en forma periódica y ponga a disposición del público en general, las estadísticas sobre los resultados de los informes, tanto de calidad de plaguicidas como de residuos de plaguicidas en vegetales, en vista del interés público que reviste esa información, debido a los posibles impactos sobre la salud y el ambiente, y de la necesidad de informar a la ciudadanía sobre estos aspectos. (Ver el punto 2.1.5 inciso c) de este informe).

f) Realizar las acciones necesarias para evaluar y analizar la adecuada asignación y distribución de recursos presupuestarios del Servicio Fitosanitario del Estado, con el fin de que sea posible dotar a la Gerencia Técnica de Laboratorios, encargada de los laboratorios oficiales del SFE, de los recursos necesarios que permitan obtener la infraestructura e equipos necesarios para el cabal cumplimiento de sus labores, especialmente en función del apoyo que brinda al Programa de Fiscalización de la Gerencia de Insumos Agrícolas. (Ver los puntos 2.2.1 y 2.2.2 de este informe).

g) Evaluar las cargas de trabajo asignadas a la Gerencia Técnica de Laboratorios en relación con las cantidades de muestras analizadas para el Programa de Fiscalización y para la Gerencia de Cuarentena Vegetal, con el fin de racionalizar la asignación de los recursos laborales, distribuyéndolos entre aquellos grupos de vegetales que más requieren ser analizados, según los criterios pertinentes, entre los que se deberán tomar en cuenta los externados a esta Contraloría General por el Gerente Técnico de Laboratorios, según se indicó en este informe. (Ver el punto 2.2.3. de este informe).

h) Realizar las acciones necesarias para que se reduzcan los tiempos de respuesta por parte del Laboratorio de Control de Residuos a sus clientes internos, con el objetivo de lograr una labor oportuna de fiscalización, tanto por parte de la Gerencia Técnica de Cuarentena Vegetal como del

Programa de Fiscalización, en cuanto al muestreo de vegetales se refiere, dadas las características perecederas de estos productos. (Ver el punto 2.2.3. de este informe)

i) Comunicar a esta Contraloría General, en el plazo de 15 días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de este informe, las medidas adoptadas en relación con cada una de las anteriores disposiciones. Además, comunicar en un plazo de 60 días hábiles, los avances en la efectiva implementación de esas disposiciones.

4.2 AL AUDITOR INTERNO DEL MAG

Fiscalizar oportunamente el cumplimiento de las disposiciones contenidas en este informe y comunicar a esta Contraloría General, en los próximos 30 días hábiles contados a partir del recibido de este informe, sobre los avances de la Administración en el cumplimiento de las disposiciones.

Anexo N° 1

SERVICIO FITOSANITARIO DEL ESTADO

Vegetales muestreados por el Programa de Fiscalización de la Gerencia de Insumos Agrícolas durante el periodo 2001-2003 que presentan residuos de plaguicidas no permitidos.

| MUESTRA No. | VEGETAL | CRP | | CRNP | | TOLERANCIA Mg /I.A. /Kg | ACCIONES EJECUTADAS |
|-------------|----------|-------|----------------|-------|--------------|-------------------------|---|
| | | Mg/Kg | I.A. | Mg/Kg | I.A. | | |
| 62 | CHAYOTE | - | | 0.08 | Metamidofos | - | No dispone de expediente |
| 67 | PEPINO | - | | 0.3 | Acefato | - | No dispone de expediente |
| 100 | APIO | - | | 3.0 | Endosulfan | 2.0 | Por error se reportó con CRNP, sin embargo, si cumple con la norma técnica. |
| | | 0.3 | Endosulfan | - | | 2.0 | |
| 102 | APIO | | | 0.08 | Diazinon | - | No dispone de información sobre seguimiento pero si cuenta con expediente. |
| | | 0.08 | Metil paration | | | 1 | |
| | | | | 0.08 | Iprobenfos | - | |
| | | | | 0.08 | Forato | - | |
| | | | | 0.08 | Terbufos | - | |
| | | | | 66 | Clorotalonil | 15 | |
| 105 | CULANTRO | - | | 0.5 | Metamidofos | - | No dispone de expediente |
| 190 | LECHUGA | - | | 8.6 | Mancozeb | 5.0 | No dispone de información sobre seguimiento pero si cuenta con expediente. |
| | | 0.09 | Dimetoato | - | | 2.0 | |
| 16 | TOMATE | <0,08 | Acefato | | | 5 | No dispone de información sobre seguimiento pero si cuenta con expediente. |
| | | <0,08 | Metamidofos | | | 1 | |
| | | <0,3 | Clorotalonil | | | 5 | |
| | | | | 3,7 | Mancozeb | 3.000 | |
| 40 | REPOLLO | | | 3,6 | Mancozeb | 2 | No dispone de información sobre seguimiento pero si cuenta con expediente. |
| 43 | CHILE | 0.3 | Acefato | | | 4 | No dispone de información sobre seguimiento pero si cuenta con expediente. |
| | | 0.1 | Metamidofos | | | 1 | |
| | | | | <0.08 | Protiofos | NP | |
| | | | | 8.7 | Mancozeb | 2 | |
| 44 | CHILE | 0.4 | Acefato | | | 4 | No dispone de información sobre seguimiento pero si cuenta con expediente. |
| | | 0.3 | Metamidofos | | | 1 | |
| | | | | <0.08 | Protiofos | NP | |

