



UCI

Universidad para la
Cooperación Internacional

"EVALUACIÓN DEL MARCO REGULATORIO EN INOCUIDAD DE ALIMENTOS
EN COSTA RICA Y LAS OPORTUNIDADES DE MEJORA ANTE LOS NUEVOS
DESAFÍOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y AMBIENTALES DEL PAÍS"

DAGLICH MEDINA LÓPEZ

PROYECTO FINAL DE GRADUACIÓN PRESENTADO COMO REQUISITO
PARCIAL PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE MASTER EN GERENCIA PARA EL
DESARROLLO DE PROGRAMAS EN INOCUIDAD DE ALIMENTOS

San José Costa Rica

Octubre 2017

UNIVERSIDAD PARA LA COOPERACION INTERNACIONAL
(UCI)

Este Proyecto Final de Graduación fue aprobado por la Universidad como
Requisito parcial para optar al grado de
Master en Gerencia de Programas Sanitarios en Inocuidad de Alimentos

MIA. Giannina Lavagni Bolaños
Tutora

MIA. Ana Cecilia Segreda Rodríguez
Lectora

Lic. Daglich Medina López
Sustentante

DEDICATORIA

Primero dedico este trabajo a Dios que siempre estuvo conmigo en el proceso de estudios de esta maestría, a la virgencita de los Ángeles que intercede por mí ante Dios Padre para alcanzar los logros que me propongo.

También merece dedicatoria mi madre Estela, que siempre me impulsó a seguir adelante desde el inicio hasta la fecha, aunque persistieran los momentos difíciles, siempre siendo una madre ejemplar que no se dobla ante las adversidades, mi padre Ignacio, que de una u otra manera siempre fue consciente en los momentos que necesité tiempo para estudiar y que ha sido el mejor ejemplo de vida que he tenido, a mi hermano que muchas ocasiones me apoyó económicamente para sustentar mis gastos personales, por la carga económica que esta maestría merece.

A mi novia Natali, porque muchas veces esperó en segundo plano por yo tener como prioridad los estudios, a ella que en múltiples ocasiones se sacrificó y conmigo sufrió horas de sueño por ayudarme con gran voluntad y profesionalismo.

A mis profesores que hoy están en vida, con los cuales aún guardo buenos lazos de amistad desde entonces y a los que no están también, ahí les envío mis agradecimientos hasta lo más alto del cielo, porque fueron todos juntos los que lograron forjar el profesional que hoy soy. A mis compañeras que hoy son colegas, también les dedico mi trabajo porque sin ellas no lo hubiese logrado ya que siempre la carga es mejor soportada cuando se comparte en hombros.

Y por supuesto a mi directora de TFG, quien siempre estuvo para corregirme y enseñarme aún con la limitante de la distancia que nos separa.

A todos y cada uno les dedico mi trabajo final de graduación, que Dios les siga bendiciendo enormemente.

Daglich Medina

AGRADECIMIENTO

Agradezco a Dios, que nunca me ha dejado desfallecer en el arduo camino de la vida a la virgencita porque intercede ante Dios, para que se cumplan mis sueños y a los Ángeles que siempre me cuidan.

Pero también merece agradecimiento mi madre, que es una luchadora incansable, que siempre me enseñó el valor de las cosas y que me educó utilizando la faja y los chilillos, porque siempre me dijo “yo no le tendré lástima a usted, porque la vida no le tendrá lástima”, a mi padre que siempre con humildad y paciencia me enseñó a trabajar en el campo, como un hombre sin prejuicios de que ellos podían darme todo en la vida, a mi hermano que ha sido mi otra mitad con quien pase las mejores cosas de mi niñez e infancia.

A mi novia, que en el proceso fue paciente y condescendiente con la distribución del tiempo, aun cuando le dedicaba solo unas cuantas horas por semana, gracias por todo tu aguante.

A los señores Alex May y Pedro Rocha, porque fueron quienes me impulsaron a asumir el reto de incursionar en una maestría enfocada en las ciencias de la salud, aun cuando mi profesión se refiere a las ciencias sociales.

Agradezco a mi directora de TFG, Giannina Lavagni que más que una tutora fue mi compañera en este proceso de maestría, a ella por todo su apoyo y paciencia.

A todos los directivos y profesorado de la universidad por darme la oportunidad de hoy llegar hasta esta etapa.

“Hemos logrado todas las metas planeadas. Esto jamás hubiera sido posible sin ustedes, gracias equipo”.

Daglich Medina

ÍNDICE

HOJA DE APROBACION	i
DEDICATORIA	ii
AGRADECIMIENTO	iii
INDICE DE ILUSTRACIONES Y FIGURAS	iv
INDICE CUADROS COMPARATIVOS	v
LISTA DE ABREVIATURAS	viii
RESUMEN EJECUTIVO	ix
ABSTRACT	
1 INTRODUCCIÓN	14
1.1 Antecedentes	14
1.2 Problemática	17
1.3 Justificación del problema	18
1.4 Objetivo general	19
1.5 Objetivos específicos	19
2 MARCO TEÓRICO	20
2.1 Elementos y variables a considerar en el estudio	20
2.1.1 Análisis de plaguicidas mediante las siguientes técnicas	22
2.1.2 Análisis químicos en formulaciones de plaguicidas	23
2.1.2.1 Ingrediente activo en plaguicidas	23
2.1.2.2 Análisis de impurezas en plaguicidas	23
2.1.3 Análisis de fertilizantes	23
2.1.4 Análisis químicos en formulaciones de fertilizantes	24

2.1.4.1	Determinación de impurezas	24
2.1.4.2	Alimentos	245
2.1.4.3	Evaluación de riesgos	24
2.1.4.4	Bacteria	246
2.1.4.5	Caso de ETA	247
2.1.4.6	Comunicación de riesgos.....	247
2.1.4.7	Contaminación Cruzada	28
2.1.4.8	Evaluadores de riesgos	28
2.1.4.9	Enfermedades transmitidas por alimentos.....	28
2.1.4.10	Epidemia	29
2.1.4.11	Fruta.....	29
2.1.4.12	Higiene de alimentos	29
2.1.4.13	Infecciones de los alimentos.....	28
2.1.4.14	Infecciones Alimentarias.....	30
2.1.4.15	Investigadores	30
2.1.4.16	Microorganismo.....	31
2.1.4.17	Sano.....	31
2.1.4.18	Verdura	32
2.1.4.19	Vigilancia de las Enfermedades Transmitidas por Alimentos (VETA)	32
2.2	Marco referencial o institucional	32
2.2.1	Ministerio de Salud	33
2.2.2	Servicio Fitosanitario del Estado (SFE).	40
2.2.3	Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC).....	48
2.2.4	Otros entes con responsabilidades en el tema de inocuidad de los alimentos.....	54
2.2.5	Propuesta de funcionamiento de los auxiliares de la función publica.....	60

3	MARCO METODOLÓGICO	64
3.1	Fuentes de información primaria	66
3.2	Fuentes de información secundaria	67
3.3	Localización	67
4	DESARROLLO DE LOS CONTENIDOS	67
4.1	Ley de protección fitosanitaria (LEY 7664 DEL 08 DE OCTUBRE DE 1997)	68
4.1.1	Artículo 3 sobre Definiciones	69
4.1.2	Artículo 4 sobre Autoridad administrativa	70
4.1.3	Artículo 5 sobre funciones y obligaciones.....	70
4.1.4	Artículo 9 sobre Colaboración obligatoria de funcionarios públicos ...	71
4.1.5	Artículo 10 sobre Carácter oficial.....	71
4.1.6	Artículo 31 sobre Responsabilidad por daños y perjuicios	72
4.1.7	Artículo 34 sobre Etiquetado	72
4.1.8	Artículo 36 sobre Vegetales con residuos de plaguicidas	72
4.1.9	Propuesta de nuevo artículo XX.- Vegetales no inocuos	73
4.1.10	Artículo 44 sobre Naturaleza de las medidas	73
4.1.11	Capítulo VI de las regulaciones fitosanitarias	74
4.1.12	Artículo 48 sobre Objetos de control fitosanitario.....	74
4.1.13	Artículo 54 sobre Inspección por el Servicio Fitosanitario del Estado	74
4.1.14	Artículo 57 sobre Declaratoria de abandono.....	74
4.1.15	Artículo 62 sobre Cierre temporal de empacadoras.....	75
4.1.16	Propuesta de nuevo Artículo XX.- Alimentos de origen vegetal no inocuos	75
4.1.17	“Artículo XX.- Alimentos de origen vegetal no inocuos.....	76
4.1.18	Propuesta de nuevo Artículo XX.- Normativa sobre inocuidad	76
4.1.19	“Artículo XX.- Normativa sobre inocuidad	76

4.2	LEY GENERAL DE SALUD (LEY 5395 DEL 30 DE OCTUBRE DE 1973)	77
4.2.1	Propuesta de nuevo Artículo XX referido a la competencia del MINSA	77
4.2.2	Propuesta de nuevo Artículo XX sobre Inocuidad.....	78
4.2.3	Artículo 199 sobre Alimento para consumo	78
4.2.4	Artículo 207 relacionado con el registro de alimentos y el análisis.....	79
4.2.5	Artículo 208 sobre rotulación de productos.....	80
4.2.6	Artículo 211 sobre importación de alimentos	80
4.2.7	Artículo 215 sobre establecimiento de alimentos.....	80
4.2.8	Artículo 216 sobre requisitos para los establecimientos de alimentos	81
4.2.9	Artículo 221 sobre establecimientos de sacrificio o destace de animales.....	81
4.2.10	Artículo 222 sobre el periodo de validez del CVO.....	82
4.2.11	Artículo 229 sobre alimentos que provengan de establecimiento autorizado	83
4.2.12	Artículo 338 bis sobre Coordinación entre las autoridades sanitarias	83
4.2.13	Artículo 353 sobre laboratorios oficiales	84
4.2.14	Propuesta de nuevo Artículo XX sobre contravención por inocuidad.	84
4.2.15	Propuesta de nuevo Artículo XX.- Procedimiento sumario o sumarísimo.....	85
4.3	CUADROS COMPARATIVOS DE LEGISLACIÓN OBJETO DE ANÁLISIS.	87
5	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	97
5.1	Conclusiones	97
5.2	Recomendaciones	98
6	BIBLIOGRAFÍA	100
7	Anexo	102

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES Y FIGURAS.

Organigrama del Ministerio de Salud de Costa Rica.....	29
Organigrama del Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica.....	37
Organigrama del Ministerio de Economía, Industria y Comercio.....	43

ÍNDICE DE CUADROS COMPARATIVOS.

Panamá.....	79
Chile.....	80
Colombia.....	82
Brasil.....	85
España.....	86

LISTA DE ABREVIATURAS.

MEIC: Ministerio de Economía Industria y Comercio

SFE: Servicio Fitosanitario del Estado

MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería

FAO: Organización Mundial para la Agricultura y la Alimentación

ETAs: Enfermedades de Transmisión Alimentaria

OMS: Organización Mundial de la Salud.

(TFG): Trabajo Final de Graduación.

VETA: Vigilancia de las Enfermedades Transmitidas por Alimentos.

CCSS: Caja Costarricense de Seguro Social.

MS: Ministerio de Salud.

MINSA: Ministerio de Salud.

MIDEPLAN: Ministerio de Planificación Nacional.

LMR: Niveles máximos de residuos permitidos.

CNP: Consejo Nacional de Producción.

INCOPESCA: Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura.

INCIENSA: Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud.

CNR: Centros Nacionales de Referencia.

USA: Estados Unidos de América

SENASA: Servicio Nacional de Salud Animal.

RESUMEN EJECUTIVO

En el trabajo de investigación, se presentan los resultados de los objetivos propuestos, con el fin de que se logre incorporar una mejora regulatoria al tema de la inocuidad alimentaria en Costa Rica, en relación con las frutas y verduras que se importan y producen para el consumo nacional, toda vez que los entes competentes se encuentren en una posición política de realizarlo.

Por lo anterior, es que se consideró de vital importancia ejecutar este proyecto final de graduación (PFG), ya que este generó una serie de argumentos necesarios tanto para el Ministerio de Salud como para el Servicio Fitosanitario del Estado en el ejercicio de sus funciones, partiendo del hecho que una vez concluida la investigación, se cuente con una herramienta que proporcione las facultades, atribuciones y funciones de dichos órganos en la ejecución de procedimientos relacionados a la inocuidad de frutas y vegetales, tanto nacionales como de importación, debido a que en la práctica existe una diversidad de criterios, duplicidad de competencias e inobservancia de cuestiones de utilidad.

Lo anterior debido a que la Ley General de Salud y de Protección Fitosanitaria, sus reglamentos y decretos respectivamente, en algunos casos son omisos en lo referente a la regulación de los temas de importancia requeridos para lograr la unificación de criterios y funciones en ambas instituciones.

El trabajo de investigación tiene como objetivos:

- Evaluar cuál es la repercusión del marco regulatorio inocuidad de alimentos en Costa Rica y las oportunidades de mejora ante los nuevos desafíos económicos, sociales y ambientales del país.
- Ejecutar un análisis y diagnóstico de la legislación nacional en materia de inocuidad, a fin de identificar traslapes y vacíos jurídicos en las competencias del Ministerio de Salud y el Ministerio de Agricultura y Ganadería, particularmente en la Ley General de Salud, la Ley de Protección Fitosanitaria.
- Proponer claramente las competencias, atribuciones y funciones tanto del Ministerio de Salud como del Servicio Fitosanitario del Estado en relación al tema de importación de frutas y vegetales, con el fin de evitar duplicidad de responsabilidades en una misma materia
- Analizar el sistema de inocuidad de alimentos en materia de frutas y vegetales de algunos países como por ejemplo Panamá, Chile, Colombia, España y Brasil y recomendar las mejoras al sistema nacional según los casos estudiados.

El tipo de investigación es de índole exploratoria; lo que significa que con esta experiencia se evalúan dos variables las cuales van relacionadas a las competencias legales como procedimentales del Ministerio de Salud en su ámbito

y el Servicio Fitosanitario del Estado según sus competencias, con el fin ubicar los vacíos y duplicidad de aptitudes en el ejercicio de sus funciones.

Relacionado a los resultados obtenidos, se determinó que la problemática en la legislación nacional referente al tema de inocuidad alimentaria en vegetales y frutas, tiene una multiplicidad de aspectos que deben ser considerados o resueltos, como lo son, la discrepancia de posiciones entre entes públicos, las prácticas anticompetitivas, el estatus jurídico que ampara las actuaciones de los entes públicos obligados a controlar, la posibilidad y/o necesidad de que se concedan atribuciones al SFE, aspectos procesales, entre otras cuestiones. Sin embargo, todas apuntan hacia la importancia, condiciones y características, de una legislación óptima, como instrumento para el desarrollo.

Se concluye, que la importancia de la legislación conformada mediante procedimientos claros y precisos, está relacionada directamente, con la expectativa que se logre en lo referente al desarrollo del país y cuáles son las metas que se pretenden alcanzar en relación con el tema. En la medida en que se pretenda, ser buenos aplicadores nacionales de procedimientos amparados legalmente y sustentados mediante métodos técnicos científicos, las ETA, no aparecerán en porcentajes tan altos, como problema proveniente del consumo de frutas y vegetales en nuestros consumidores.

En cambio, si se continúan posponiendo políticamente las decisiones que deben ser autorizadas por los ministros del ramo, se provoca mayor incertidumbre, inseguridad jurídica y perjuicios socioeconómicos, tanto a los consumidores, productores, como empresas importadoras y exportadoras de frutas y vegetales.

Se recomienda al Ministerio de Salud, crear un documento legal donde se le adjudiquen las competencias necesarias al Servicio Fitosanitario del Estado, para que se realice mediante los métodos técnicos científicos determinados, los análisis microbiológicos y de plaguicidas, que garanticen la inocuidad de las frutas y vegetales que ingresan al país por puntos de control.

Y que se apliquen las mismas pruebas a los productores nacionales en los campos de producción y lugares donde se comercialice cualquier tipo de alimento de esta naturaleza, con el fin de unificar procesos de control y vigilancia del consumo de productos inocuos en Costa Rica.

Cabe indicar que la figura de los auxiliares de la función pública, se incluye como una necesidad de que sea un tercero con competencias y atribuciones otorgadas por el Ministerio de Salud, para que sea éste el ente que se encargue de realizar el trabajo de campo en lo que compete al control, fiscalización y vigilancia de las frutas y vegetales que se consumen en territorio nacional, sean éstas producidas en Costa Rica o importadas.

ABSTRACT

In the research work, the results of the proposed objectives are presented, in order to achieve a regulatory improvement to the topic of food safety in Costa Rica, in relation to the fruits and vegetables that are imported and produced for the national consumption, whenever the competent entities are in a political position to carry it out.

Therefore, it is considered vitally important to execute this final graduation project (PFG), since this generated a series of arguments necessary for both the Ministry of Health and the State Phytosanitary Service in the exercise of their functions, Based on the fact that once the research is concluded, there is a tool that provides the faculties, attributions and functions of these bodies in the execution of procedures related to the safety of fruits and vegetables, both national and imported, because in the practice exists a diversity of criteria, duplicity of competences and non-observance of useful issues.

The foregoing is due to the fact that the General Health and Plant Protection Law, its regulations and decrees respectively, in some cases are omitted in relation to the regulation of the issues of importance required to achieve the unification of criteria and functions in both institutions.

The research work has the following objectives:

- Evaluate the impact of the regulatory framework on food safety in Costa Rica and the opportunities for improvement in the face of the country's new economic, social and environmental challenges.
- Carry out an analysis and diagnosis of the national legislation on safety, in order to identify overlaps and legal gaps in the competences of the Ministry of Health and the Ministry of Agriculture and Livestock, particularly in the General Health Law, the Protection Law Phytosanitary
- Propose clearly the competences, attributions and functions of both the Ministry of Health and the State Phytosanitary Service in relation to the importation of fruits and vegetables, in order to avoid duplication of responsibilities in the same subject
- Analyze the food safety system regarding fruits and vegetables of some countries such as Panama, Chile, Colombia, Spain and Brazil and recommend improvements to the national system according to the cases studied.

