

MEMORANDO

11.2.4
Bogotá,

PARA: DIEGO RICARDO ROJAS MOREA
Subg. De Protección Fronteriza

DE: OFICINA DE CONTROL INTERNO

ASUNTO: RESPUESTA A DISCUSIÓN DE LA FUNCIÓN PREVENTIVA RELACIONADA CON
“TRÁMITES ASOCIADOS A LA IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN DE MERCANCÍAS
AGROPECUARIAS”

Doctor Rojas, reciba un cordial saludo.

En atención a los comentarios remitidos a través de memorando No. 20213117701 del 15/07/2021, formulados por parte de la Subgerencia de Protección Fronteriza a la función preventiva relacionada con "trámites asociados a la Importación y Exportación de Mercancías Agropecuarias", me permito dar respuesta a cada uno de la siguiente manera:

Comentario de la Subgerencia de Protección Fronteriza: Se solicita amablemente manifestar en la función preventiva que este ejercicio se efectuó por solicitud de la Gerencia General, en pro a la transparencia del trámite, considerando que esta puede estar sujeta a conocimiento de las partes interesadas en la sección de la Oficina de Control Interno de la página web del ICA.

1.Respuesta de la Oficina de Control Interno: me permito aclarar que la función preventiva relacionada con "trámites asociados a la Importación y Exportación de Mercancías Agropecuarias", se origino por iniciativa de la oficina de control interno y no a solicitud de la gerencia general, como lo afirma en su comentario. La misma se fundamentó teniendo en cuenta el resultado de algunas actividades de seguimiento adelantadas por esta Oficina, como son:

- Derecho de petición - puerto de Barranquilla - vigencia 2019
- Informe de seguimiento a los Trámites asociados a importación y exportación de mercancías agropecuarias de manera virtual, en el marco de la emergencia sanitaria covid-19, durante la vigencia 2020.
- Queja interpuesta por la empresa de Comercio exterior Herbal Care - puerto de Cartagena-vigencia 2020 - Inspección y certificación fitosanitaria para la exportación de plantas, productos vegetales y artículos reglamentados”

En la función preventiva, se trata con más detalle lo relacionado con las actividades mencionadas anteriormente.

Finalmente, es importante aclarar que, lo que se recibió por parte de la Gerencia General, fue la copia de un correo dirigido a usted como subgerente de protección fronteriza el 21/04/2021, de parte de la Doctora Deyanira Barrero, donde lo enteraba de la queja interpuesta por la empresa de Comercio exterior Herbal Care, sobre lo cual esta Oficina en desarrollo de las competencias, elaboro un seguimiento a dicha queja y el resultado del mismo fue informado a la Gerencia General a través de sisad N° 20213113064 del 27/05/2021, con copia a la subgerencia de protección fronteriza. Este informe de seguimiento fue uno de los insumos para la elaboración de la función preventiva en cuestión.

Comentario de la Subgerencia de Protección Fronteriza: Con respecto a la afirmación "(...) *nos permitimos indicar que estas debilidades evidenciadas por la Oficina de Control Interno, generaron incumplimientos en los diferentes procedimientos establecidos por el Instituto y por las normas internacionales para medidas sanitarias y fitosanitarias; situación que podría dejar en entredicho la gestión que adelanta el Instituto como ente regulador del tema agropecuario y llegar a generar problemas con los importadores y exportadores de los diferentes productos que se comercializan en todo el país, ocasionando posibles cierres de mercados para el sector*", se encuentra que se refiere a incumplimientos en los diferentes procedimientos establecidos por el Instituto y por las normas internacionales para medidas sanitarias y fitosanitarias, sin describir el requisito específico que se incumple y sin relacionarlo con cada una de las situaciones identificadas, esta afirmación pone en entre dicho la gestión del ICA a través de esta Subgerencia y por ende de la totalidad de los Puertos y Aeropuertos y Pasos Fronterizos (PAPF), por lo tanto, esta aseveración puede tener un impacto reputacional, es decir, malas interpretaciones por parte de entes externos, los usuarios y demás partes interesadas de la entidad.