| MUESTRA No. | VEGETAL | CRP | | CRNP | | TOLERANCIA Mg /I.A. /Kg | ACCIONES EJECUTADAS |
|-------------|-------------|-------|--------------|-------|--------------------|-------------------------|--|
| | | Mg/Kg | I.A. | Mg/Kg | I.A. | | |
| | | | | <0,3 | Endosulfán Sulfato | 2 | expediente. |
| | | | | 7.6 | Mancozeb | 2 | |
| 45 | CHILE | <0.3 | Clorotalonil | | | 10 | No dispone de información sobre seguimiento pero si cuenta con expediente. |
| | | | | 3.8 | Mancozeb | 2 | |
| 48 | ZANAHORIA | | | <0,08 | Clorpirifos | 0.5 | No dispone de información sobre seguimiento pero si cuenta con expediente. |
| | | | | 0,6 | Mancozeb | 0.5 | |
| 52 | CHILE DULCE | 3,2 | Acefato | | | 4 | No dispone de información sobre seguimiento pero si cuenta con expediente. |
| | | 0,3 | Clorpirifos | | | 0.5 | |
| | | | | 2,3 | Metamidofos | 1 | |
| | | | | 6 | Mancozeb | 2 | |
| 55 | CHILE DULCE | | | 5.7 | Acefato | 4 | No dispone de información sobre seguimiento pero si cuenta con expediente. |
| | | 0.2 | Clorpirifos | | | 0.5 | |
| | | | | 4.4 | Metamidofos | 1 | |
| | | <0.3 | Clorotalonil | | | 10 | |
| | | 0.8 | Mancozeb | | | 2 | |

S.R. = Sin residuos
C.R.P. = Con residuos permitidos
C.R.N.P. = Con residuos no permitidos

Anexo N° 2

SERVICIO FITOSANITARIO DEL ESTADO

Pruebas realizadas por el Laboratorio de Control de Residuos de plaguicidas en vegetales al Programa de Fiscalización de la Gerencia de Insumos Agrícolas y a la Gerencia de Cuarentena Vegetal, durante el periodo 2001-2003.

A. Programa de Fiscalización:

| Resultado | 2001 | | 2002 | | 2003 | | Promedio simple | |
|------------------------------------|-----------|-------------|-----------|-------------|-----------|-------------|-----------------|-------------|
| Sin residuos. (SR) | 7 | 13,72% | 9 | 19,55% | 3 | 6,25% | 6,35 | 13,18% |
| Con residuos permitidos. (CRP) | 21 | 41,17% | 29 | 63,05% | 22 | 45,83% | 24 | 50,01% |
| Con residuos no permitidos. (CRNP) | 23 | 45,11% | 8 | 17,40% | 23 | 47,92% | 18 | 36,81% |
| Total | 51 | 100% | 46 | 100% | 48 | 100% | 48,35 | 100% |

En promedio 48,35 muestras por año del Programa de Fiscalización, de las cuales 6,35 no contenían residuos (13,18%), 24 presentaron residuos permitidos (50,01%) y 18 resultaron con residuos no permitidos (36,81%). Esto significa que para el trienio 2001-2003, un 87,00% de las muestras presentaron residuos de plaguicidas y tan solo un 13% se encontraron libres de residuos.

B. Gerencia Técnica de Cuarentena Vegetal:

| Resultado | 2001 | | 2002 | | 2003 | | Promedio simple | |
|------------------------------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|-----------------|-------------|
| Sin residuos. (SR) | 326 | 100% | 470 | 93,05% | 269 | 83,30% | 355 | 92,10% |
| Con residuos permitidos. (CRP) | 0 | 0% | 20 | 3,95% | 47 | 14,85% | 22 | 6,30% |
| Con residuos no permitidos. (CRNP) | 0 | 0% | 15 | 3% | 6 | 1,85% | 7 | 1,60% |
| Total | 326 | 100% | 505 | 100% | 322 | 100% | 384,65 | 100% |

En promedio, durante el período indicado se han presentado 355 muestras sin residuos (92,10%); 22,35 muestras con residuos permitidos (6,30%) y 7 muestras con residuos no permitidos (1,60%), lo cual suma un promedio de 384,65 muestras por año aproximadamente. En resumen, solo un 7,9% de las muestras presentaron residuos, por el contrario el 92,10% se encontraron libres de residuos.

C. Resumen de ambas unidades:

| Gerencia / Programa | Porcentaje anual de Residuos de plaguicidas en vegetales, para el trienio 2001 al 2003. | | | | |
|--|---|--------|--------|----------|--------|
| | # Muestras | S.R. | C.R.P. | C.R.N.P. | TOTAL |
| Programa de Fiscalización | 145 | 13,18% | 50,01% | 36,81% | 100,00 |
| Gerencia Técnica de Cuarentena Vegetal | 1153 | 92,10% | 6,30% | 1,60% | 100,00 |
| S.R. = Sin residuos C.R.P. = Con residuos permitidos C.R.N.P. = Con residuos no permitidos | | | | | |

La distribución de los recursos de laboratorio favoreció claramente a la Gerencia Técnica de Cuarentena Vegetal en detrimento del Programa de Fiscalización: 1153 muestras contra solo 145. No obstante, los resultados mostrados por las muestras analizadas denotan que los productos nacionales requieren mayor frecuencia en la fiscalización y análisis de laboratorio, en relación con los productos importados, lo cual refleja la necesidad de que el SFE valore las prioridades establecidas en cuanto al tipo y procedencia de los productos que se deben muestrear.