The type of research is of an exploratory nature; which means that with this experience two variables are evaluated which are related to the legal and procedural competences of the Ministry of Health in their area and the State Phytosanitary Service according to their competences, in order to locate the gaps and duplication of skills in the exercise of its functions.

Related to the obtained results, it was determined that the problematic in the national legislation regarding the topic of food safety in vegetables and fruits, has a multiplicity of aspects that must be considered or resolved, as they are, the discrepancy of positions between public entities, anticompetitive practices, the legal status that protects the actions of the public entities obliged to control, the possibility and / or necessity of granting powers to the SFE, procedural aspects, among other issues. However, all point to the importance, conditions and characteristics of optimal legislation as an instrument for development.

It is concluded that the importance of the legislation conformed by clear and precise procedures is directly related to the expectation that is achieved in relation to the development of the country and what are the goals that are intended to be achieved in relation to the subject. To the extent that it is intended, be good national applicators of procedures covered by law and supported by scientific technical methods, the foodborne diseases will not appear in such high percentages, as a problem arising from the consumption of fruits and vegetables in our consumers.

On the other hand, if the decisions that must be authorized by the ministers of the sector continue to be postponed politically, greater uncertainty, legal uncertainty and socio-economic damage are caused, both to consumers, producers, and import and export companies of fruits and vegetables.

It is recommended that the Ministry of Health create a legal document whereby the necessary powers are awarded to the State Phytosanitary Service, so that it is carried out through the specific scientific technical methods, microbiological and pesticide analyzes, which guarantee the safety of the fruits and plants that enter the country through control points.

And that the same tests are applied to domestic producers in the production fields and places where any type of food of this nature is commercialized, in order to unify processes of control and surveillance of the consumption of safe products in Costa Rica.

It should be noted that the figure of the auxiliaries of the public function, is included as a need to be a third party with powers and powers granted by the Ministry of Health, so that this is the entity that is responsible for carrying out field work in what pertains to the control, inspection and monitoring of fruits and vegetables consumed in the national territory, whether produced in Costa Rica or importe.

1 INTRODUCCIÓN

1.1 Antecedentes

De acuerdo con los datos presentados en el informe sobre la salud en el mundo 2002, la ingesta insuficiente de frutas y verduras es uno de los 10 factores de riesgo principales que contribuyen a la mortalidad atribuible. Cada año podrían salvarse hasta 1,7 millones de vidas, si hubiera un consumo mundial suficiente de frutas y verduras. La integración de estas en la dieta diaria podría, ayudar a prevenir importantes enfermedades no transmisibles, como las enfermedades cardiovasculares y algunos tipos de cáncer. El consumo de frutas y verduras variadas, garantiza un consumo suficiente de la mayoría de los micronutrientes, de fibra dietética y de una serie de sustancias no nutrientes esenciales. Además, el aumento del consumo de frutas y verduras puede ayudar a desplazar los alimentos ricos en grasas saturadas, azúcares o sal.

Se calcula que la ingesta insuficiente de frutas y verduras causa, en todo el mundo aproximadamente un 19% del cáncer gastrointestinal, un 31% de las cardiopatías isquémicas y un 11% de los accidentes vasculares cerebrales. Aproximadamente, un 85% de la carga mundial de morbilidad atribuible al escaso consumo de frutas y verduras, se ha debido a las enfermedades cardiovasculares, y un 15% al cáncer. El consumo actual estimado de frutas y verduras, es muy variable en todo el mundo, oscilando entre 100 g/día en los países menos desarrollados y aproximadamente 450 g/día en Europa Occidental.

La Seguridad Alimentaria y Nutricional, es un tema prioritario en el ámbito internacional y nacional por ser la alimentación, un elemento básico para la vida y el desarrollo humano. En la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, se reconoce la alimentación como un derecho humano. En el artículo 25 de

esta declaración se establece que “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación”. Aunque tradicionalmente los derechos humanos se asocian sobre todo con el ámbito civil y político, vale la pena subrayar que a partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, se reconoce con igual jerarquía diversos derechos económicos, sociales y culturales, que en 1966 dieron origen al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En dicho Pacto, se establece la obligación de los estados de garantizar el derecho a la alimentación, el cual se considera cumplido cuando las personas tienen acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada y a los medios para obtenerla. El derecho a una adecuada alimentación, también ha sido planteado en diversos foros, tales como la Cumbre Mundial de la Alimentación (1996), el Gobierno de Costa Rica en el artículo 6, de la Constitución Política, da rango constitucional a los tratados internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966. Su efectiva aplicación señala que existe seguridad alimentaria cuando toda la población, y en todo momento, tiene acceso físico, social y económico a alimentos seguros y nutritivos que satisfacen sus necesidades dietéticas y preferencias alimentarias para una vida activa y saludable. Es decir, ésta depende de que exista disponibilidad, acceso y una adecuada utilización biológica de los alimentos. (PMA-CEPAL, 2009).

En el 2002, en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación se incluyen directrices en apoyo al derecho a la alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria. Lo anterior, plantea el deber de los países de garantizar una alimentación saludable a todos sus ciudadanos, adoptando los principios de universalidad e igualdad para lograr la satisfacción de este derecho elemental para la vida. Para el país, el derecho humano a la alimentación se asocia a la lucha contra la pobreza y a la atención de población en condición de riesgo social, y

territorialmente, prioriza los cantones de menor desarrollo y rezago incluyendo las zonas de frontera y territorios indígenas. Los objetivos de Desarrollo del Milenio promulgados por las Naciones Unidas y/o las metas y objetivos de la Organización Mundial para la Agricultura y la Alimentación (FAO), sitúan la política de seguridad alimentaria y nutricional como un instrumento para el combate a la pobreza, sobre los sectores más vulnerables, la generación de ingresos, la productividad agrícola y el acceso de bienes para consumo nacional. La situación de inseguridad alimentaria y nutricional se torna más compleja a partir del año 2002, debido al aumento en los precios de los alimentos en los mercados locales e internacionales y, el impacto de la crisis financiera y económica que desacelera el crecimiento mundial, incrementando el desempleo y la pobreza. Este contexto de crisis internacional también ha impactado a Costa Rica. (Agüero, 2011)

En la actualidad, en Costa Rica existen algunos documentos relacionados con la temática que han sido aprobados o ratificados por el gobierno central. Sin embargo, siguen existiendo vacíos legales y procedimentales, como lo es en caso de los siguientes:

- “Diagnóstico y análisis del marco jurídico nacional en materia de inocuidad de alimentos”
PROYECTO TCP/RLC/ 3213
- “Asistencia para el Diseño y/o Fortalecimiento de Políticas de Inocuidad de Alimentos para los Países de la Región.” (Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay)

1.2 Problemática

En la actualidad, existen vacíos legales en el establecimiento de procedimientos y competencias claros y precisos sobre inocuidad de los alimentos, de acuerdo con el análisis que se ejecutará, se consideró necesario que Costa Rica tenga una herramienta legalmente constituida sobre el tema de inocuidad de los alimentos, que a su vez establezca como prioridad nacional la necesidad de mejorar el control y garantizar la inocuidad de alimentos, para evitar el surgimiento de Enfermedades Transmitidas por Alimentos (ETA) y otros efectos más graves, así como poder brindar procedimientos ágiles que faciliten el proceso de exportación de alimentos hacia terceros países, y el desarrollo de controles adecuados a la importación desde el exterior.

En la legislación nacional en materia de inocuidad, se debe de realizar un análisis a fin de identificar traslapes y vacíos jurídicos en las competencias del Ministerio de Salud y el Ministerio de Agricultura y Ganadería, particularmente en la Ley General de Salud, la Ley de Protección Fitosanitaria, ya que en la actualidad existen diferencias sustanciales en la ejecución de funciones relacionadas al tema de frutas y vegetales tanto nacionales como producto importado.

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), cada día miles de personas mueren por enfermedades prevenibles transmitidas por los alimentos. En Costa Rica, se ha observado un aumento de este tipo de enfermedades probablemente debido a la falta de inocuidad, provocada por cambios en las prácticas de alimentación en la población, aumento de ventas de comida en las calles, el intercambio comercial de alimentos y sus derivados. Además, las mejoras en los sistemas de vigilancia permiten identificar mayor número de casos. Si consideramos que el acceso a alimentos inocuos y nutritivos en cantidad suficiente es fundamental para mantener la vida y fomentar la buena salud, las autoridades de salud ven la necesidad de establecer las medidas sanitarias mediante la

utilización de estrategias que mejoren la salud de las personas afectadas por estas enfermedades. (Castro, 2015)

1.3 Justificación del problema

La disponibilidad de alimentos inocuos es fundamental para la salud humana, la productividad, el bienestar económico y el alivio de la pobreza. Las enfermedades transmitidas por alimentos (ETA), por el contrario, ocasionan un impacto negativo, tanto social como económico. De acuerdo con el incremento que ha tenido el comercio de alimentos, muchos países han registrado aumentos significativos en la incidencia de ETA provocadas por contaminación microbiana, como por ejemplo la *Salmonella* spp, *Campylobacter*, y *Escherichia coli*.

Es de vital importancia ejecutar el PFG, ya que este va a permitir que se fortalezcan una serie de argumentos necesarios tanto para el Ministerio de Salud como para el Servicio Fitosanitario del Estado en el ejercicio de sus funciones, partiendo del hecho de que una vez concluida la investigación, se contará con una herramienta que proporcione las facultades, atribuciones y funciones de dichos órganos en la ejecución de procedimientos relacionados a la inocuidad de frutas y vegetales tanto nacionales como de importación, debido a que en la práctica, existen una diversidad de criterios, duplicidad de competencias e inobservancia de cuestiones de utilidad.

Esto debido a que la Ley General de Salud y La Ley de Protección Fitosanitaria, sus respectivos reglamentos y decretos en algunos casos, son omisos en regular los temas de importancias requeridos para lograr la unificación de criterios y funciones en ambas instituciones.

Del mismo modo, los contaminantes químicos presentes en la cadena alimentaria, siguen siendo una causa significativa de ETA y de preocupación

por sus implicaciones en la salud humana, incluyendo las toxinas naturales, como las micotoxinas, las toxinas marinas; los contaminantes ambientales y los residuos de plaguicidas y medicamentos veterinarios, cuando no son utilizados adecuadamente.

Sin importar si los productos están o no certificados, si un productor desea que sus productos se vendan en otros países, tiene que cumplir con una serie de reglas técnicas y requisitos de importación, cuyo propósito es garantizar la calidad de los productos y proteger la salud humana y el medio ambiente.

Las reglas son diferentes dependiendo del producto, el país de importación y el de exportación. Algunas reglas se basan en normas para productos alimenticios aprobadas internacionalmente, mientras que otras han sido creadas por cada país de manera individual. Es importante, que el productor y el exportador las conozcan, ya que el país importador puede poner los productos en cuarentena o negarse a recibirlos si no cumplen con todos los requisitos.

1.4 Objetivo general

Evaluar cuál es la repercusión del marco regulatorio inocuidad de alimentos en Costa Rica y las oportunidades de mejora ante los nuevos desafíos económicos, sociales y ambientales del país.

1.5 Objetivos específicos

- Ejecutar un análisis y diagnóstico de la legislación nacional en materia de inocuidad, a fin de identificar traslapes y vacíos jurídicos en las competencias del Ministerio de Salud y el Ministerio de Agricultura y

Ganadería, particularmente en la Ley General de Salud, la Ley de Protección Fitosanitaria.

- Proponer claramente las competencias, atribuciones y funciones tanto del Ministerio de Salud como del Servicio Fitosanitario del Estado en relación al tema de importación de frutas y vegetales, con el fin de evitar duplicidad de responsabilidades en una misma materia.
- Analizar el sistema de inocuidad de alimentos en materia de frutas y vegetales de algunos países como por ejemplo Panamá, Chile, Colombia, España y Brasil y recomendar las mejoras al sistema nacional según los casos estudiados.

2 MARCO TEÓRICO

2.1 Elementos y variables a considerar en el estudio.

El establecimiento de leyes y reglamentos sobre la alimentación que sean pertinentes y aplicables es un componente esencial de todo sistema moderno de control de los alimentos. Muchos países como el nuestro tienen una legislación alimentaria inadecuada, lo que merma la eficacia de todas las actividades de control de los alimentos llevadas a cabo en el país.

Por mucho tiempo, la legislación alimentaria ha consistido tradicionalmente en definiciones jurídicas de los alimentos insalubres, y en el establecimiento de efectos de cumplimiento, para retirar del comercio esos alimentos, sin castigar a las partes responsables, una vez transcurridos los hechos. En general, no ha ofrecido a los organismos de control de los alimentos un mandato y autoridad claros para prevenir los problemas de inocuidad de los alimentos.

El resultado, ha sido el establecimiento de programas de inocuidad de los alimentos de carácter reactivo y orientados a la imposición de las normas, más que preventivos y holísticos en su intento de reducir el riesgo de enfermedades transmitidas por los alimentos.

En la medida de lo posible, las modernas leyes alimentarias no sólo contienen las necesarias facultades jurídicas y prescripciones para garantizar la inocuidad de los alimentos, sino que permiten también a la autoridad o autoridades alimentarias competentes introducir en el sistema planteamientos preventivos.

La legislación alimentaria debería reunir los siguientes requisitos:

- Ofrecer un alto nivel de protección sanitaria;
- Incluir definiciones claras para lograr una mayor coherencia y seguridad jurídica;
- Estar basada en asesoramiento científico independiente, transparente y de calidad, basado en la evaluación del riesgo, la gestión de riesgos y la comunicación de riesgos;
- Incluir disposiciones para la utilización de enfoques precautorios y la adopción de medidas provisionales cuando se haya identificado un nivel inaceptable de riesgo para la salud y cuando no se pueda realizar una evaluación total de riesgos;
- Incluir disposiciones relativas al derecho de los consumidores a tener acceso a información precisa y suficiente;
- Permitir el rastreo de los productos alimentarios y su retirada en caso de que se presenten problemas;
- Contener disposiciones claras en las que se indique que la responsabilidad primaria de la inocuidad y calidad de los alimentos es de los productores y elaboradores;
- Recoger la obligación de garantizar que sólo se coloquen en el mercado alimentos inocuos y debidamente presentados;

- Reconocer también las obligaciones internacionales del país, en particular en relación con el comercio, y
- Garantizar la transparencia en el desarrollo de la legislación alimentaria y acceso a la información.

En relación con los nuevos desafíos económicos, sociales y ambientales del país, las autoridades gubernamentales tales como las empresas privadas, deben de trabajar en conjunto, con el fin de que se logre una equiparación en los fines que se pretenden, esto podría lograrse en el momento que los entes públicos se vean socorridos por funcionarios particulares que adquieran una cualidad de auxiliares de la función pública, siempre dirigidos al control, fiscalización y vigilancia de las frutas y vegetales que se consumen en el territorio nacional, ya sean éstas de importación o producto nacional.

Según un diagnóstico de la legislación nacional en materia de inocuidad alimentaria, le corresponde al Ministerio de Salud las funciones de vigilancia y protección de los administrados en relación al consumo de alimentos. Sin embargo, en la actualidad hay vacíos sustanciales en el argumento, debido a que se han delegado funciones y atribuciones al Servicio Fitosanitario del Estado, que en lo referente a frutas y hortalizas realiza análisis de laboratorio y es ante dicho ente donde se presenta la información, trámites, requisitos de presentación de las muestras para los tres laboratorios, el de análisis de residuos de agroquímicos, el de control de calidad de agroquímicos y el central de diagnóstico de plagas. Sin embargo, estos solo realizan los que se mencionan a continuación:

2.1.1 Análisis de plaguicidas mediante las siguientes técnicas

- Cromatografía de gases con detector de masas, FID

- Cromatografía de líquidos de alta resolución con detector de arreglo de diodos, conductividad
- Espectrofotometría Ultravioleta-Visible
- Métodos gravimétricos, potenciométricos y volumétricos
- Análisis físicos en formulaciones de plaguicidas
- Determinación de la estabilidad de la emulsión.
- Determinación de la humectabilidad.
- Determinación de la facilidad o no de suspensión del ingrediente activo.
- Determinación de la estabilidad de la dilución.
- Determinación del contenido de polvo en formulaciones granuladas.

2.1.2 Análisis químicos en formulaciones de plaguicidas

2.1.2.1 Ingrediente activo en plaguicidas

La prestación del servicio de análisis de ingrediente activo de plaguicidas para los cuales los métodos requieran patrones analíticos, dependerá de la disponibilidad de los mismos en el laboratorio.

2.1.2.2 Análisis de impurezas en plaguicidas

- Hexaclorobenceno en Clorotalonil y Decaclorobifenilo en Clorotalonil (formulaciones SC).
- Etilentiurea en Mancozeb, Maneb y Zineb (para formulaciones sólidas).
- 4,4-Bipiridilo en Paraquat (formulación SL).

2.1.3 Análisis de fertilizantes

Mediante métodos de la AOAC y cualquier otro método que el laboratorio considere apropiado.