2.Respuesta de la Oficina de Control Interno: En relación con la afirmación anterior en la función preventiva, dicho comentario se menciona en el numeral 3, para el cual se encontraron incumplimientos al procedimiento "Inspección y certificación fitosanitaria para la exportación de plantas, productos vegetales y artículos reglamentados", PRF-SPF-P-001, en las tareas 1, 3, 4, 5, 6 y 7, en lo relacionado con las consultas sobre la exportación, el producto a exportar, la presentación, país de destino y requisitos exigidos por la ONPF del país importador, ya que ninguno de los expedientes revisado en el seguimiento en mención, presentaron evidencia de la ejecución de estas tareas. Dicho seguimiento fue socializado a la Gerencia General, con copia a la Subgerencia de Protección Fronteriza a través del memorando No. 20213113064 del 27/05/2021.

En concordancia con lo anterior, se evidenció incumplimiento a la NIMF No 1 "Principios fitosanitarios para la protección de las plantas y la aplicación de medidas fitosanitarias en el comercio internacional", numeral 2.9 "Integridad y seguridad fitosanitaria de los envíos"; a la NIMF

No. 7 "Sistema de Certificación para la Exportación", numeral 3.2 "Información sobre requisitos del país importador"; a la NIMF 23 "Directrices para la inspección", numeral 2.2. "Verificación de la identidad e integridad del envío" y 2.3.2 "Cumplimiento de los requisitos fitosanitarios".

Por otra parte, frente a su comentario "(...) **esta aseveración puede tener un impacto reputacional, es decir, malas interpretaciones por parte de entes externos, los usuarios y demás partes interesadas de la entidad**", me permito aclararle que esta Oficina se basa en los diferentes "Efectos" identificados y formulados por su dependencia en el mapa de riesgo Institucional, los cuales son:

* Incumplimiento de requisitos sanitarios y fitosanitarios.

* **Pérdida de imagen y credibilidad institucional.**

* **Afectación de la imagen del servicio oficial colombiano.**

* Baja confiabilidad de la información.

* **Pérdida de mercados internacionales.**

* Pérdidas económicas para los productores.

* **Rechazos o aceptaciones bajo condiciones sin cumplimiento de los requisitos técnicos en las importaciones y exportaciones.**

Por lo mencionado anteriormente se puede observar que lo manifestado por esta oficina en la función preventiva, está basado en la verificación adelantada al procedimiento vigente y no es una aseveración como lo afirma en el comentario.

Comentario de la Subgerencia de Protección Fronteriza: Asimismo, en las conclusiones se refiere a varios expedientes revisados, sin ser mencionados en específico dificultando la tarea de análisis de causas por ello se solicita amablemente incluir en la función preventiva las siguientes consideraciones:

i. La descripción del alcance de la revisión ejecutada por la Oficina de Control Interno, considerando la limitación geográfica (los PAPF objeto de revisión), las actividades, el tiempo (periodo que corresponde la observación).

ii. Los requisitos de los procedimientos y normas internacionales incumplidas.

iii. La relación de la documentación analizada y la muestra seleccionada en el ejercicio.

Esto permitirá a esta Subgerencia analizar la causa y trazabilidad de la situación para implementar las correcciones (si aplica) y las acciones correctivas que den a lugar.

3.Respuesta de la Oficina de Control Interno: Se aclara que en la función preventiva no se presentan conclusiones, así como tampoco se hace referencia a "varios expedientes revisados", por lo cual no es claro el comentario remitido.

En lo referente al literal "i", esta oficina aclara que, dentro de la función preventiva, se especificaron los temas revisados, lugar y vigencia. Para mayor claridad de su parte, se puede dirigir a la función preventiva en los numerales 1, 2 y 3.

En lo relacionado con el literal "ii", en la respuesta dada por esta Oficina al comentario anterior, se expresa lo relacionado con los incumplimientos tanto al procedimiento como a las normas.

De otra parte, para el literal "iii", me permito indicarles que la documentación y la muestra seleccionada para la queja interpuesta por la empresa de Comercio exterior Herbal Care - puerto de Cartagena-vigencia 2020 - Inspección y certificación fitosanitaria para la exportación de plantas, productos vegetales y artículos reglamentados", se encuentra relacionada en el informe presentado ante la Gerencia General, con copia a la Subgerencia de Protección Fronteriza a través del memorando No. 20213113064 del 27/05/2021.

Por otra parte, es importante mencionar que la función preventiva, no obedece en si misma a la realización de una auditoría, sino que en la misma se reflejan resultados evidenciados en otras actividades adelantadas por la Oficina, como pueden ser auditorias, seguimientos u otras, por lo cual estas no requieren una toma de muestras o la definición de un alcance en particular, su objetivo principal es informar a la alta dirección sobre una situación que a criterio de esta Oficina debe ser analizada, para tomar los correctivos pertinentes, si así lo consideran.