2.1.3.1 Técnicas empleadas

- Espectrofotometría Ultravioleta-visible
- Espectroscopía de absorción atómica de llama
- Espectroscopía de absorción atómica con horno de grafito
- Métodos gravimétricos, potenciométricos y volumétricos
- Método de Kjeldhal, para la determinación de nitrógeno
- Método de Dumas, para la determinación de nitrógeno

2.1.4 Análisis químicos en formulaciones de fertilizantes

Determinación de elementos nutricionales en fertilizantes granulados, líquidos y en polvo

Elementos secundarios:	Nitrógeno (N)	Fósforo (P ₂ O ₅)	Potasio (K ₂ O)	
Elementos secundarios:	Boro (B)	Calcio (CaO)	Magnesio (MgO)	Azufre total (S)
Microelementos:	Manganeso (Mn)	Cobre (Cu)	Zinc (Zn)	Hierro (Fe)

2.1.4.1 Determinación de impurezas

- Plomo (Pb)
- Cadmio (Cd)

Por lo anterior, se deja en firme que existen procedimientos que no son realizados por el Servicio Fitosanitario del Estado, porque legalmente son competencias atribuidas por ley al Ministerio de Salud. Sin embargo, por aspectos presupuestarios y de recurso humano idóneo se vuelve materialmente imposible

que el Ministerio de Salud cumpla lo que se le asignó legalmente como funciones de orden.

A continuación, se procederá a mencionar conceptos que se consideran relevantes en relación con el tema desarrollado durante la elaboración de este Proyecto Final de Graduación (PFG):

2.1.4.2 Alimento

En términos del Codex Alimentarius, es toda sustancia elaborada, semi-elaborada o natural, que se destina al consumo humano, incluyendo las bebidas, el chicle y cualesquiera otras sustancias que se utilicen en la fabricación, preparación o tratamiento de los alimentos, pero no incluye los cosméticos ni el tabaco ni las sustancias utilizadas solo como medicamentos. En términos del Código alimentario Argentino (Ley 18.284): es toda sustancia o mezcla de sustancias naturales o elaboradas que ingeridas por el hombre, aporten a su organismo los materiales y la energía necesarios para el desarrollo de sus procesos biológicos. La designación " alimento" incluye además las sustancias o mezclas de sustancias que se ingieren por hábito, costumbres, o como coadyuvantes, tengan o no valor nutritivo (OMS., paho.com, 2016)

2.1.4.3 Evaluación de riesgos

La evaluación de riesgos se definió por la FAO/OMS in 1995 como.

«La evaluación científica de los efectos perjudiciales, conocidos o potenciales, resultantes de la exposición humana a los riesgos derivados de los alimentos. El proceso consta de las siguientes etapas: i) identificación de los riesgos, ii) caracterización de los riesgos, iii) evaluación de la exposición y iv) caracterización de los riesgos».

En una situación ideal, la evaluación de riesgos implica cuantificar la probabilidad de que se produzcan efectos perjudiciales para la salud. Sin embargo, en muchos casos, los problemas surgen al interpretar los datos disponibles. Además, en la actualidad sólo algunos países proporcionan la mayoría de los datos para las evaluaciones de riesgos internacionales, especialmente en lo que se refiere a la ingesta alimentaria y la exposición, lo que hace difícil la aplicación de los resultados en general. El sistema del Codex y sus organismos principales han reconocido la necesidad de incluir los datos de una amplia variedad de países, a fin de elaborar un conjunto de datos universales. El problema, sin embargo, es que en la mayoría de los casos no hay datos que permitan hacer esa cuantificación. Esas consideraciones fundamentales llevaron a una recomendación de la Consulta Mixta de FAO/OMS de Expertos:

«El proceso de evaluación de los riesgos asociados a los peligros para la salud humana transmitidos por los alimentos está sujeto a la influencia de numerosas fuentes tanto de incertidumbre como de variabilidad. En el proceso de evaluación de riesgos se deberían considerar explícitamente la incertidumbre y la variabilidad para tener en cuenta esos factores en la formulación de políticas de gestión de riesgos». (FAO, 1995)

2.1.4.4 Bacteria

Son microorganismos unicelulares que se reproducen por fisión binaria muchas de las cuales son saprófitas, otras son beneficiosas y el hombre las utiliza para la producción de sustancias en su beneficio (yogur, antibióticos) pero existe un grupo de ellas que causan enfermedades y se las denomina bacterias patógenas. Las bacterias para poder ejercer su agresión necesitan alimentarse y multiplicarse y esto lo hacen a expensas de las sustancias que componen los alimentos o las células del organismo. (OMS., paho.com, 2016)

2.1.4.5 Caso de ETA

Ocurre cuando una persona que ha enfermado después del consumo de alimentos y/o agua, considerados como contaminados, vista la evidencia epidemiológica o el análisis de laboratorio.

2.1.4.6 Comunicación de riesgos

«La comunicación de riesgos es el intercambio de información y opiniones sobre los riesgos y los factores relacionados con los riesgos entre las personas encargadas de la evaluación de los riesgos, las encargadas de la gestión de los riesgos, los consumidores y otras partes interesadas. La comunicación efectiva de riesgos debe tener objetivos que creen y mantengan la fiabilidad y la confianza. Debe facilitar un grado mayor de consenso y apoyo de todas las partes interesadas en la opción o las opciones de gestión de riesgos que se propongan. La Consulta consideró que los objetivos de la comunicación de riesgos son fomentar la fiabilidad y la confianza del público en la inocuidad del suministro alimentario intercambiar información, actitudes, valores, prácticas y percepciones de las partes interesadas sobre los riesgos que acompañan a los alimentos y temas conexos.»

La comunicación de riesgos sobre peligros alimentarios, evaluaciones de riesgos y gestión de riesgos debe tomar como punto de referencia principal la perspectiva de las personas afectadas por el riesgo. El valor de la «confianza» en relación con nuestra percepción de la inocuidad alimentaria se da cuando confiamos en la inocuidad de los alimentos y no pensamos en los posibles riesgos que entraña consumirlos. Sin embargo, desde la perspectiva del sistema de inocuidad alimentaria, es importante recordar que los alimentos, aunque se consideren «inocuos», no están nunca totalmente exentos de riesgos. (FAO, 1995)

2.1.4.7 Contaminación cruzada

Es la transferencia de agentes contaminantes de un alimento contaminado a otro que no lo está. El ejemplo más común es trozar carne cruda en una tabla de cocina y luego sin limpiarla cortar vegetales para preparar una ensalada. Lo mismo puede pasar con utensilios o nuestras propias manos sin lavar y desinfectar que actúan transfiriendo las bacterias.

2.1.4.8 Evaluadores de riesgos

Los evaluadores de riesgos deben reconocer el desafío que pueden suponer la terminología y el lenguaje científicos para las personas que, sin ser científicos, participan en un análisis de riesgos. Estos se enfrentan también con problemas especiales al tratar de comunicar explícitamente los juicios de valor utilizados en la investigación científica, las incertidumbres que acompañan el proceso de evaluación de riesgos y la presentación de datos. La comunicación por aproximaciones sucesivas de los evaluadores de riesgos con los gestores de riesgos y otras partes interesadas, y en particular la elaboración de normas de evaluación de riesgos, como una etapa esencial en el análisis de éstos, son formas importantes de aclarar y llegar a un acuerdo sobre los juicios científicos y normativos que orientan la evaluación de riesgos y se reflejan en ella.

2.1.4.9 Enfermedades transmitidas por alimentos

Son síndromes originados por la ingestión de alimentos o agua, que contengan agentes etiológicos en cantidades suficientes para afectar la salud del consumidor en nivel individual o en grupos de población. Los principales síntomas son caracterizados por: diarrea, vómitos, náuseas, dolores abdominales, dolores

musculares, dolores de cabeza, fiebre. ETA es la sigla que se utiliza tanto para el singular como para el plural (OMS., paho.com, 2016)

2.1.4.10 Epidemia

Se trata de la aparición de casos de enfermedad por encima de lo esperado. Se refiere regularmente a brotes.

2.1.4.11 Fruta

Es el fruto comestible obtenido de ciertas plantas cultivadas o silvestres. Suele ser ingerida como postre (es decir, al final de la comida), ya sea fresca o cocinada. Por lo general, la fruta se come cuando está madura. La fruta presenta un alto porcentaje de agua (que puede llegar al 95%), es rica en vitaminas y minerales, y tiene pocas calorías.

En el caso de las vitaminas hay que subrayar que las frutas incorporan y ofrecen dos clases de ellas fundamentalmente: la Vitamina A, que se puede encontrar en las fresas o en el kiwi, y la Vitamina C, que es la predomina en las ciruelas o en el melocotón. No obstante, tampoco hay que pasar por alto el hecho de que también entre los componentes de la fruta se encuentran la fibra, las proteínas, los glúcidos y los aromas.

2.1.4.12 Higiene de los alimentos

Comprende las condiciones y medidas necesarias para la producción, elaboración, almacenamiento, distribución, comercialización y hasta la preparación culinaria de los alimentos destinadas a garantizar un producto inocuo, en buen estado y comestible, apto para el consumo humano. (OMS., paho.com, 2016)

2.1.4.13 Infecciones alimentarias

Son las ETA producidas por la ingestión de alimentos o agua contaminados con agentes infecciosos específicos, tales como bacterias, virus, hongos, parásitos que en el intestino pueden multiplicarse y producir toxinas o invadir la pared intestinal, y desde allí puede alcanzar otros aparatos o sistemas. (OMS, 2016)

2.1.4.14 Inocuidad de Alimentos

De acuerdo con lo establecido por el Codex Alimentarius, ésta es la garantía de que un alimento no causará daño al consumidor cuando el mismo sea preparado o ingerido de acuerdo con el uso a que se destine. Los alimentos son la fuente principal de exposición a agentes patógenos, tanto químicos como biológicos (virus, parásitos y bacterias), a los cuales nadie es inmune, ni en los países en desarrollo ni en los desarrollados. Cuando son contaminados en niveles inadmisibles de agentes patógenos y contaminantes químicos o con otras características peligrosas, conllevan riesgos sustanciales para la salud de los consumidores y representan grandes cargas económicas para las diversas comunidades y naciones. La temática de inocuidad es muy amplia, se refiere también a los contaminantes químicos presentes en los alimentos, alimentos producidos por los modernos medios biotecnológicos, evaluación de riesgos microbiológicos, y publicaciones y documentos. (OMS, 2016)

2.1.4.15 Investigadores

La ciencia moderna se basa en la investigación. Los riesgos que acompañan a los nuevos productos de la investigación aplicada pueden provocar la necesidad de un análisis de riesgos para la inocuidad de los alimentos, y los conocimientos obtenidos de la investigación son esenciales para realizar eficazmente ese

análisis. En este último caso, los investigadores, especialmente en las esferas de las ciencias de la salud y alimentarias, pueden contribuir durante todo el proceso. Las preocupaciones éticas para el investigador surgen al interpretar y presentar los datos de la investigación, y pueden proceder también de cuestiones relacionadas con el establecimiento de calendarios nacionales de investigación y con el grado de investigación para el bien público. Asimismo resulta pertinente la investigación de los procesos de comunicación reales utilizados durante todo el análisis de riesgos. (FAO, 1995)

2.1.4.16 Microorganismo

Son organismos vivos (bacterias, virus, hongos, parásitos) que sólo se pueden ver a través de un microscopio.

2.1.4.17 Sano

"Significa que goza de perfecta salud". La segunda acepción, de la lengua española, lo define como "seguro sin riesgo", inocuo. La tercera acepción lo define como "que es bueno para la salud" y de allí la posible confusión como que todo alimento debería ser saludable. La cuarta acepción describe que es "sin daño o corrupción, tratándose de vegetales o de cosas pertenecientes a ellos". Esta definición podría generalizarse para su aplicación a todos los alimentos para dar la idea de que son íntegros sin daño. Es aconsejable, para evitar confusiones, utilizar la última acepción como la más apropiada para asegurar una correcta interpretación de su significado, desechando, un tanto arbitrariamente, su posible sinónimo de inocuo o saludable. (OMS, 2016)

2.1.4.18 Verdura

Son hortalizas en las que la parte comestible son los órganos verdes de la planta, tal y como pueden ser los tallos, las hojas, etc. y que forman parte de la alimentación humana. Casi todas ellas, son de bajo contenido en grasas y calorías, representando además fuentes de vitaminas, minerales, fibra e hidratos de carbono. Por regla general, se denomina así a cualquier planta comestible (generalmente cultivada), la definición de lo que es verdura es de uso más popular que científico y está sujeta a diversas interpretaciones culturales.

Desde un punto de vista culinario, las plantas (o sus frutos) que poseen un sabor no-dulce (salvo algunas excepciones) se consideran verduras. (directodelcampo.com, s.f.)

2.1.4.19 Vigilancia de las Enfermedades Transmitidas por Alimentos (VETA)

Es un sistema de información simple, continuo, de ciertas enfermedades que se adquieren por el consumo de alimentos o agua, y que incluye la investigación de los factores determinantes y los agentes causales de la entidad, así como el establecimiento del diagnóstico de la situación; permitiendo la formulación de estrategias de acción para la prevención y control. El sistema VETA debe cumplir además con los atributos de ser: flexible, aceptable, sensible y representativo.

2.2 MARCO REFERENCIAL O INSTITUCIONAL

Las partes interesadas son individuos, grupos o instituciones que tienen interés o pueden ejercer influencia en la inocuidad y calidad de los alimentos. El análisis de las partes interesadas, es una técnica que se puede utilizar para identificar y evaluar la importancia de los grupos de personas e instituciones que influyen de forma significativa en la gestión del control de los alimentos.

Las partes interesadas se pueden clasificar o agrupar en:

- A) Instituciones que desempeñan un papel directo e importante en la gestión del control de los alimentos. En esos grupos podrían incluirse los ministerios gubernamentales, departamentos, organismos, comités interministeriales, entre otros.
- B) Instituciones que desempeñan un papel secundario o de apoyo en la gestión del control de los alimentos. Estos grupos podrían ofrecer, por ejemplo, información o datos utilizados por los responsables de la gestión del control de los alimentos.
- C) Aquellos grupos o entidades que se ven afectadas por la gestión del control de los alimentos. En ellas pueden incluirse los organismos gubernamentales de diferentes niveles, los consumidores y sus organizaciones, el sector alimentario y los grupos de empresas, las instituciones académicas y científicas, entre otros.

En Costa Rica, se puede decir que con base en su marco jurídico, hay tres entidades superiores (Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Economía, Industria y Comercio y el Ministerio de Salud), y otras adscritas a dichos ministerios, las cuales se describen a continuación:

2.2.1 Ministerio de Salud

Es la institución que posee autoridad sanitaria respetada a nivel nacional e internacional, que ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Salud con capacidad técnica y resolutiva, liderazgo y participación social que dirige y conduce a los actores sociales para el desarrollo de acciones que protejan y mejoren el estado de salud físico, mental y social de los habitantes, mediante el ejercicio de la rectoría del Sistema Nacional de Salud, con enfoque de promoción de la salud y

prevención de la enfermedad, propiciando un ambiente humano sano y equilibrado, bajo los principios de equidad, ética, eficiencia, calidad, transparencia y respeto a la diversidad. (Ministerio de Salud D. y., 2017)

Asimismo el Ministerio de Salud será el encargado de fortalecer la vigilancia de los determinantes de la salud (salutogénicos y patogénicos), con el fin de promover la salud y disminuir los riesgos y daños a la salud de la población y el ambiente humano, con el fin de poseer vigilancia activa de eventos y factores de riesgo en salud, mediante el registro y análisis de información e intervenciones, para la toma de decisiones en salud oportuna y de calidad para mejorar el estado de salud de la población.

A principios de la década de los años 70, como un paso inicial hacia la integración de todos los servicios de salud, que se venía planteando desde hacía alrededor de 15 años, se unificaron las dos Direcciones Generales del Ministerio, esta unificación representó el comienzo de una segunda reestructuración, para lograr la cual fue necesaria una gran reforma legal, que generó la “Ley General de Salud” y la “Ley Orgánica del Ministerio de Salud” (Ministerio de Salud 2. , 2017)

La evidencia internacional enseña, al igual que la experiencia de cada país, que el éxito de una política como la definida requiere sustentarse en una activa colaboración público privada, a partir de los roles y responsabilidades de cada cual. Así, los distintos actores de las cadenas de producción de alimentos son los responsables principales de proporcionar alimentos inocuos y aptos para el consumo, desarrollando los mecanismos de prevención y control que le permitan cumplir las regulaciones y requerimientos de los distintos mercados. El Estado, a través de las instituciones competentes, es responsable de generar y actualizar el marco regulatorio así como de controlar su cumplimiento a través de

adecuados sistemas de auditoría y fiscalización, garantizando que los alimentos sean inocuos y aptos para el consumo humano.

Los consumidores deben asumir, por su parte, que ellos también tienen un rol y que su responsabilidad es informarse adecuadamente y aplicar las medidas de higiene y manipulación idóneas de tal forma de beneficiarse de las bondades de productos sanos y seguros.

La Reforma del Sector Salud plantea la salud como un producto social. Esta reforma establece que la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) asuma la atención integral de la salud y el Ministerio de Salud (MS), por su parte, fortalezca su función de rectoría sectorial, con el propósito de mejorar la calidad y eficiencia de los servicios de salud a la población, dentro de un marco de optimización de los recursos humanos, financieros y materiales disponibles en el Sector.

El propósito del componente de Rectoría y Fortalecimiento del Ministerio de Salud, que contiene dicha Reforma, es fortalecer la función rectora de ese Ministerio dentro del Sistema Nacional de Salud, así como consolidar su labor estratégica en torno a las funciones de Dirección y Conducción de la Salud, Regulación del Desarrollo de la Salud, Vigilancia e Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico.

El sector salud inició formalmente su reforma, a partir de la aprobación de los Contratos de Préstamo Nos. 711 OC/CR y 712 OC/CR, mediante Ley N°7374 del 3 de diciembre de 1993, entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Gobierno de Costa Rica, los cuales tienen por objeto apoyar las reformas del Sector Salud para mejorar la eficiencia y eficacia de la prestación de servicios, en el contexto de las reformas del Sector Público. En lo que a rectoría respecta, se contempla como uno de los objetivos específicos, apoyar el diseño e implantación de reformas que permitan al Ministerio de Salud

ejercer su papel de ente rector del sector y lograr un uso más racional de los recursos, evitando duplicaciones entre instituciones y programas.

Con la Ley que se autoriza como referencia, se autorizó el traspaso a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) de los programas del MS asignados a la atención preventiva de la salud de las personas, con el propósito de continuar con el proceso de universalización del Seguro de Enfermedad y Maternidad; además la CCSS asumió los servicios asistenciales y preventivos de la salud, para fortalecer más su administración y la prestación integral de ellos. Adicionalmente, se autorizó el traslado a esa institución del personal del Ministerio, asignado a los programas de atención preventiva de la salud a las personas; lo anterior con excepción de los programas prioritarios de Alimentación y Nutrición y de Salud Ambiental.

La reestructuración organizacional del MS, en respuesta al referido proceso de reforma, inició formalmente a partir de la aprobación emitida por el Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN) en febrero de 1998. En julio de 2000, a solicitud del Ministerio de Salud, MIDEPLAN aprueba una importante modificación a su estructura orgánica, la que a su vez, se convirtió en el marco normativo para dar inicio con el proceso de reestructuración ocupacional que finalizó a inicios de 2001.

Posteriormente, como resultado de un análisis interno de la estructura organizativa realizado en el año 2004, el MIDEPLAN aprobó la creación de nuevas unidades, entre las que destacan: la Dirección de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud (marzo 2005), la Unidad de Gasto y Financiamiento (mayo 2005), la Secretaría de la Política Nacional de Alimentación y Nutrición (aprobada en agosto 2005), la Unidad de Gestión del Riesgo en Salud (agosto 2005) y la Unidad de Asuntos Internacionales en Salud (octubre 2005).

El Ministerio de Salud cuenta con un marco jurídico, que lo designa como el ente encargado de conducir las políticas sectoriales. Como parte de esa legislación es digno citar el artículo 2º de Ley General de Salud, N° 5395, que establece que “

Es función esencial del Estado velar por la salud de la población. Corresponde al Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Salud, la definición de la política nacional de salud, la formación, planificación y coordinación de todas las actividades públicas y privadas relativas a salud, así como la ejecución de aquellas actividades que le competen conforme a la ley. Tendrá potestad para dictar reglamentos autónomos en estas materias.”

También, el artículo 1º de La Ley Orgánica del Ministerio de Salud, N° 5412, señala que “La definición de la política nacional de salud, y la organización, coordinación y suprema dirección de los servicios de salud del país, corresponden al Poder Ejecutivo, el que ejercerá tales funciones por medio del Ministerio de Salud...”.

Por su parte, el decreto sobre la Creación del Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial establece que corresponde en forma indelegable al Ministro del Sector, en conjunto con el Presidente de la República, definir la Política de Gobierno para su Sector; dirigir y coordinar al Sector y velar porque la organización y funcionamiento de las instituciones que lo integran respondan adecuadamente a los requerimientos de los objetivos sectoriales, así como a las directrices o disposiciones superiores en materia de política y reforma administrativa.

En cuanto al sector salud se define como el conjunto de entidades públicas, centralizadas y descentralizadas, que tienen una competencia explícita y legal dirigida a proteger y mejorar el estado de salud de la población.

Posteriormente, el Reglamento General del Sistema Nacional de Salud, define al Sistema como el conjunto de instituciones y establecimientos que forman parte del sector público y privado, que tienen como finalidad específica procurar la salud de las personas, de la familia y de la comunidad, y establece que estará conformado por el MS a quien le corresponde la definición de la política nacional de salud, la normalización, conducción de la planificación y coordinación de todas las actividades públicas y privadas relativas a la salud, así como la ejecución de aquellas actividades que le competen conforme con la ley, especialmente se encarga del fomento y promoción de salud, la prevención de las enfermedades y el control del ambiente, la CCSS, el INS, el ICAA, las universidades, los servicios médicos privados, cooperativas y empresas de autogestión, las municipalidades y la comunidad. (DIAZ M. P., 2011)

2.2.1.1 Misión

Garantizar la protección y el mejoramiento del estado de salud de la población, mediante el ejercicio efectivo de la rectoría y el liderazgo institucional, con enfoque de promoción de la salud y participación social inteligente, bajo los principios de transparencia, equidad, solidaridad y universalidad

2.2.1.2 Visión

El MS, será una institución desconcentrada, articulada internamente, coherente en su capacidad resolutoria, con una cultura caracterizada por la orientación a los resultados y a la rendición de cuentas, con funcionarios debidamente calificados, apropiados de su papel y proactivos. Por su estilo de liderazgo, su capacidad técnica y el mejoramiento logrado en el estado de salud de la población, será una institución con alta credibilidad a nivel nacional e internacional, la población lo percibirá como garante de su salud y los actores sociales sujetos y clientes directos de la rectoría lo sentirá como su aliado.

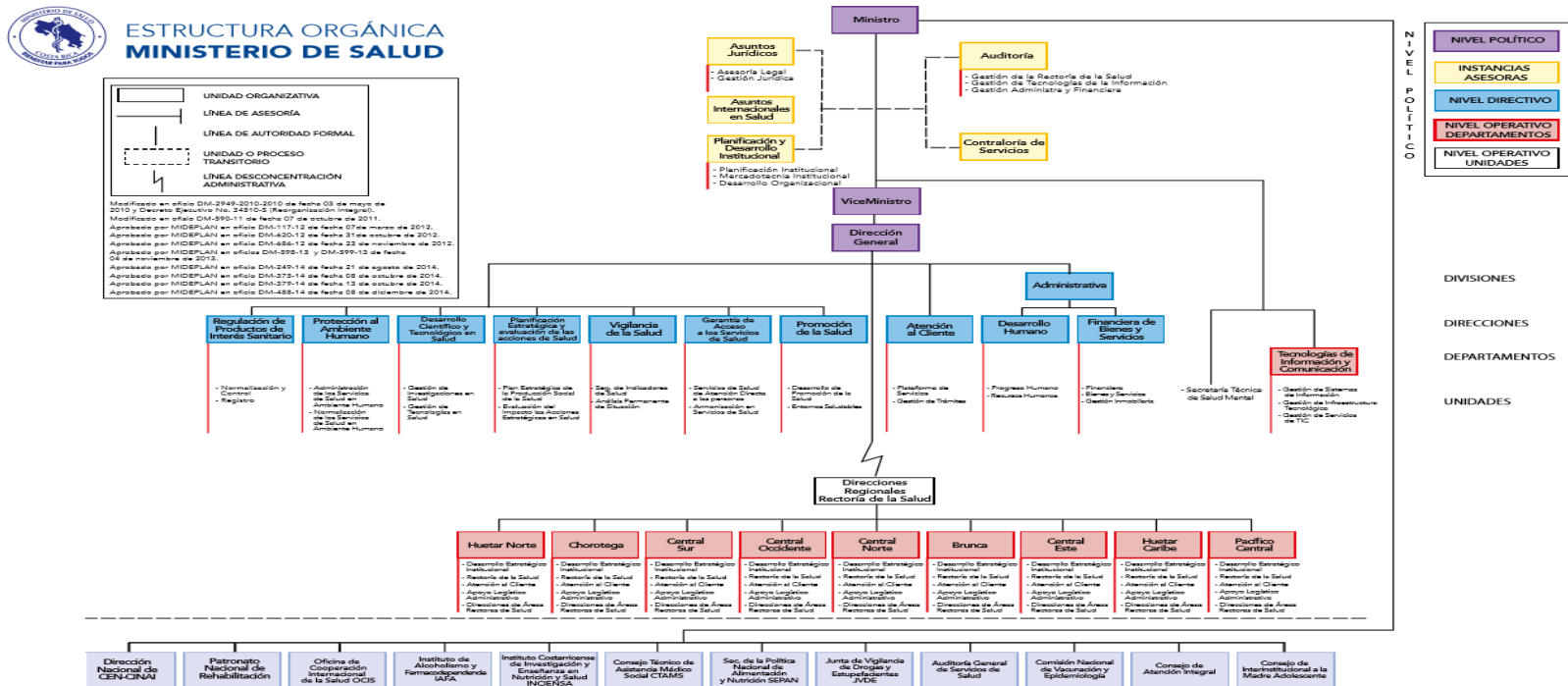


Figura 1: Organigrama Ministerio de Salud.

Fuente: <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/estructura-organizacional>

2.2.2 Servicio Fitosanitario del Estado (SFE).

El SFE que pertenece al MAG, es el ente que controla y regula el intercambio comercial de productos agrícolas tanto en la importación como para la exportación, el registro, control y regulación de sustancias químicas y biológicas de uso agrícola (plaguicidas, fertilizantes, sustancias biológicas y otros productos afines), su control de calidad y los niveles máximos de residuos permitidos (LMR) de los plaguicidas en los productos de consumo fresco, certifica la condición fitosanitaria de los productos para la exportación, mantiene la vigilancia y el control de las plagas de importancia económica y sobre aquellas plagas no presentes en el país que puedan representar una amenaza potencial para la producción agrícola nacional. (MAG, 2016)

El Departamento de Control Fitosanitario está presente en todos los puntos de ingreso al país, esto incluye las fronteras terrestres, aéreas y marítimas. Cada uno de estos puntos se denomina Estación de Control Fitosanitario, y es donde se realiza la labor de autorización fitosanitaria previa de ingreso. El control que se lleva a cabo es tanto documental como de verificación del estado fitosanitario del producto vegetal, que implica el corroborar la identidad del envío, la inspección del producto y la toma de muestras para análisis de laboratorio (para identificación de plagas y detección de residuos de plaguicidas).

El SFE, se rige por la ley N° 7664 “Ley de Protección Fitosanitaria” aprobada el 12 de abril 1997. Esta ley otorga personalidad jurídica instrumental al SFE, recursos de uso exclusivo provenientes del cobro de los servicios que presta, y funciones, obligaciones y facultades suficientes para la protección fitosanitaria y sanitaria (inocuidad) de los productos vegetales producidos importados y exportados en el país.

Tiene como misión proteger el Patrimonio Agrícola Nacional de plagas de importancia económica y cuarentenaria; aplicar las medidas fitosanitarias que regulan la movilización de plantas, sus partes y los productos reglamentados, así como, velar porque las sustancias químicas, biológicas o afines que cumplan con las regulaciones técnicas y legales, buscando la protección de la salud humana y el ambiente.

De igual forma sus objetivos serán contribuir a la protección del patrimonio agrícola nacional, especialmente aquel que tiene un valor económico, contra los perjuicios derivados del ataque de plagas y enfermedades, tanto autóctonas como exóticas, así como formular y ejecutar acciones orientadas a la preservación de la salud de los habitantes, la conservación de los recursos naturales, el medio ambiente y fiscalizar la correcta aplicación de los compromisos fitosanitarios contemplados en los acuerdos internacionales, contribuyan con las exportaciones y la apertura de nuevos mercados para los productos agrícolas.

Así como cumplir con los acuerdos fitosanitarios establecidos a nivel nacional e internacional, para la comercialización de productos y subproductos de origen vegetal con el propósito de conservar y ampliar los mercados externos beneficiando con esto al sector productivo y exportador de productos agrícolas.

Proteger el patrimonio agrícola nacional de plagas de importancia económica y cuarentenaria, con el propósito de asegurar la oferta de productos vegetales, tanto para el mercado nacional como internacional. Beneficiando a los productores y consumidores y en general la economía del país.

Fomentar la producción de productos agrícolas con tecnologías no contaminantes, para mejorar la rentabilidad, la salud y el ambiente y

mantener la competitividad de la producción agrícola, beneficiando a productores, exportadores y consumidores.

Cumplir con las regulaciones técnicas establecidas para la comercialización de agroquímicos, con el propósito de proteger la salud humana, el ambiente y las exportaciones.

2.2.2.1 El Servicio Fitosanitario del Estado tiene las siguientes funciones según la ley citada.

- Velar por la protección sanitaria de los vegetales.
- Asesorar en materia de protección fitosanitaria y recomendar la emisión de las normas jurídicas necesarias en este campo.
- Coordinar con otros ministerios y sus dependencias las acciones pertinentes para el cumplimiento de esta ley y sus reglamentos.
- Elaborar, recomendar, coordinar, ejecutar y difundir los reglamentos y las disposiciones que garanticen la aplicación de esta ley.
- Disponer y ejecutar las técnicas, legales y administrativas para evitar, prevenir y retrasar la introducción o el establecimiento de nuevas plagas en los vegetales.
- Erradicar, controlar o retardar la propagación de plagas ya introducidas.
- Realizar el control fitosanitario del intercambio, nacional e internacional de vegetales de agente de control biológico y otros tipos de organismos

usados en la agricultura, materiales de empaque y acondicionamiento y medios de transporte capaces de propagar o introducir plagas que amenacen la seguridad alimentaria y la actividad económica en que se basa la producción agrícola.

- Formular, ejecutar y supervisar los programas de reconocimiento y detección de plagas, así como los planes de emergencia.
- Estudiar y diagnosticar el estado fitosanitario del país.
- Establecer y mantener actualizado un sistema nacional de información respecto del estado fitosanitario.
- Declarar, oficialmente, la presencia de plagas y su importancia cuarentenal.
- Evaluar y regular, en el área de la fitoprotección, cualquier método de producción.
- Organizar, avalar o no avalar y apoyar la elaboración, difusión y aplicación de los programas para la prevención y el combate de plagas existentes.
- Promover y controlar el manejo integrado de plagas y las metodologías apropiadas que se utilicen.
- Controlar la calidad fitosanitaria del material de propagación.
- 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 y manejo, comercio, condiciones generales de uso seguridad y precauciones en el transporte, almacenamiento, eliminación de envases y residuos de tales sustancias; asimismo controlar los equipos necesarios para aplicarlas y cualquier otra actividad inherente a esta materia.

- Controlar la calidad fitosanitaria de los vegetales de exportación para expedir los certificados fitosanitarios de conformidad con los tratados internacionales vigentes sobre la materia, esta ley y sus reglamentos.
- Regular, en el área de la fitoprotección la importación, exportación, Investigación, experimentación, movilización, multiplicación, producción industrial, comercialización y el uso de materiales transgénicos y otros organismos genéticamente modificados para uso agrícola o sus productos.
- Promover, apoyar y avalar la investigación científica fitosanitaria que se requiera.
- Gestionar el apoyo técnico y financiero de organismos nacionales e internacionales para fortalecer el Servicio Fitosanitario del Estado.
- Recomendar al Poder Ejecutivo, el nombramiento ad honorem de autoridades fitosanitarias.
- Velar por la administración el control y uso de los recursos obtenidos al aplicar esta ley.
- Brindar, previo convenio, capacitación, asesoramientos y consultorías en materia de protección fitosanitaria.

- Promover la armonización internacional de las medidas fitosanitarias.
- Los controles que menciona este artículo podrán realizarse en forma total o aleatoria, según se establezca mediante criterios técnicos.

2.2.2.2 Los laboratorios

Es el responsable de realizar los análisis pertinentes para determinar la calidad de los bioplaguicidas, agroquímicos, residuos de plaguicidas en vegetales, suelo y agua; así como el diagnóstico fitosanitario.

Son funciones del Departamento de Laboratorios:

Realizar análisis de control de calidad de agroquímicos.

Realizar análisis de residuos de plaguicidas en vegetales, suelo y agua.

Realizar el control de calidad de productos microbiológicos y de organismos benéficos de uso agrícola.

Realizar el diagnóstico de plagas.

Emitir la certificación de la situación de plagas.

Mantener actualizado el inventario de las plagas presentes en el país, de plagas exóticas así como de controladores biológicos de plagas.

Mantener, conservar y actualizar colecciones de plagas.

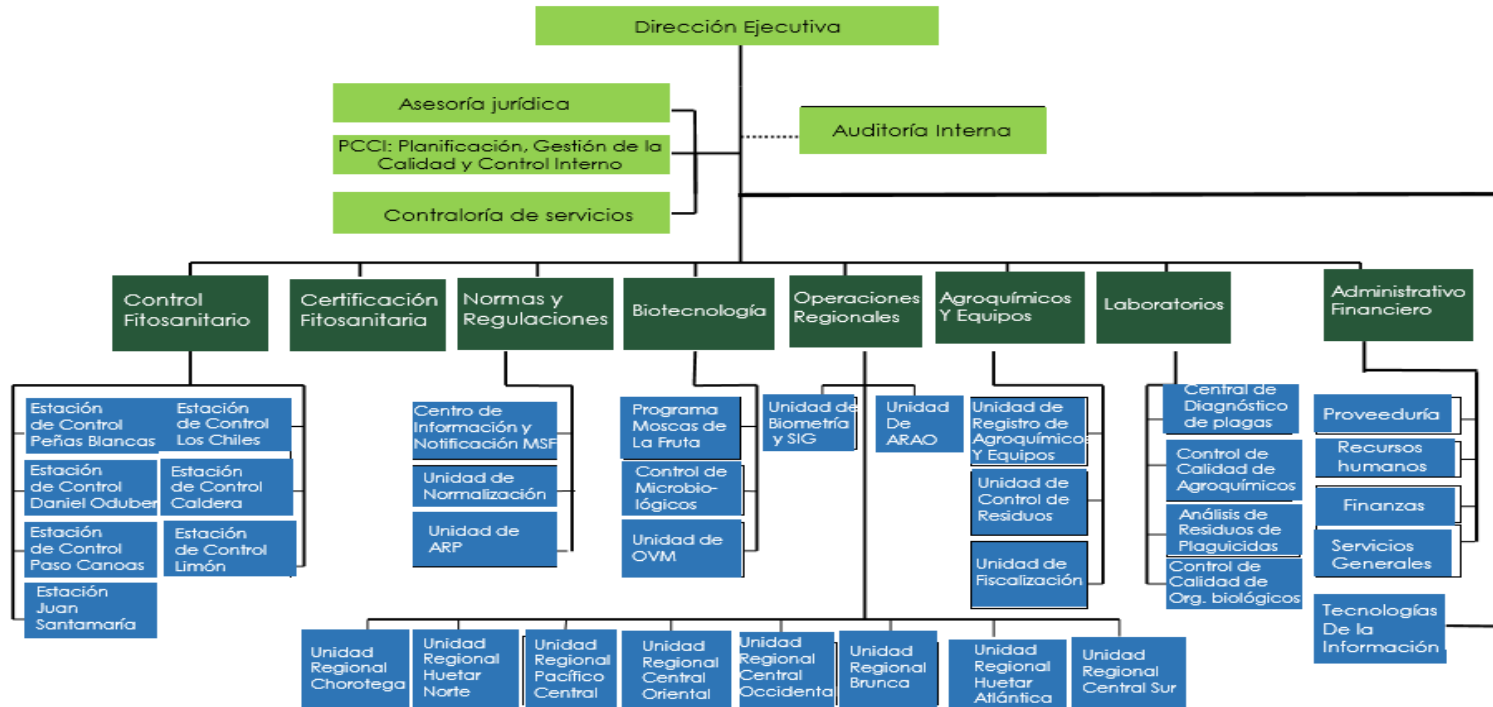
Colaborar con la preparación de documentos técnicos sobre plagas y controladores biológicos.