Comentario de la Subgerencia de Protección Fronteriza: Por otra parte, con respecto al "Derecho de petición - puerto de Barranquilla - vigencia 2019" es necesario aclarar que por medio de personal que atendió las solicitudes realizadas por el auditor, se entregaron los soportes de la trazabilidad de la respuesta, además que estas fueron acciones generadas en un Plan de Mejoramiento resultado de una función anterior.

Acerca de este punto se atendió con el memorando ICA N° 20193135108 (se anexa documento). En respuesta al memorando ICA N° 20193132691 del 20 de noviembre de 2019, a través del cual nos remite queja presentada por la señora Karla, en relación a presuntas irregularidades en los procesos de toma de muestras por parte de los funcionarios del ICA ubicados en la oficina ICA del puerto de Barranquilla y a la solicitud presentada por parte de su oficina de remitir copia de las acciones realizadas.

Se realizaron las siguientes acciones:

·Seguimiento a los PAPF

·Socialización Procedimiento de Importación y Exportación de Productos Agropecuarios

·Revisión de la trazabilidad del caso:

·Envío de memorando ICA N° 20193134000 del 27 de noviembre de 2019, solicitud de aclaración de los hechos relacionados con la toma de muestras y el destino final de las mismas.

·Envío de memorando ICA N° 15193101233 del 03 de diciembre de 2019 de la Gerencia Seccional de Atlántico, se nos informa que dicho documento que figura supuestamente firmado por el Ing. Alfonso Martes Cervantes, no corresponde a la firma de este funcionario y que adicional que este formato fue empleado tiempo atrás para soportar las inspecciones de arroz paddy y que en la actualidad no se puede dar fe por parte de ellos que este documento hubiese sido utilizado por un funcionario del ICA.

De igual manera, mediante memorando ICA 20193134204 del 29 de noviembre de 2019, esta Subgerencia recordó a los inspectores sobre el procedimiento de toma de muestras y la obligatoriedad de retornar las mismas, cuando aplica, al usuario nuevamente, lo cual nos permite garantizar que toda muestra está debidamente identificada y notificada a las partes interesadas.

En la mejora continua y en el seguimiento que realiza la Subgerencia, a través de los memorandos ICA N° 20203109876 del 15 de abril de 2020 y 20213114478 del día 11 de junio de 2021 se remite instrucciones para toma de muestras de material vegetal inspeccionado.

Por lo anterior se envía nuevamente la información para su revisión y se solicita sea aclarado cada uno de las debilidades encontradas de forma específica ya que eso nos permitirá tenerlo como insumo en la generación de las acciones correctivas para la suscripción del plan de mejoramiento.

4.Respuesta de la Oficina de Control Interno: Con respecto al comentario "(...) además que estas fueron acciones generadas en un Plan de Mejoramiento resultado de una función anterior", cabe aclarar que el tema relacionado con el plan de mejoramiento suscrito fue "Entrada de mascotas al país", razón por la cual este tema no guarda relación con el que se está discutiendo.

Frente a la respuesta remitida mediante correo electrónico del 16/12/2019 que se le brindó a la usuaria Karla Osorio, la Oficina de Control Interno evidenció que no se emitió una respuesta por parte de la Subgerencia de Protección Fronteriza, en la cual se abordara de fondo la problemática que se presentó, dado que se solicitó aclaración en cuanto a la cantidad de la muestra tomada, la repartición de las mismas entre los funcionarios, su movilización a través de vehículos particulares y una petición de auditoría.

En los documentos adjuntos a esta discusión tampoco es posible evidenciar la respuesta donde se abarquen todas las solicitudes que realizó la peticionaria.

Por lo anterior, dicho tema fue incluido en la función preventiva teniendo en cuenta las

debilidades constatadas por esta oficina.