Proponer alternativas técnicas fitosanitarias de detección, control, supresión y erradicación de plagas por medio de organismos benéficos.

Brindar capacitación en diagnóstico fitosanitario, sobre plagas, controladores biológicos.

Asesorar a empresas y agricultores en el establecimiento y manejo de elementos para el control biológico.

Organigrama



Estructura aprobada por MIDEPLAN en oficio DM-120-11 de fecha 03 de marzo de 2011.

Figura 2: Organigrama Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica

Fuente: <https://www.sfe.go.cr/QuienesSomos/Organigrama.pdf>

2.2.3 Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC)

El Ministerio de Economía, Industria y Comercio, y las unidades funcionales que lo integran cuentan con un marco legal sustentado en la Ley de creación N° 6054 del 14 de junio de 1977, sus reformas y su Reglamento, Decreto Ejecutivo N° 29117, del 21 de noviembre del 2000.

El Ministerio de Economía, Industria y Comercio tendrá a su cargo, con carácter de máxima autoridad, la formulación y supervisión de la ejecución de las políticas empresariales, especialmente para las PYMES; para ello, podrá establecer la organización interna más apropiada acorde con este cometido y los mecanismos de coordinación idóneos con las instituciones tanto del sector público como del sector privado, para mejorar la efectividad de los programas de apoyo ejecutados por instituciones del sector público y del sector privado.

2.2.3.1 Misión

Propiciar y apoyar el desarrollo económico y social del país a través del diseño de políticas públicas que faciliten un adecuado funcionamiento del mercado, la protección de los consumidores, la remoción de obstáculos a la actividad productiva, el fomento de la competitividad, y el impulso de la actividad empresarial (principalmente de la pequeña y la mediana empresa), dentro de un contexto legal moderno que permita el accionar y el respeto de los intereses legítimos de los diversos agentes económicos, el buen funcionamiento de los mercados globalizados y el impulso de la generación de empleos.

2.2.3.2 Visión

Llegar a ser una institución líder capaz de desarrollar políticas que contribuyan a mejorar la competitividad de las empresas costarricenses, especialmente de las pequeñas y medianas empresas y de proteger los intereses legítimos de los consumidores; a través de una labor proactiva ágil y eficiente de los campos de su competencia, procurando como resultado un impacto positivo en el desarrollo el país.

2.2.3.3 Funciones

Según el Decreto Ejecutivo N° 32473, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 146 del 29 de julio del 2005, sus funciones son:

- a) Participar en la formulación de la política económica del Gobierno y en la planificación nacional, en los campos de su competencia
- b) Ser el ente rector de las políticas públicas de Estado en materia de fomento a la iniciativa privada, desarrollo empresarial y fomento de la cultura empresarial para los sectores de industria, comercio y servicios, así como para el sector de las pequeñas y medianas empresas.
- c) Tendrá a cargo, con carácter de máxima autoridad, la formulación y supervisión de la ejecución de las políticas empresariales, especialmente para las PYMES; para ello podrá establecer la organización interna más apropiada acorde con este cometido y los mecanismos de coordinación idóneos con las instituciones tanto del sector público como del sector privado para mejorar la efectividad de los programas de apoyo ejecutados por instituciones del sector público y del sector privado.

2.2.3.4 Objetivos estratégicos

- a) Apoyar el desarrollo productivo de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) que permita una mayor competitividad para el desarrollo de encadenamientos productivos orientados a una mayor vinculación con la actividad exportadora.
- b) Implementar el Programa PYME de Compras del Sector Público establecido en la Ley No 8262 PYMES y su reglamento, mediante la ejecución de programas de capacitación, registro y otros que se consideren pertinentes.
- c) Actualizar el marco reglamentario costarricense de acuerdo con las nuevas tecnologías y las exigencias de los mercados internacionales e incorporando los procesos de la evaluación de la conformidad.
- d) Fortalecer e impulsar el proceso de simplificación de trámites de los servicios que brinda la Administración Pública, a fin de elevar la competitividad del país a nivel internacional.

El MEIC ha fijado objetivos claros de desarrollo institucional, los cuales pretenden cumplir con sus deberes y obligaciones para todos los ciudadanos costarricenses. Es por esta razón, que presenta en su página web los principales componentes del accionar institucional.

2.2.3.5 Dependencias del MEIC relacionadas más directamente con el tema de la inocuidad de alimentos.

A continuación, se mencionan las dependencias del MEIC que están relacionadas de forma directa o indirecta con la inocuidad de alimentos:

2.2.3.5.1 Dirección de Mejora Regulatoria y Reglamentación Técnica

✓ Funciones

- a. Definir prioridades y dar seguimiento a las metas establecidas mediante la formulación del Plan Operativo Anual y a los servicios y productos que se ofrecen, persiguiendo satisfacer las necesidades y requerimientos detectados, con la finalidad de contribuir con el alcance de la misión y el cumplimiento de las políticas institucionales.
- b. Asesorar a las autoridades superiores en materia de su competencia, mediante el estudio y análisis de las normas y leyes que regulan su actividad, a fin de que el Despacho disponga de los elementos técnicos suficientes para la toma adecuada de decisiones.
- c. Coordinar y evaluar los resultados de las políticas y programas bajo su responsabilidad, desarrollando diversas actividades, con la finalidad de medir el impacto de los mismos y recomendar los cambios o ajustes requeridos para el alcance de los objetivos institucionales y nacionales.
- d. Conducir los esfuerzos y recursos materiales hacia el cumplimiento específico de los objetivos, evaluando el desempeño global de los funcionarios o equipos de trabajo ubicados en los procesos y proyectos bajo su dirección, siendo el responsable del control de las actividades realizadas por sus colaboradores y por el cumplimiento por parte de éstos de los deberes que le impone la relación laboral para con el Ministerio.
- e. Desarrollar, aprobar y ejecutar planes de acción, elaborando propuestas, ejecutando las acciones y evaluándolas, a fin de fortalecer la mejora regulatoria y la eliminación de obstáculos técnicos.
- f. Promover, elaborar y supervisar proyectos, coordinando la ejecución de propuestas y supervisando la ejecución de acciones, con el propósito de

fortalecer las estrategias que permitan el alcance de los objetivos institucionales.

- g. Asistir a reuniones con superiores o subalternos y representar a la institución, con el fin de coordinar actividades, mejorar métodos y procedimientos de trabajo, analizar y resolver problemas que se presentan en el desarrollo de las labores y proponer a los niveles superiores las políticas, planes, programas y proyectos de trabajo a realizar.
- h. Definir con sus colaboradores los requerimientos económicos, recursos humanos, materiales, equipo e infraestructura necesaria para la ejecución de las actividades, velando por el eficiente y eficaz uso de éstos.
- i. Rendir cuentas de su labor ante el Despacho Ministerial, así como ante otras instituciones y dependencias cuando la naturaleza del trabajo así lo requiera.
- j. Asistir como representante de la institución ante las diferentes comisiones, comités, grupos de trabajo, seminarios, talleres, en donde se coordinan acciones conjuntas para mejorar los procedimientos de trabajo.
- k. Ejecutar otras funciones del ámbito de su competencia, cuando las necesidades de la institución lo sugieran, con el fin de coadyuvar a resolver integralmente los problemas de volumen y nuevas competencias asignadas a ésta.

ORGANIGRAMA

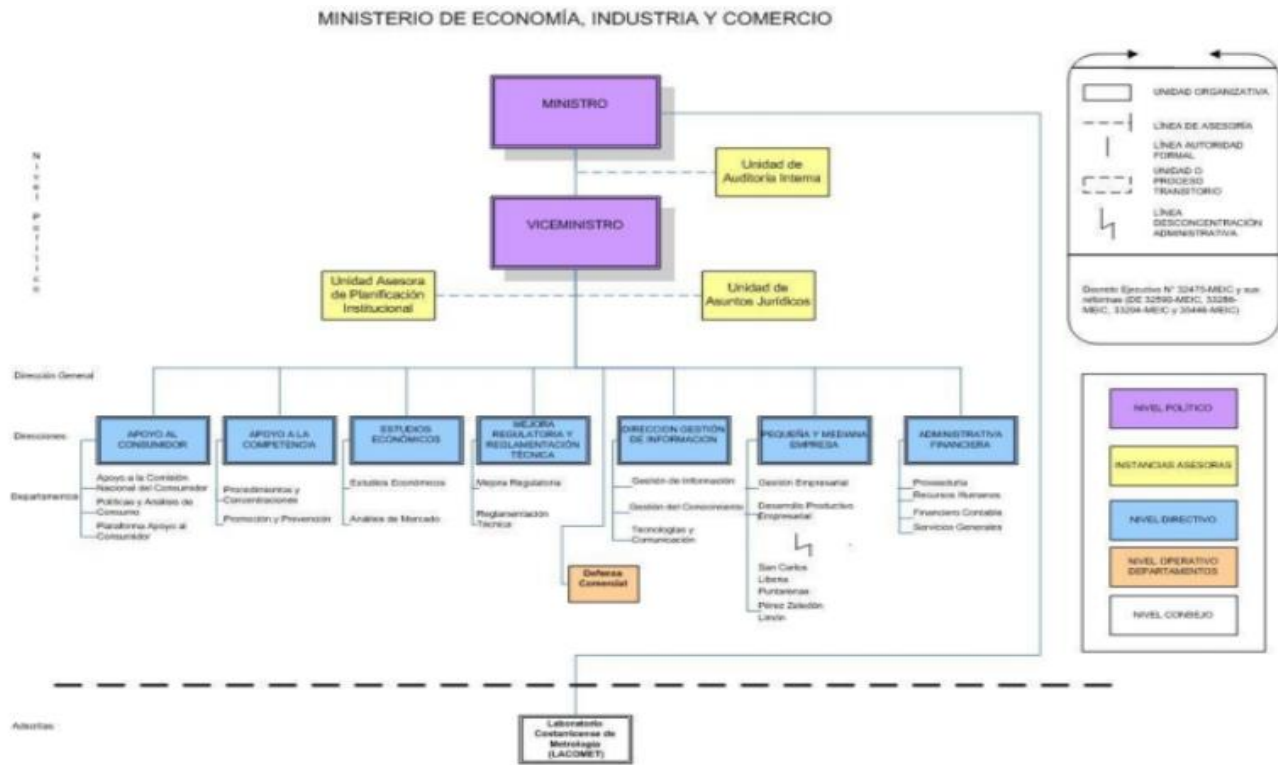


Figura 3: Organigrama Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

Fuente: <http://www.meic.go.cr/meic/web/752/datos-abiertos.php>

2.2.4 Otros entes con responsabilidades en el tema de inocuidad de los alimentos.

Aunque por su mandato tienen un papel fundamental en la gestión del control de alimentos, dentro del segundo grupo de lo que se denomina “partes interesadas”, se encuentran las siguientes entidades.

Las mismas se han visto afectadas grandemente por circunstancias legales y traslapes de su marco jurídico con uno de los entes mencionados en las secciones anteriores pero cumplen un papel significativo que debe ser evaluado y reconocido con una perspectiva de interés país y no con una visión estrecha, de nichos de poder o feudalista que no cabe en un país que cuenta con recursos tan limitados.

2.2.4.1 Consejo nacional de producción, (CNP).

El Consejo Nacional de Producción tiene como objetivo la promoción de la capacidad competitiva del Sector Agropecuario Costarricense mediante una oferta de servicios que atienda los requerimientos de la cadena agroproductiva, mercadeo y financiamiento, así como la seguridad alimentaria y abastecimiento al sector público, a fin de promover el bienestar humano, económico y social del pequeño y mediano productor agropecuario.

2.2.4.1.1 Objetivos

- Lograr la transformación integral de las actividades productivas del sector agropecuario, en procura de su modernización y virtualización para darle la eficiencia y competitividad que requiere el desarrollo económico de Costa Rica.

- Facilitar la inserción de tales actividades en el mercado internacional, con énfasis en los pequeños y medianos productores, para buscar una distribución equitativa de los beneficios que se generen, entre otros mediante esquemas de capacitación y transferencia tecnológica.
- Mantener un equilibrio justo en las relaciones entre productores agropecuarios y consumidores, para lo cual podrá intervenir en el mercado interno de oferta y demanda, para garantizar la seguridad alimentaria del país.

2.2.4.2 Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, (INCOPESCA).

El Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, fue creado bajo la Ley N° 7384 del 16 de marzo de 1994 y publicada en la Gaceta N° 62 del 29 de marzo del mismo año. INCOPESCA, es un ente público estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sujeto al Plan Nacional de Desarrollo, que dicte el Poder Ejecutivo.

Sus objetivos son:

- ✓ Coordinar el sector pesquero y acuícola, promover y ordenar el desarrollo de la pesca, la caza marítima, la acuicultura y la investigación; así mismo fomentar, sobre la base de criterios técnicos y científicos, la conservación, el aprovechamiento y el uso sostenible de los recursos biológicos del mar y de acuicultura.
- ✓ Normar el aprovechamiento racional de los recursos pesqueros, que tiendan a lograr mayores rendimientos económicos, la protección de las especies marinas y de acuicultura.
- ✓ Elaborar, vigilar y dar seguimiento a la aplicación de la legislación, para regular y evitar la contaminación de los recursos marítimos y de acuicultura, como resultado

del ejercicio de la pesca, de la acuicultura y de las actividades que generen contaminación, la cual amenace dichos recursos.

Para lograr estos objetivos, el Instituto coordinará actividades con los organismos de crédito, de asistencia técnica y de cualquier otra índole, cuyo esfuerzo aunado tienda a fomentar el aprovechamiento pesquero, la estabilización de los precios y la conservación de las especies, a fin de alcanzar el más alto beneficio social. Sobre este particular la Institución mantiene convenios vigentes con las universidades estatales (Universidad de Costa Rica; Universidad Nacional de Heredia;

Instituto Tecnológico de Costa Rica); el Instituto Nacional de Aprendizaje y otras Instituciones a nivel nacional. A nivel internacional el INCOPECA mantiene convenios con El CIAT con sede en la Joya California USA.

INCOPECA, como Instituto rector, debe promover el desarrollo pesquero y acuícola. Para ello regula, protege y administra los recursos marinos y acuícolas, propiciando un aprovechamiento sostenible como contribución al desarrollo económico del país.

La Ley de Pesca y Acuicultura No. 8436 designa al INCOPECA como la autoridad ejecutora de esta ley y del Plan de Desarrollo Pesquero y Acuícola que dicte el Poder

Ejecutivo, sin perjuicio de las atribuciones otorgadas por ley a otras instituciones del Estado, las cuales necesariamente deberán coordinar con este Instituto lo referente al sector pesquero y de acuicultura. (DIAZ P. F., 2011)

Las atribuciones del INCOPECA, además de las ordenadas en la Ley No 7384, que crea al Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, son las siguientes:

- a) Ejecutar las políticas relativas a las investigaciones científicas y técnicas de los recursos pesqueros y acuícolas, de acuerdo con las necesidades nacionales.
- b) Establecer e implementar los sistemas de control, necesarios y suficientes para determinar, fehacientemente, los datos de captura, esfuerzo pesquero, captura por unidad de esfuerzo y su desembarque en los puertos nacionales.
- c) Realizar campañas de divulgación e información de los programas de desarrollo en ejecución en el sector pesquero.

2.2.4.3 Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición Y Salud (INCIENSA)

El Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA) es una institución pública, adscrita al Despacho de la Ministra(o) de Salud, responsable de:

- Prevenir y controlar problemas prioritarios en salud pública, mediante el desarrollo de sistemas de vigilancia epidemiológica basados en laboratorios y centros nacionales de referencia (CNR).
- Ejecutar investigaciones en salud pública para generar conocimiento que apoye la toma de decisiones oportunas y eficaces.
- Transferir el conocimiento generado mediante procesos de enseñanza y comunicación.

El Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA) comenzó sus labores en julio de 1963, bajo el nombre de Centro Regional de Recuperación Nutricional, y seis años después, en diciembre de 1969, se transformó en la Clínica Nacional de Nutrición, con el fin de contribuir en la recuperación de la población infantil desnutrida del país. Con esa misión se mantuvo hasta el 7 octubre de 1977; a partir de entonces

se le dio el carácter de entidad adscrita al Despacho de la Ministra(o) de Salud y la función de realizar programas nacionales de investigación y enseñanza en el campo de la salud y la nutrición, en concordancia con los planes y proyectos de la Política Nacional de Nutrición y Salud.

En febrero de 1998, a la luz de los cambios acontecidos en la situación de la salud del país, y como parte de la reforma del sector salud, el INCIENSA adquirió la responsabilidad de dirigir, conducir y ejecutar investigaciones en materia de salud y participar en los procesos de vigilancia epidemiológica y enseñanza, en concordancia con las prioridades del país. Las acciones institucionales se encaminaron entonces hacia la búsqueda del liderazgo en investigación científica y vigilancia epidemiológica basada en laboratorios, para prevenir y controlar las enfermedades emergentes y re-emergentes así como enfermedades crónicas, que amenazan la salud de la población.

En mayo del 2002, el INCIENSA fue reconocido como la institución responsable de la vigilancia epidemiológica basada en laboratorios, de las investigaciones prioritarias en salud pública y de los procesos de enseñanza en salud derivados de su quehacer.

2.2.4.3.1 Misión

El INCIENSA es responsable de generar y transferir conocimiento científico e información estratégica en el campo de la salud pública, de coordinar la vigilancia basada en laboratorios y apoyar las funciones del Ente Rector en Salud en la formulación de políticas e intervenciones, de acuerdo con las prioridades del país y el contexto internacional.

2.2.4.3.2 Visión

Ser una institución estratégica para el desarrollo de la salud pública, nacional e internacional, en apoyo al Ente Rector.

2.2.4.3.3 Objetivos

- Conducir el proceso de formulación, instrumentación, monitoreo y evaluación de la política y prioridades nacionales de investigación científica, concertando a las instituciones, en apoyo a la Rectoría del Ministerio de Salud.
- Promover el desarrollo de investigaciones que generen conocimiento necesario para apoyar la toma de decisiones oportunas y eficaces que faciliten la prevención y control de problemas prioritarios de salud del país.
- Realizar investigaciones estratégicas y proyectos de innovación tecnológica de acuerdo con las prioridades del país en materia de salud, apoyando la toma de decisiones.
- Participar en la prevención y control de los problemas prioritarios de salud en el país mediante el desarrollo de sistemas de vigilancia epidemiológica.
- Participar en los procesos de educación para la salud, formación y capacitación de recursos humanos, a partir del conocimiento y experiencia generada de los programas y proyectos que se realicen.
- Brindar cooperación técnica para la definición, formulación, control y evaluación de políticas, estrategias y programas nacionales de salud y nutrición.

2.2.5 Propuesta de funcionamiento de los auxiliares de la función pública en la inocuidad de alimentos.

En conformidad con la legislación vigente, los auxiliares de la función pública en inocuidad son las personas naturales (física) o jurídicas (empresas), públicas o privadas, y debidamente registradas ante El Ministerio de Salud, que se encargan de realizar en nombre propio o de los productores, distribuidores, importadores, exportadores o cualquier persona que realice actos de comercio en territorio nacional de frutas y vegetales, las operaciones y trámites de control, fiscalización y vigilancia ante el Ministerio de Salud específicamente.

Los auxiliares deberán gestionar los trámites y operaciones naturales a su gestión, en los medios, formas y condiciones de seguridad establecidas por los lineamientos determinados por el Ministerio de Salud.

2.2.5.1 Responsabilidad solidaria

Los auxiliares serán responsables solidarios ante el Ministerio de Salud, por las consecuencias de salud derivadas de los actos, omisiones, infracciones y delitos en que incurran sus empleados acreditados ante el Ministerio de Salud, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, administrativas y penales, a que dichos empleados queden legalmente sujetos.

2.2.5.2 Obligaciones de los auxiliares

Los Auxiliares tendrán, entre otras, las obligaciones siguientes:

- Llevar registros de todos los actos, operaciones y lugares en que intervengan, en la forma y medios establecidos por el Ministerio de Salud.

- Transmitir electrónicamente o por otros medios, los resultados e información complementaria relativa a los actos, operaciones e intervenciones en que participen.
- Comprobar las condiciones y estados de los embalajes, sellos, precintos y demás medidas de seguridad de las mercancías y medios de transporte y comunicar inmediatamente al Ministerio de Salud cualquier irregularidad, cuando les corresponda inspeccionar, recibir, almacenar o transportar mercancías.
- Rendir y mantener vigente la garantía de operación, cuando esté obligado a rendirla.
- Presentar anualmente certificación extendida por las autoridades competentes de que se encuentran al día en el pago de sus obligaciones tributarias y demás deberes que le imponga el Ministerio.
- Acreditar ante el Ministerio de Salud a los empleados que los representarán en su gestión de control.
- Velar por la inocuidad de las frutas y vegetales que se consumen en territorio nacional, así como asegurar el cumplimiento de las normas básicas de inocuidad para los alimentos de exportación.
- Mantener oficinas en el país signatario y comunicar al Ministerio de Salud el cambio de su domicilio fiscal, de sus representantes legales y cualquier otra información suministrada que requiera su actualización.
- En el caso de personas jurídicas, acreditar y mantener ante el Ministerio de Salud, para todos los efectos, un representante legal o apoderado con facultades de representación suficientes.

2.2.5.3 El agente de inocuidad.

Este auxiliar, es el profesional en materia de inocuidad alimentaria, cuya autorización es personal e intransferible, actúa como representante legal ante la autoridad de salud de su mandante (cliente). El Agente es responsable solidario ante el Ministerio de Salud y su mandante (cliente) por los actos derivados de su ejercicio profesional.

2.2.5.4 Los agentes de inocuidad tendrán las siguientes obligaciones, entre otras.

- Contar con el recurso humano como también con el soporte técnico necesario para efectuar las actividades encomendadas por el Ministerio de Salud.
- Actuar, personal y habitualmente, en las actividades propias de su función.
- Recibir anualmente un curso de actualización impartido por el Instituto Nacional de Aprendizaje o el ente que el Ministerio de Salud considere pertinente.
- Realizar inspecciones tanto de lo físico como lo documental que se disponga por el ente regulador, para lograr el control, fiscalización y vigilancia adecuado en todo lugar donde se almacene, produzca, transite, consuma y comercialice cualquier tipo de fruta o vegetal en territorio nacional.

2.2.5.5 Excepciones de Intervención de los Agentes de Inocuidad.

Los agentes de inocuidad, deben estar acreditados por la Dirección General del Ministerio de Salud y su intervención puede ser opcional en importaciones realizadas en las siguientes condiciones:

- Por el Gobierno y sus dependencias, municipalidades, instituciones autónomas y semiautónomas.

- En procesos donde se importen, produzcan o comercialicen productos de consumo para animales.
- Cuando sean productos destinados a uso agrícola como semillas de producción.

2.2.5.6 Apoderado Especial de inocuidad.

Es la persona natural (física), a quien una persona natural (física) o jurídica (empresa), ha delegado mediante un poder legal especial su representación ante el Ministerio de Salud.

El Apoderado Especial de inocuidad debe haber sido acreditado y registrado ante la Dirección General del Ministerio de Salud. Su función, es representar a una empresa específica de manera exclusiva, en los procesos donde haya presencia de las mercancías que se consignen a su nombre ante las Aduanas de la República en caso de ser producto de importación o exportación o el Ministerio de Salud en caso de ser producto nacional.

La autorización del Apoderado, se extingue con el fin de su contrato laboral con su representado. Para las Municipalidades, Misiones Diplomáticas, Consulares o de Organismos Internaciones el uso de la figura es optativo.

2.2.5.7 Transportista

Toda persona natural o jurídica que se dedica al transporte de carga, por vía aérea, terrestre o marítima que está o estará como en el caso de la exportación y la importación, afecto a una operación o trámite de acarreo de productos de consumo, se clasifican en:

2.2.5.7.1 Transportista de alimentos

Cuya función consiste en ejecutar los tránsitos internos de mercancía bajo cualquier control de inocuidad.

2.2.5.7.2 Transportista Internacional

El que ha sido debidamente inscrito en el Registro de Transportista en la Dirección General de Aduanas y el Ministerio de Salud que transporta mercancías desde un territorio aduanero a otro.

2.2.5.7.3 Responsabilidades del transportista

Los transportistas de alimentos serán responsables de cumplir las obligaciones resultantes de la recepción, la salida y el transporte aéreo, marítimo o terrestre de las unidades de transporte y mercancías, según corresponda al medio de transporte utilizado, a fin de asegurar que lleguen al destino autorizado o salgan de él intactas, sin modificar su naturaleza ni su embalaje, hasta la entrega efectiva y la debida recepción por parte del auxiliar autorizado.

3 MARCO METODOLÓGICO

A continuación, se procederá a mencionar conceptos relacionados con la metodología utilizada durante la elaboración de este trabajo de investigación.

El tipo de investigación que se realizó pretende ofrecer una visión general, de tipo aproximativo, respecto con una determinada realidad. Este tipo de investigación se realiza especialmente cuando el tema elegido ha sido poco explorado y reconocido, y cuando más aún, sobre él, es difícil formular hipótesis precisas o de

cierta generalidad. Suele surgir también cuando aparece un nuevo fenómeno que por su novedad no admite una descripción sistemática o cuando los recursos del investigador resultan insuficientes para emprender un trabajo más profundo.

Los estudios exploratorios nos sirven para aumentar el grado de familiaridad con fenómenos relativamente desconocidos, obtener información sobre la posibilidad de llevar a cabo una investigación más completa sobre un contexto particular de la vida real, investigar problemas del comportamiento humano que consideren cruciales los profesionales de determinada área, identificar conceptos o variables promisorias, establecer prioridades para investigaciones posteriores o sugerir afirmaciones (postulados) verificables. Esta clase de estudios son comunes en la investigación del comportamiento, sobre todo en situaciones donde hay poca información. (Ibarra, 2011)

El tipo de investigación es exploratoria; lo que significa que con esta experiencia se evaluaron dos variables las cuales van relacionadas a las competencias legales como procedimentales del Ministerio de Salud en su ámbito y el Servicio Fitosanitario del Estado según sus competencias, con el fin ubicar los vacíos y duplicidad de aptitudes en el ejercicio de sus funciones.

Adicionalmente, se identificó la necesidad de modificar varias disposiciones en la legislación de las instituciones para mejorar su aplicación, cumplimiento y exigencia en materia de inocuidad de los alimentos.

En relación con la identificación de las inconvenientes en la legislación nacional de las instituciones involucradas en el tema de inocuidad de los alimentos, se encontró que, en el desarrollo del estudio se ha hecho revisión minuciosa de la legislación nacional que constituye el marco general de las instituciones

relacionadas con inocuidad de los alimentos, en la cual se han encontrado aspectos que requieren ser modificados o actualizados.

Sin embargo, para la confección del proyecto se presentaron algunos desafíos como lo fueron:

- Dificultad para la elección del tema a desarrollar, con las ideas y objetivos concretos.
- Falta de tiempo para una mejor investigación y desarrollo del marco teórico y por consiguiente de los contenidos del proyecto Final.
- Dificultad de comunicación con la directora del PFG, ya que solo se logró vía correo electrónico por un tema de distancia.
- Imposibilidad material para abarcar la totalidad de procedimientos que se manejan a nivel nacional, como los internacionales de los países objeto de estudio en el objetivo tercero.

Para desarrollar este PFG, se utilizó lo que se detalla a continuación:

3.1 Fuentes de información primaria

Las fuentes de información primaria son aquellas que el investigador toma a través de un contacto directo con el objeto de análisis. Son producto de la investigación misma y obtenida de primera mano.

Para los efectos de este PFG la información que se utilizó como fuente de información primaria en esta investigación fue aportada por funcionarios del Ministerio de Salud y del Servicio Fitosanitario del Estado siendo estos documentos oficiales de ambas instituciones públicas, informes técnicos y de investigación así como algunas normas técnicas de esta naturaleza y testimonios de personal ligado directamente con la actividad de prevención a los problemas de salud producido por el consumo de productos no aptos así como la regulación de

importación de frutas y vegetales en distintos puntos de ingreso autorizados de mercancías. Cabe indicar que todo lo anterior se ejecuta con el fin de poder ubicar la información que sustenta en su mayoría el proyecto.

3.2 Fuentes de información secundaria

La fuente de información secundaria corresponde a la información obtenida de la fuente bibliográfica consultada, relacionada con el tema de estudio; la cual, se recolectó de la red de Internet, libros y documentos disponibles en las bibliotecas de las universidades locales.

3.3 Localización

La investigación se realizó en la Secretaría de la Política Nacional De Alimentación y Nutrición (SEPAN) en el Ministerio de Salud de Costa Rica, sin embargo se analizaron las actividades, competencias, atribuciones, funciones y aspectos de interés para investigación de otras instituciones que tanto legalmente como físicamente se ubican en otra dependencia y espacio físico distinto, tal es el caso de Servicio Fitosanitario del Estado mismo que es una dependencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería que físicamente se ubica en otro espacio y de igual forma se analizan aspectos de los puestos fronterizos como marítimos terrestres y en terminales aéreas de dicho Ministerio.

4 DESARROLLO DE LOS CONTENIDOS

Revisión de la Legislación del Ministerio de Salud, el Servicio Fitosanitario del Estado y el Servicio Nacional de Salud Animal

En relación con la identificación de las inconvenientes en la legislación nacional de las instituciones involucradas en el tema de inocuidad de los alimentos, se encontró que en el desarrollo del estudio se ha hecho revisión minuciosa de la legislación nacional que constituye el marco general de las instituciones relacionadas con inocuidad de los alimentos, en la cual se han encontrado aspectos que requieren ser modificados o actualizados.

En términos generales, la legislación del Servicio Fitosanitario del Estado, del Servicio Nacional de Salud Animal y del Ministerio de Salud, requieren la inclusión de disposiciones que delimiten con mayor claridad el ámbito de los productos que son competencia de cada institución, para evitar traslapes y lagunas en la aplicación de las mismas. Además, es necesario corregir los vacíos existentes que dejan al descubierto algunos aspectos de la producción de alimentos que afecta la inocuidad de los mismos, y pone en riesgo la vida y la salud de los consumidores. Adicionalmente, se identificó la necesidad de modificar varias disposiciones en la legislación de las instituciones para mejorar su aplicación, cumplimiento y exigencia en materia de inocuidad de los alimentos.

A continuación se incluye el detalle de los hallazgos encontrados en cada legislación, los cuales se sugiere modificar o incluir, para actualizar el alcance de estas y mejorar la operación de las autoridades.

4.1 LEY DE PROTECCIÓN FITOSANITARIA (LEY 7664 DEL 08 DE OCTUBRE DE 1997) (SERVICIO FITOSANITARIO DEL ESTADO. MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA)

En materia de inocuidad, la Ley 7664 contiene disposiciones solamente para efectos del control de residuos de plaguicidas en vegetales, dejando otros aspectos de inocuidad por fuera, debido a ello las modificaciones propuestas para

dicha legislación, tienen el objetivo de establecer otros aspectos de inocuidad que deben ser regulados y vigilados por el SFE.

4.1.1 Artículo 3 sobre Definiciones

De conformidad con el artículo 3 de esta ley, las definiciones aplicables están contenidas en el Reglamento a la ley. Ese Reglamento no contiene una definición para el término inocuidad, la cual se considera importante para efectos de la identificación de las competencias del SFE. Es por ello que se propone una modificación en el Reglamento para incluir una definición de inocuidad, sobre la base de la definición contenida en el Codex Alimentarius. Se propone una reforma en el Reglamento a la ley, particularmente en el artículo 2 sobre definiciones, en el sentido de: “Inocuidad. Se refiere a la garantía de que los alimentos no causarán daño al consumidor cuando se preparen y consuman de acuerdo al uso al que se destinan.”

4.1.2 Artículo 4 sobre Autoridad administrativa

Este artículo se refiere a las competencias generales del SFE, por ello para efectos de permear toda la ley, es importante incluir a este nivel la delimitación de la competencia, incluyendo el detalle de los productos en los que el SFE debería tener competencia. Se propone la siguiente reforma:

“Para todos los efectos de esta ley y demás reglamentos y normativa conexa relacionada con alimentos de origen vegetal, serán competencia del Servicio Fitosanitario del Estado, los alimentos de origen vegetal semiprocesados y no procesados. No serán competencia del Servicio Fitosanitario del Estado los alimentos de origen vegetal procesados, que son aquellos alimentos que han sido sometidos a un proceso tecnológico adecuado para su conservación y consumo ulterior”.

4.1.3 Artículo 5 sobre funciones y obligaciones

Este artículo es omiso en cuanto a establecer obligaciones respecto a inocuidad, con excepción del literal o) que establece el control de los residuos de sustancias químicas (plaguicidas) en vegetales, como competencia del SFE para realizar los controles de residuos de plaguicidas en productos vegetales.

Derivado del análisis, se encontró que un aspecto que se encuentra al descubierto es la regulación y control de las aguas que son utilizadas para riego de las plantaciones, así como las aguas que son utilizadas para el lavado de los productos vegetales. Es un aspecto que tiene relación con la inocuidad de los productos vegetales y que debe ser incluido en esta legislación, además de la necesidad de contar con una competencia general en materia de inocuidad de productos vegetales, que brinde el marco jurídico adecuado para las actividades de regulación y control del SFE en esta materia.

En razón de lo anterior expuesto, se propone la inclusión de dos literales en el artículo 5 de esta ley:

“ARTICULO 5.- Funciones y obligaciones El Servicio Fitosanitario del Estado tendrá las siguientes funciones: (...)

y) Regular y controlar la calidad del agua que es utilizada exclusivamente para riego o lavado de los alimentos de origen vegetal.

z) Velar por la inocuidad de los alimentos de origen vegetal, con el objetivo de proteger la vida y la salud de las personas.”

4.1.4 Artículo 9 sobre Colaboración obligatoria de funcionarios públicos

Este artículo tiene incluida una disposición de importancia para mejorar el desarrollo de las labores de control por parte de las autoridades competentes, en el sentido de la colaboración entre autoridades. Sin embargo, es necesario darle mayor peso a la obligatoriedad de la colaboración, para lo cual se sugiere incluir una sanción por incumplimiento. Se sugiere:

Artículo 9.- Colaboración obligatoria de funcionarios públicos

Los funcionarios públicos, dentro de sus respectivas competencias, deberán prestar la colaboración que las autoridades fitosanitarias les soliciten para cumplir con la presente ley. En casos especiales debidamente justificados, el Ministerio de Agricultura y Ganadería investirá de autoridad fitosanitaria a otros funcionarios calificados para desempeñar las tareas. Los funcionarios del Servicio Fitosanitario del Estado y del Ministerio de Salud deberán ejecutar las actividades de control y protección de manera coordinada, bajo pena de despido sin responsabilidad patronal, sin perjuicio de que se puedan incluir otros entes que puedan ejercer labores de auxiliares de la función pública cuando la administración así lo demuestre.”