Comentario de la Subgerencia de Protección Fronteriza: Con respecto al numeral "**2. Trámites asociados a importación y exportación de mercancías agropecuarias de manera virtual, en el marco de la emergencia sanitaria covid-19, durante la vigencia 2020**", solicitamos contemplar lo siguiente:

Se solicita revisar teniendo en cuenta que ya se tiene establecido una función preventiva previa según memorando número 20203117956 del día 10 de julio de 2020 (se adjunta documento), por medio de este documento se puede evidenciar las acciones ejecutadas por parte de la Subgerencia de Protección Fronteriza las cuales son:

- Acciones de mejora implementadas por la Subgerencia, frente esta acción correctiva
- Mesa de trabajo con la OTI y el Grupo Gestión Documental, con el fin de tener un espacio seguro donde almacenar información digital, cumpliendo con la seguridad de la información y permita la custodia a largo plazo debido al volumen de la información.
- Asignación de un espacio en OneDrive y en Share Point para almacenar información digital, cumpliendo con la seguridad de la información y custodia
- Se elaboró un protocolo estableciendo la ruta de almacenamiento digital de la información y se realizaron socializaciones con el Grupo de Gestión Documental a los funcionarios de los PAPF indicando la forma como se debe almacenar la información, creando una carpeta para cada PAPF y cada proceso.
- Lista de chequeo para hacer seguimiento a los certificados.
- Actualización de las Tablas de Retención Documental.
- Actualización y socialización de los Procedimientos e instructivos

5. Respuesta de la Oficina de Control Interno: Se aclara que el memorando No. 20203117956 del 10/07/2020 tiene como asunto "INFORME DE SEGUIMIENTO A LOS PROCESOS DE TRÁMITES ASOCIADOS A IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN DE MERCANCÍAS AGROPECUARIAS DE MANERA VIRTUAL, EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA COVID-19 VIGENCIA 2020", en el cual la subgerencia expresa diferentes comentarios producto de dicho informe y las limitaciones que conllevó, razón por la cual este no era una función preventiva, si no una respuesta a dicho seguimiento.

De otra parte, frente a las acciones ejecutadas por la Subgerencia de Protección Fronteriza y formuladas en el memorando 20203117956 del 10/07/2020, esta oficina recomendó en la respuesta remitida a través de sisad No. 20203118423 del 16/07/2020 lo siguiente:

"3. (...), la Subgerencia de Protección Fronteriza formuló acciones de mejora para corregir las

debilidades evidenciadas, la Oficina de Control Interno recomienda que, para facilitar el seguimiento y control de las mismas, éstas sean consignadas en la forma 4-510, la cual se anexa a esta comunicación”.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Oficina de Control Interno a la fecha no ha recibido dicho plan con las acciones formuladas; adicionalmente, se evidenció en la trazabilidad del documento No. 20203118423 del 16/07/2020 que el trámite dado fue “no requiere respuesta” y el mismo se finalizó como archivo de gestión.

Comentario de la Subgerencia de Protección Fronteriza: En lo relacionado con **“3. Inspección y certificación fitosanitaria para la exportación de plantas, productos vegetales y artículos reglamentados”**, solicitamos contemplar lo siguiente:

“3.1 El procedimiento para la expedición de certificación fitosanitaria de exportación, no se encuentra actualizado con lo que se ejecuta en los diferentes PAPF, debido a que no establece que hacer en los casos que las empresas realizan esta actividad de manera constante, ya que en la práctica los funcionarios encargados de gestionar sus trámites no siguen el flujo regular del procedimiento”.

Se solicita amablemente describir la situación específica identificada por el auditor y las evidencias que la respaldan, para determinar si obedece a un incumplimiento del procedimiento por parte del funcionario encargado, si corresponde a una desactualización del procedimiento según el alcance de este o si se requiere documentar un nuevo procedimiento.

6.Respuesta de la Oficina de Control Interno: para este tema se realizó un informe de seguimiento y los incumplimientos relacionados con el mismo fueron socializados a la Gerencia General, con copia a la Subgerencia de Protección Fronteriza a través del memorando No. 20213113064 del 27/05/2021, adicionalmente en la respuesta No. 2 se hace alusión a su comentario.

Comentario de la Subgerencia de Protección Fronteriza: ***“3.2 Dicho procedimiento tampoco indica cómo proceder cuando un exportador, empresa o agencia de aduanas no acata los controles establecidos por el Instituto y realiza la exportación sin los requisitos fitosanitarios obligatorios”***

El Procedimiento “INSPECCIÓN Y CERTIFICACIÓN FITOSANITARIA PARA LA EXPORTACIÓN DE PLANTAS, PRODUCTOS VEGETALES Y ARTÍCULOS REGLAMENTADOS” con código PRF-SPF-P-001 V.3 tiene por alcance “Describir el proceso que permite la expedición de certificados fitosanitarios, mediante la inspección que avala el cumplimiento de criterios y requisitos exigidos por el país importador, para la exportación de plantas, productos vegetales y artículos reglamentados”.