4.1.5 Artículo 10 sobre Carácter oficial

Este artículo está referido a la posibilidad del SFE, de contar con laboratorios para controlar diversos aspectos relacionados con sus competencias en productos vegetales, pero está ausente la posibilidad de uso por inocuidad, y tampoco incluye el control de aguas de riego o lavado de productos vegetales. Se propone una reforma en el literal e), en el sentido de:

“e) Cualquier otro que se requiera en el campo fitosanitario y para determinar que los alimentos de origen vegetal sean inocuos y seguros para el consumo humano, incluyendo el control del agua utilizada para el riego o lavado de ellos.”

4.1.6 Artículo 31 sobre Responsabilidad por daños y perjuicios

Este artículo establece entre otras cosas, la responsabilidad para quien cause daño y perjuicio a la salud humana como consecuencia de la importación y comercialización de vegetales, quedando cubierto el tema de inocuidad. Por lo que, no requiere modificación alguna pero su contenido es de importancia para el tema de inocuidad.

4.1.7 Artículo 34 sobre Etiquetado

Esta disposición sobre etiquetado de sustancias químicas debería eliminarse, ya que es un tema que debe estar regulado por medio de reglamentación técnica y no en la ley. Se sugiere derogar el artículo completo.

4.1.8 Artículo 36 sobre Vegetales con residuos de plaguicidas

Este artículo dispone que el SFE debe retener o destruir los vegetales que contengan residuos de plaguicidas que exceden los límites establecidos para ser aptos al consumo humano o animal, aspecto que afecta la inocuidad de los productos vegetales. No requiere modificación pero está referido a un aspecto de inocuidad.

4.1.9 Propuesta de nuevo artículo XX.- Vegetales no inocuos (después del artículo 36 de esta ley)

Para aquellos casos en los que los alimentos de origen vegetal no sean inocuos y esto pueda dañar a las personas que los consumen, es necesario incluir un artículo que contemple las medidas a aplicar por parte del SFE. Se sugiere incluir un artículo en el siguiente sentido:

Artículo XX.- Vegetales no inocuos

El Servicio Fitosanitario del Estado deberá retener, decomisar y destruir los alimentos de origen vegetal que no sean inocuos y cuyo consumo pueda producir un daño a la salud y la vida de las personas.”

- Capítulo V De los Lineamientos para la Elaboración, Aplicación y Observación de las Medidas Fitosanitarias

El título de este capítulo debe modificarse para que incluya la inocuidad, debido que la recomendación es incluir a lo largo de este capítulo disposiciones sobre inocuidad.

4.1.10 Artículo 44 sobre Naturaleza de las medidas

Es necesario incluir la inocuidad en este artículo referido a las directrices generales que debe seguir el SFE para elaborar las medidas que emanarán en el marco de esta ley.

4.1.11 Capítulo VI de las regulaciones fitosanitarias relacionadas con el comercio exterior

El título de este capítulo VI debe reformarse, para incluir el tema de inocuidad, ya que en algunos artículos cubiertos bajo este capítulo debe ser incluido el tema, y en otros ya se encuentra cubierto. De esta forma el título del capítulo será coherente con su contenido.

4.1.12 Artículo 48 sobre Objetos de control fitosanitario

Es necesario ampliar el alcance de este artículo a materias propias de inocuidad, para que el control ejercido por el SFE en los productos vegetales la incluya.

4.1.13 Artículo 54 sobre Inspección por el Servicio Fitosanitario del Estado

Este artículo establece la inspección que se realiza a los productos cuando son importados o están en tránsito, dicha redacción permite cubrir los aspectos de inocuidad. Sin embargo, respecto a las medidas técnicas a aplicar, debe ampliarse su cobertura para que incluya medidas técnicas relacionadas con inocuidad.

4.1.14 Artículo 57 sobre Declaratoria de abandono

Este artículo establece cuales son las causales por las que se considera en abandono un producto, pero no contiene la causal por inocuidad, por lo que se considera necesario incluirla. Se sugiere:

“Artículo 57.- Declaratoria de abandono

Los vegetales que no se hayan desalmacenado, serán declarados en abandono cuando:

- a) Estén contaminados de plagas cosmopolitas y no sean reclamados por sus propietarios ni sus representantes en un término de diez días hábiles, contados a partir de la fecha en que se notificó al interesado.
- b) Se encuentren en buenas condiciones fitosanitarias y no sean reclamados por el interesado en un término de treinta días naturales, contados a partir de la fecha de ingreso a los sitios de almacenaje. c) Estén depositados en bodegas de aduanas, retenidos por incumplir los requisitos fitosanitarios del país de destino y no sean retirados por su propietario ni el representante en un término de cinco días naturales, contados a partir de la fecha en que se notificó al interesado.
- c) Incumplan las disposiciones de inocuidad aplicables, y no sean reclamados por sus propietarios ni sus representantes en un término de diez días hábiles, contados a partir de la fecha en que se notificó al interesado.

Los vegetales declarados en abandono pasarán a propiedad del Servicio Fitosanitario del Estado, el cual dispondrá de ellos mediante remate, donación o destrucción, según proceda.”

4.1.15 Artículo 62 sobre Cierre temporal de empacadoras

Este artículo establece las causales para el cierre temporal de empacadoras de productos vegetales. Sin embargo, este no incluye aspectos de inocuidad que deben ser protegidos en el momento de empaque, para garantizar la seguridad del producto.

4.1.16 Propuesta de nuevo Artículo XX.- Alimentos de origen vegetal no inocuos (después del artículo 77 de la ley)

Es necesario incluir un nuevo artículo que contenga una contravención por incumplimiento de las disposiciones de inocuidad de los alimentos de origen vegetal, debido que no existente en la ley dicha contravención ni su sanción. Esta nueva contravención sobre inocuidad debe incluir aspectos de residuos de plaguicidas. La pena establecida debería ser proporcional a la que contiene la Ley SENASA en su artículo 80 sobre sanciones administrativas. Se sugiere:

4.1.17 “Artículo XX.- Alimentos de origen vegetal no inocuos

Será reprimido con una multa de uno a cinco salarios base de un profesional licenciado universitario, quienes produzcan, transformen, distribuyan o comercialicen alimentos de origen vegetal que no sean seguros para el consumo humano.”

4.1.18 Propuesta de nuevo Artículo XX.- Normativa sobre inocuidad (después del artículo 86 de la ley)

Teniendo en consideración que a través de las reformas sugeridas, el SFE estará teniendo un papel de mayor peso en el control de la inocuidad de los productos vegetales, es necesario incluir un artículo referido a la necesidad de que la normativa de inocuidad sea desarrollada, sin un plazo definido pero que sea una labor en proceso, uniendo esta disposición con la clarificación del alcance de las competencia del SFE que se propone en el artículo 4 de esta ley. En ese sentido, se sugiere incluir el siguiente artículo:

4.1.19 “Artículo XX.- Normativa sobre inocuidad

El Servicio Fitosanitario del Estado deberá desarrollar la normativa técnica que considere necesaria para cumplir sus obligaciones en materia de inocuidad de los

alimentos de origen vegetal, dentro del ámbito de su competencia, definida en el artículo 4 de esta ley.”

4.2 LEY GENERAL DE SALUD (LEY 5395 DEL 30 DE OCTUBRE DE 1973) (MINISTERIO DE SALUD)

Esta ley requiere ser modificada en algunos aspectos para su actualización y delimitación de competencias aplicables en materia de inocuidad de los alimentos. Debido que fue promulgada en el año 1973, en materia de alimentos se considera necesaria su actualización de conformidad con la realidad actual y la situación jurídica de otras instituciones que también tienen competencia en materia de inocuidad.

4.2.1 Propuesta de nuevo Artículo XX referido a la competencia del MINSA (después del artículo 195 de esta ley)

Se considera necesario definir las competencias del MINSA a nivel general, de manera que tenga efecto en el alcance de toda la ley, y para ello se sugiere realizar una reforma en la Sección III “De los alimentos, de los deberes de las personas que operan en materia de alimentos y de las restricciones a que quedan sujetas tales actividades”. Para complementar el contenido del artículo 197, es importante incluir una definición de alimento procesado, no procesado y semiprocado, se sugiere:

“Artículo XX.- Para todos los efectos de esta ley y demás reglamentos y normativa conexa relacionada con alimentos, son competencia del Ministerio de Salud los alimentos procesados, entendidos estos como aquel alimento que ha sido sometido a un proceso tecnológico adecuado para su conservación y consumo ulterior.

No son competencia del Ministerio de Salud los alimentos no procesados ni semiprocados, entendiendo los primeros como aquellos alimentos que no han sufrido modificaciones de origen físico, químico o biológico, salvo las indicadas por razones de higiene o por la separación de partes no comestibles; y en el caso de los alimentos semiprocados, son aquellos alimentos que han sido sometidos a un proceso tecnológico adecuado para su conservación y que requiere de un tratamiento previo a su consumo ulterior.”

4.2.2 Propuesta de nuevo Artículo XX sobre Inocuidad (después de la propuesta anterior, luego del artículo 195 de esta ley)

Para efectos de complementar las disposiciones de los artículos 196 y 199, se considera necesario que la ley contenga una definición de inocuidad para aclarar el alcance de las obligaciones relacionadas con dicho aspecto. La definición es tomada del Codex Alimentarius, igualmente Perú la incluyó en su Ley de Inocuidad. Se sugiere:

“ARTICULO XX.- La inocuidad de los alimentos se refiere a la garantía de que los alimentos no causarán daño al consumidor cuando se preparen y consuman de acuerdo al uso al que se destinan.”

4.2.3 Artículo 199 sobre Alimento para consumo

Este artículo contiene disposiciones relacionadas con inocuidad de los alimentos, pero incluye aspectos que causan confusión sobre el alcance de las competencias del MINSA, en productos no procesados de origen animal, por lo que se sugiere reformarlo para evitar confusiones. Se propone:

“ARTICULO 199.- Para los efectos legales y reglamentarios se estimará que un alimento es legalmente susceptible de ser destinado y entregado al consumo de la población cuando corresponda a la designación, a la definición y a las características generales, organolépticas, físicas, químicas, microbiológicas y microscópicas que le den y asignen, respectivamente, el reglamento o las normas sanitarias y de calidad de alimentos aprobadas por el Ministerio o suscritas por el Gobierno en virtud de convenciones internacionales. ~~La carne, de todas las especies, que se destine al consumo de la población y sus subproductos deberán, además, provenir únicamente de animales sacrificados de conformidad con las normas reglamentarias y en establecimientos autorizados por los Ministerios de Agricultura y Ganadería y de Salubridad Pública.~~”

4.2.4 Artículo 207 relacionado con el registro de alimentos y el análisis

En este artículo se mantiene el requerimiento de un análisis para el registro de alimentos, por lo que debe modificarse. Además, exige que el producto sea de libre venta en el país de origen por lo que se requiere la presentación del Certificado de Libre Venta, pero en caso que no se emita este documento en el país de origen debe existir la posibilidad de presentar otro documento. Se sugiere:

“ARTICULO 207.- El Registro de los productos alimenticios citados en el artículo anterior, sólo podrá ser practicado cuando se garantice la seguridad del alimento los análisis previos, que realice el laboratorio oficial, tenga resultado favorable y se haya acreditado debidamente por el interesado que el producto proviene de establecimientos autorizados y en operación aprobada por el Ministerio o que ha obtenido el correspondiente certificado de libre venta haciendo constar ~~consular costarricense~~ de que el producto tiene venta, uso y consumo permitidos en el país de origen, si fuere importado.”

4.2.5 Artículo 208 sobre rotulación de productos

Este artículo debe derogarse, ya que los requisitos de etiquetado son propios de un reglamento técnico, no de una ley. Además, esta disposición no debe limitar la modificación de las regulaciones de etiquetado que se aplican por medio de decretos ejecutivos. Se sugiere derogar este artículo 208 de forma completa.

4.2.6 Artículo 211 sobre importación de alimentos que no se consuman en el país de origen

En la práctica, la industria de alimentos solicita la elaboración de determinado alimento a una industria en otro país, sin que sea comercializado en el país de origen, sino que se hace a pedido del cliente. Debido a ello, es importante actualizar el contenido de este artículo, de manera que tenga en consideración esa situación. Se sugiere una reforma:

“ARTICULO 211.- Se prohíbe la importación de todo alimento cuyo comercio, distribución y consumo no esté autorizado en el país de origen, salvo aquellos casos debidamente comprobados en los que el alimento se elabora en un país únicamente para efectos de su exportación.

Queda prohibido a los administradores de aduana permitir el desalmacenaje de productos alimenticios de uso humano sin autorización previa del Ministerio.”

4.2.7 Artículo 215 sobre establecimiento de alimentos

Es necesario hacer un vínculo entre establecimiento de alimentos con el artículo propuesto sobre competencia del MINSA de acuerdo al tipo de producto (que sería incluido después del artículo 195). Se sugiere una reforma:

“ARTICULO 215.- Se entiende por establecimiento de alimentos de cualquier clase para los efectos de esta ley y de su reglamento, todo lugar o local permanente, o de temporada, destinados a la elaboración, manipulación, tenencia, comercio y suministro de alimentos, teniendo en consideración lo dispuesto en el artículo XX.”

4.2.8 Artículo 216 sobre requisitos para los establecimientos de alimentos

Este artículo establece algunos requisitos que determinado tipo de establecimientos deben cumplir, sin embargo menciona establecimiento cuyo tipo de operación no está relacionada con producto procesado, por lo que debe ser reformado para evitar conflictos de competencia entre MINSA y SENASA.

“ARTICULO 216.- Toda persona natural o jurídica que desee instalar un establecimiento de alimentos, deberá obtener el correspondiente permiso del Ministerio, debiendo acreditar que cuenta con condiciones de ubicación, de instalación y de operación sanitariamente adecuadas. Cuando se tratare de fábricas de productos alimenticios, de establecimientos industriales de alimentos, ~~tales como plantas elaboradoras, mataderos, frigoríficos, o mercados públicos o privados y similares,~~ los interesados deberán acompañar a su solicitud el plano de la planta física del local, de sus instalaciones de operación y la especificación de los equipos y procedimientos que se emplearán en la ejecución de las faenas correspondientes; todos previamente aprobados por el o los profesionales competentes incorporados al Colegio respectivo según lo establezca el Reglamento.”

4.2.9 Artículo 221 sobre establecimientos de sacrificio o destace de animales

Este artículo debe derogarse debido que regula establecimientos que no están cubiertos por las competencias del MINSA de conformidad con la delimitación sugerida mediante la reforma del artículo posterior al 195 de esta ley, sino que son competencia del SENASA (artículo 56-c de Ley Senasa). Se sugiere derogar el artículo de forma completa.

4.2.10 Artículo 222 sobre el periodo de validez del Permiso Sanitario de Funcionamiento

Este artículo establece el periodo de validez del Permiso Sanitario de Funcionamiento, el cual es de 1 año, tiempo que es corto para que las empresas realicen cada año las gestiones y pago respectivo, en comparación con el Certificado Veterinario de Operación que tiene una validez continua salvo incumplimiento del establecimiento.

Adicionalmente, en aquellos establecimientos que realizan actividades que se encuentran dentro del ámbito de acción del MINSA y SENASA, es necesario incluir una disposición para que sea exigido únicamente uno de los dos instrumentos, de forma que se eviten contradicciones en las exigencias que se realicen a las empresas.

Se sugiere ampliar el periodo de validez del Permiso Sanitario de Funcionamiento y definir un solo tipo de permiso para funcionar por medio de la identificación de la actividad principal del establecimiento, mediante la siguiente reforma:

“ARTICULO 222.- El permiso para operar un establecimiento de alimentos será válido por cinco años con posibilidad de renovación, salvo que las condiciones de éste, o de su funcionamiento, o las infracciones que se cometan, ameriten la cancelación anticipada del permiso o la clausura del establecimiento para resguardar la salud del público o de los empleados.”

Para el caso de aquellos establecimientos que realizan actividades que se encuentran cubiertas bajo la competencia del Ministerio de Salud y el Servicio Nacional de Salud Animal del Ministerio de Agricultura, solamente será necesario el Permiso Sanitario de Funcionamiento cuando la actividad principal del establecimiento sea competencia del Ministerio de Salud, caso contrario solamente deberá contar con el Certificado Veterinario de Operación.”

4.2.11 Artículo 229 sobre alimentos que provengan de establecimiento autorizado

De conformidad con este artículo todo alimento elaborado en el país, debe provenir de un establecimiento autorizado, pero incluye carnes y derivados de carne, que no son competencia de MINSA, sino del SENASA. Se sugiere una reforma para eliminar el conflicto de competencias, mediante la siguiente reforma

“ARTICULO 229.- Todo alimento procesado elaborado que se venda, distribuya o almacene en el país deberá provenir de un establecimiento de alimentos legalmente autorizado y en operación aprobada por la autoridad de salud, dentro del ámbito de sus competencias.

~~Queda especialmente prohibido el comercio o distribución de carnes y derivados provenientes de locales o establecimientos no autorizados por la autoridad de salud o que funcionen sin inspección veterinaria.”~~

4.2.12 Artículo 338 bis sobre Coordinación entre las autoridades sanitarias

Es importante subrayar que este artículo establece la obligación para que los funcionarios de MINSA y SENASA coordinen en la ejecución de las actividades de control y protección, aspecto que debe aprovecharse y aplicarse para mejorar la ejecución de las actividades relacionadas con alimentos. El incumplimiento de esta

disposición acarrea el despido sin responsabilidad patronal para el funcionario. De forma similar el artículo 13 de la Ley SENASA establece una disposición similar. Se sugiere garantizar el fiel cumplimiento de lo contenido en este artículo.