7.Respuesta de la Oficina de Control Interno: Si bien lo citado anteriormente no corresponde al

alcance, si no al objetivo del procedimiento, esta oficina evidenció que dentro del mismo no se hace alusión a las acciones que se deban tomar con los exportadores o importadores que incumplen los requisitos fitosanitarios obligatorios, por lo cual esta oficina recomienda se analice la posibilidad de incluirlo dentro del procedimiento o establecer un procedimiento nuevo para estos casos.

Comentario de la Subgerencia de Protección Fronteriza: Por otro lado, las decisiones que tome el usuario de manera libre, voluntaria y espontánea sobre no acatar los requisitos fitosanitarios obligatorios se salen del alcance de las funciones del ICA. No obstante, considerando que debido a los controles establecidos en los servicios fitosanitarios de otros países esta situación se puede evidenciar, se elevará consulta a la Oficina Asesora Jurídica para validar la inclusión en las causales para la aplicación de la Potestad Sancionatoria del ICA. De acuerdo con lo manifestado anteriormente, el alcance del procedimiento no debe incluir este tipo de situaciones.

8.Respuesta de la Oficina de Control Interno: Con relación a la afirmación remitida por la Subgerencia de Protección Fronteriza, en la cual indican que *"las decisiones que tome el usuario de manera libre, voluntaria y espontánea sobre no acatar los requisitos fitosanitarios obligatorios se salen del alcance de las funciones del ICA"*, me permito aclarar que los importadores o exportadores de productos agropecuarios están en la obligación de cumplir los requisitos fitosanitarios de acuerdo a las normas establecidas por el Instituto, adicionalmente, en el Decreto 4765 de 2008 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el Artículo 6 "Funciones Generales", numeral 3; y Artículo 22 "Subgerencia de Protección Fronteriza", numerales 3, 4, 5, 6 y 8, se indica que el ICA, más puntualmente la Subgerencia de Protección Fronteriza debe aplicar normas y procedimientos para el control técnico de la importación, transporte, tránsito, producción, almacenamiento y exportación de vegetales, animales y sus productos, así como ejercer el control zoonosanitario, fitosanitario y aplicar las medidas de prevención y control que se consideren necesarias para el cumplimiento de los requisitos exigidos y la normativa que los soportan.

De otra parte, cabe resaltar que el Instituto como ente regulador, no se debe eximir de la responsabilidad de exigir a los importadores y exportadores del cumplimiento de los requisitos sanitarios y fitosanitarios, debido a que esto conllevaría un riesgo de entrada o salida de plagas y llegar a generar cierres de mercados entre los diferentes países comerciantes.

Frente a la consulta que se elevará a la Oficina Asesora Jurídica relacionada con el tema de Potestad Sancionatoria, esta oficina queda pendiente de la respuesta que proporcione dicha dependencia, la cual podrá ser tenida en cuenta para futuros seguimientos.

Comentario de la Subgerencia de Protección Fronteriza: Por lo antes expuesto a cada una de sus observaciones, de manera atenta pedimos atender las solicitudes realizadas, efectuar los ajustes que apliquen y de ser posible convocar una mesa de trabajo para validar de manera conjunta cada

punto. Del mismo modo, queremos aclarar que todas las solicitudes están enfocadas en la necesidad de generar un análisis de causa exhaustivo para garantizar la mejora continua del proceso y así garantizar la eficacia de las acciones tomadas teniendo como base el informe de la Oficina de Control Interno.

9.Respuesta de la Oficina de Control Interno: referente a la solicitud de ajustes frente a la función preventiva, me permito informarle que, analizados los argumentos expuestos, no es posible realizar dichos cambios; no obstante, en el cuerpo del presente texto se aclaran dichas inquietudes y comentarios.

En relación con la solicitud de convocar una mesa de trabajo de manera conjunta, me permito indicarle que, si una vez analizada esta respuesta se considera aún necesario realizar dicha reunión, estaremos dispuestos a atenderla.

Finalmente, se les recomienda suscribir un plan de mejoramiento con acciones de mejora que subsanen las debilidades evidenciadas en la presente función preventiva e informadas por esta oficina; dicho plan debe ser remitido en la forma 4-510, con el fin de realizar el seguimiento de las acciones implementadas.

Atentamente,

JUAN FERNANDO PALACIO ORTIZ
Jefe Oficina Control Interno

Respuesta a: Radicación No. 20213117701 del: 15/07/2021
C.C.: Gerencia General
Elaboró: CCCT