4.2.13 Artículo 353 sobre laboratorios oficiales

Es necesario incluir la posibilidad de delegación de las labores en otros laboratorios con competencia técnica, de manera que sea posible atender las necesidades de análisis de alimentos, y también de otros productos. Para ello se sugiere una reforma:

“ARTICULO 353.- Se declaran laboratorios oficiales para los efectos de practicar los análisis que técnicamente hubiere menester, los del Ministerio o aquellos que este designe para la realización de los análisis, siempre que dichos laboratorios demuestren competencia técnica. Estos laboratorios, pueden a su vez utilizar un permiso para tener acceso a equipos, personal y consejo técnico de otros laboratorios, cuando así lo consideren conveniente. Los resultados de los análisis dados por laboratorios oficiales serán definitivos para la concesión y cancelación de permisos, autorizaciones y registros y en materia judicial constituyen pruebas conforme a las leyes pertinentes.”

4.2.14 Propuesta de nuevo Artículo XX sobre contravención por inocuidad (luego del artículo 372 de esta ley)

Es necesario incluir una contravención por incumplimiento de aspectos de inocuidad de los alimentos, reforzando la obligación de cumplir las disposiciones de seguridad de los alimentos. Se sugiere un nuevo artículo:

“ARTÍCULO XX.- Será reprimido con multa de uno a cinco salarios base de un profesional licenciado universitario, quien produzca, importe, transforme y distribuya alimentos que no sean seguros para el consumo humano, incumpliendo lo dispuesto por el artículo XX.”

Nota: La referencia al artículo XX, se refiere a la propuesta de definición de inocuidad.

4.2.15 Propuesta de nuevo Artículo XX.- Procedimiento sumario o sumarísimo (luego del artículo 386 de esta ley)

Se propone incluir un procedimiento sumario para resolver aquellas infracciones referidas a inocuidad de los alimentos, asegurando la aplicación y rápida resolución de los problemas que se presenten con alimentos que pongan en riesgo la salud humana. Se sugiere un procedimiento similar al contenido en el Reglamento a la Ley de Protección Fitosanitaria:

“Artículo XX.- Procedimiento sumario o sumarísimo

Para aquellos casos en los que la infracción cometida se encuentre prevista en el artículo XX de esta ley, se aplicará el procedimiento sumario.

1. El órgano encargado de llevarlo a cabo es la autoridad de salud, junto con el jefe inmediato del lugar donde se encuentre el alimento en cuestión.
2. El procedimiento sumario o sumarísimo dará inicio con el acta en la que se haga constar la situación presentada.
3. La autoridad de Salud deberá comprobar exhaustivamente de oficio, la verdad real de los hechos y elementos de juicio del caso particular.

4. Se notificará al interesado la medida técnica a adoptarse, para que este se refiera a ella dentro del plazo máximo de tres días, de lo contrario dicha medida será implementada en el plazo que se le indique.
5. Una vez iniciado por parte de la autoridad de Salud el cumplimiento de las medidas técnicas, se procederá a ordenar la liberación de los alimentos. En caso contrario, se ordenará su destrucción, decomiso, reexpedición o redestino.
6. El procedimiento sumario deberá concluir por acto final dentro del plazo de hasta quince días, contados a partir de su iniciación, de oficio o a instancia de parte.
7. En aquellos casos que las circunstancias lo ameriten y la complejidad del asunto lo requiera, la autoridad de Salud podrá convertir el procedimiento iniciado en un proceso ordinario conforme a los términos de la Ley General de la Administración Pública.”

Nota: Este artículo es el propuesto después del artículo 372 sobre infracción por inocuidad

En términos generales, la legislación del Servicio Fitosanitario del Estado, y del Ministerio de Salud, requieren la inclusión de disposiciones que delimiten con mayor claridad el ámbito de los productos que son competencia de cada institución, para evitar traslapes y lagunas en la aplicación de las mismas. Además, es necesario corregir los vacíos existentes que dejan al descubierto algunos aspectos de la producción de alimentos, que afecta la inocuidad de los mismos, y pone en riesgo la vida y la salud de los consumidores.

4.3 CUADROS COMPARATIVOS DE LEGISLACIÓN OBJETO DE ANÁLISIS.

Sistema	Estructura	Competencias de la entidad	Registro de alimentos	Emisión de certificaciones y permisos	Otra información relevante
PANAMÁ					
Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos (AUPSA)	Junta Directiva, Consejo Consultivo, el Administrador General, el Consejo Científico y Técnico de Seguridad de Alimentos, la Comisión Técnica Institucional, y las Direcciones Operativas.	Promover, organizar, coordinar y ejecutar las actividades de seguridad y calidad de los alimentos introducidos al territorio nacional (importación).	Se llevan registros del cumplimiento de los requisitos sanitarios y fitosanitarios que deberán cumplir los alimentos para introducirlos al país.	Aprobar la elegibilidad sanitaria y fitosanitaria de países, regiones, zonas, etc. para que exporten alimentos hacia Panamá.	Vigilar, diagnosticar y establecer medidas de prevención, control y cuarentena animal y vegetal en relación con la introducción de alimentos al territorio nacional.
(Decreto Ley 11 del 22 de febrero de 2006)		Dictar las normas sanitarias y fitosanitarias así como su supervisión, verificación, certificación, actualización y cumplimiento.	Se encarga de los registros de alimentos.	Dictar las normas sanitarias y fitosanitarias, así como su supervisión, verificación, certificación, actualización y cumplimiento, en la introducción de alimentos al territorio nacional se refiere.	Acreditar laboratorios y proveedores de servicios especializados de control sanitario para alimentos importados y certificar pruebas de laboratorio

		Establecer los requisitos sanitarios o fitosanitarios que deberán cumplir los alimentos para su introducción al país y llevar registro de ello.		La importación de alimentos no requerirá de permiso, licencia o autorización previa alguna.	Ventajas: *Trámite de alimentos importados en una sola entidad. *Eliminación de doble inspección: Ministerio de Salud y MIDA.
		Reconocer la equivalencia de una medida específica o para medidas relativas a un producto alimenticio importado determinado o una categoría determinada de alimentos importados, o al nivel de los sistemas.		La Autoridad Sanitaria de Protección del país de origen del alimento, deberá emitir un certificado sanitario según el caso.	*Tramitación expedita, automática y sin costo del registro o inscripción de los alimentos. *No se requiere Licencias de importación de alimentos por la Dirección de Cuarentena Agropecuaria. *Celeridad en la introducción de alimentos al territorio nacional, previo cumplimiento de los requisitos sanitarios y/o fitosanitarios respectivos.

					<p>*Publicación en la gaceta oficial de los Requisitos sanitarios y fitosanitarios para la introducción de alimentos al territorio nacional.</p> <p><u>Desventaja:</u> Es responsable de la inocuidad en la importación de alimentos.</p>
--	--	--	--	--	---

Cuadro 1: Cuadro de legislación Panamá.

Fuente: Diagnostico y análisis del marco jurídico nacional en materia de inocuidad.

Sistema	Estructura	Competencias de la entidad	Registro de alimentos	Emisión de certificaciones y permisos	Otra información relevante
CHILE					
<p>Agencia Chilena para la Inocuidad Alimentaria (ACHIPIA) 6 (Creada en agosto de 2005 como Comisión Asesora Presidencial, la ley que la crea está en proceso en el Congreso de Chile)</p>	<p>Dirección Nacional, Subdirección Técnica y Subdirección Administrativa, Consejo Consultivo, Comité Científico Asesor y el Consejo Directivo para la Inocuidad Alimentaria.</p>	<p>Proponer medidas, planes y programas para la implementación y cumplimiento de la Política Nacional de Inocuidad de los Alimentos. Coordinar y aprobar los Programas Nacionales Integrados de Inocuidad Alimentaria. Hacer evaluaciones periódicas y proponer o implementar medidas, según corresponda, tendientes a mejorar las políticas, programas y conductas seguidas que tengan relación con la inocuidad alimentaria.</p>	<p>No se menciona en el proyecto de ley.</p>	<p>No se menciona en el proyecto de ley.</p>	<p>Dar seguimiento técnico a los compromisos internacionales contraídos por Chile en materia de inocuidad alimentaria.</p>

		<p>Realizar, coordinar y aprobar, cuando corresponda, los procesos de evaluación de riesgos de inocuidad en la cadena alimentaria. Coordinar las respuestas y control de eventos de emergencias en inocuidad alimentaria y conducir los Comités de Crisis. Conducir el proceso de formación de la posición nacional en materias del Codex Alimentarius.</p>			
--	--	---	--	--	--

Cuadro 2: Cuadro de legislación Chile.

Fuente: Diagnostico y análisis del marco jurídico nacional en materia de inocuidad.

Sistema	Estructura	Competencias de la entidad	Registro de alimentos	Emisión de certificaciones y permisos	Otra información relevante
COLOMBIA					
Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA) (Ley 100 de 1993, Decreto 1290 de 1994)	A cargo de una Junta Directiva y un Director General compuesta por: El Ministro de Salud o su delegado, el Ministro d	Controlar y vigilar la calidad y seguridad de los productos establecidos en la ley, durante todas las actividades asociadas con su producción, importación, comercialización y consumo.	Expedir los registros sanitarios, así como la renovación, ampliación, modificación y cancelación de los mismos cuando corresponda.	Expedir las licencias sanitarias de funcionamiento. Todo lote o cargamento de alimentos que se importe al país, deberá venir acompañado del respectivo certificado sanitario o su equivalente expedido por la autoridad sanitaria competente.	Los registros y licencias no podrán tener una vigencia superior a la señalada por el Gobierno en apego al artículo 245 de la Ley 100. (10 años).

	<p>Desarrollo o su delegado, el Director del Instituto Nacional de Salud, el Director de Promoción y Prevención del Ministerio de Salud, el Director General para el Desarrollo de Servicios de Salud, o el Subdirector de Servicios Farmacéuticos y de Laboratorio como delegado, un representante de los gremios de la industria farmacéutica y de la industria de alimentos, un representante de los consumidores y de las instituciones académicas.</p>	<p>Proponer al Ministerio de Salud las bases técnicas, para la formulación de políticas y normas, en materia de control de calidad y vigilancia sanitaria de los productos. Impulsar y dirigir en todo el país las funciones públicas de control de calidad, vigilancia sanitaria y epidemiológica. Identificar y evaluar las infracciones a las normas sanitarias y procedimientos establecidos.</p>	<p>Todo alimento que se expendan directamente al consumidor bajo marca de fábrica y con nombres determinados, deberá obtener registro sanitario, exceptuando algunos alimentos. El INVIMA podrá delegar en algunas entidades territoriales, la expedición de los registros sanitarios, conforme al resultado de la demostración que hagan los entes territoriales de salud.</p>	<p>Cuando el cargamento de alimentos o materia prima, se efectúe por embarques parciales en diferentes medios de transporte, cada embarque deberá estar amparado por un certificado sanitario por la cantidad consignada.</p>	<p>Otorgar visto bueno sanitario a la importación y exportación de los productos de su competencia, previo cumplimiento de los requisitos legales. El registro sanitario tendrá una vigencia de 10 años, contados a partir de la fecha de su expedición y podrá renovarse por periodos iguales.</p>
--	---	---	---	---	---

		<p>Propender, dentro de su competencia, por la armonización de las políticas referidas a la vigilancia sanitaria y control de calidad de los productos establecidos en el artículo 245 de la Ley 100, con los países con los cuales Colombia tenga relaciones comerciales.</p>			
		<p>Encargada de realizar estudios de evaluación de riesgos, que se utilizaran por parte de los gestores de riesgo, como soporte para el desarrollo del Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de Colombia.</p>	<p>No es de su competencia.</p>	<p>No es de su competencia.</p>	<p>Brindar asesoramiento y apoyo técnico científico a las instituciones que conforman el Sistema MSF en todos aquellos aspectos que, directa o indirectamente, influyen en la inocuidad de los alimentos de consumo humano. Desventaja: solamente se encarga de análisis de riesgo para inocuidad.</p>

Cuadro 3: Cuadro de legislación Colombia.

Fuente: Diagnostico y análisis del marco jurídico nacional en materia de inocuidad.

Sistema	Estructura	Competencias de la entidad	Registro de alimentos	Emisión de certificaciones y permisos	Otra información relevante
BRASIL					
<p>Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA) (Ley 9782 del 26 de Enero de 1999)</p>	<p>Departamento Coordinador, Vigilancia sanitarias, por estado y municipales: Sistema Nacional de Vigilancia (SNVS). Cuentan con 1 Sede o 109 escritorios regionales, 27 vigilancias sanitarias estatales, 4814 vigilancias sanitarias municipales, Laboratorios, y 35 mil profesionales.</p>	<p>Es una agencia reguladora con características especiales: sustentabilidad económica, autonomía administrativa y gestión colegiada con dirigentes estables.</p>	<p>Dentro de las funciones de control de la Gerencia General de los Alimentos está el registro de los productos.</p>	<p>Dentro de los mecanismos de control a nivel empresarial está la emisión de las certificaciones.</p>	<p>Se lleva una evaluación constante de los riesgos en Brasil por brotes de enfermedades, las cuales han sido transmitidas por Alimentos, donde se da una vigilancia a lo largo del proceso de comercialización de los alimentos y una vigilancia post consumo.</p>

Cuadro 4: Cuadro de legislación Brasil.

Fuente: Diagnostico y análisis del marco jurídico nacional en materia de inocuidad.

Sistema	Estructura	Competencias de la entidad	Registro de alimentos	Emisión de certificaciones y permisos	Otra información relevante
ESPAÑA					
Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN) (Ley 11/2001 del 5 de julio de 2001)	El Consejo de Dirección, la Comisión Institucional, el Consejo Consultivo, el Comité Científico y el Director Ejecutivo.	Coordinar las actuaciones de las Administraciones con competencias que incidan directa o indirectamente en la seguridad alimentaria. Programar y coordinar las actuaciones relativas a los aspectos sanitarios del control oficial de alimentos. Informar sobre la posición de España y representarla en los asuntos de seguridad alimentaria que se traten en la UE y organismos internacionales especialmente en la FAO, OMS y el Consejo de Europa.	No se encontró información. Usualmente, no se registran alimentos.	Elaborar procedimientos certificados de control de alimentos, procesos y establecimientos, que sirvan de referencia a efectos de acreditación por las autoridades competentes.	La agencia será responsable de la interlocución con la Autoridad Alimentaria Europea y otras instituciones internacionales en el ámbito de la seguridad alimentaria.

Cuadro 5: Cuadro de legislación España.

Fuente: Diagnóstico y análisis del marco jurídico nacional en materia de inocuidad.

5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las principales conclusiones y recomendaciones, estarán orientadas hacia los aspectos considerados más importantes para lograr contribuciones a las recomendaciones de la implementación de estrategias congruentes con la regulación de productos de consumo humano tipo frutas, y vegetales. La problemática en la legislación nacional referente al tema de inocuidad alimentaria en vegetales y frutas tiene una multiplicidad de aspectos que deben ser considerados o resueltos: la discrepancia de posiciones entre entes públicos, las prácticas anticompetitivas, el estatus jurídico que ampara las actuaciones de los entes públicos obligados a controlar, la posibilidad y/o necesidad de que se concedan atribuciones al SFE, aspectos procesales, entre otras cuestiones. Sin embargo, todas apuntan hacia la importancia, condiciones y características, de una óptima legislación como instrumento para el desarrollo.

5.1 Conclusiones

Se concluye que:

- Hay aspectos significativos que radican en el establecimiento de parámetros legales y procedimentales amparados en técnica y ciencia que deben ser considerados, para ejecutar un procedimiento de control, verificación y ejecución de las políticas legales referente a la inocuidad de alimentos de consumo humano tipo frutas y verduras, que se consumen en Costa Rica, ya sean estas nacionales o importadas del extranjero.
- La importancia de la legislación conformada mediante procedimientos claros y precisos está en relación directa con la expectativa que se tenga en cuanto al

desarrollo del país y cuáles son las metas que se pretende alcanzar en relación al tema. En la medida en que se pretenda ser buenos aplicadores nacionales de procedimientos amparados legalmente y sustentados mediante métodos técnicos científicos, las ETAs no aparecerán en tan altos porcentajes, como problema proveniente del consumo de frutas y vegetales en nuestros consumidores.

- Es necesario, que el Ministerio de Salud delegue funciones y competencias en otros órganos de gobierno y de considerarse necesario se incluya la figura de los auxiliares de la función pública a empresas privadas con potestades semejantes a las de los Ministerios Estatales, con mismas consecuencias correccionales cuando se incumpla con lo estipulado mediante la normativa aplicable a dicha figura.

5.2 Recomendaciones

Se recomienda que se debe:

- Promover un conocimiento profesionalizado de la normativa, para distinguir entre las diferentes dimensiones desde la que puede ser considerada la doctrina, la parte procedimental y la dimensión de campo.
- Estimular la generación de profesionales que comprendan los procedimientos legales viables no como una rama más del que hacer jurídico, sino como un instrumento de sustento para la ejecución de las actividades diarias de labores para los funcionarios a cargo de la función controladora.

- Crear un documento legal en el que el Ministerio de Salud adjudique las competencias necesarias al Servicio Fitosanitario del Estado, para que se realice mediante los métodos técnicos científicos determinados, los análisis microbiológicos y de plaguicidas que garanticen la inocuidad de las frutas y vegetales que ingresan al país por puntos de control.

- Aplicar las mismas pruebas a los productores nacionales en los campos de producción y lugares donde se comercialice cualquier tipo de alimento de esta naturaleza, con el fin de unificar procesos de control y vigilancia del consumo de productos inocuos en Costa Rica.

- Para el Ministerio de salud y el Servicio Fitosanitario del Estado se les recomienda idear un plan donde se incorporen profesionales en la materia de inocuidad alimentaria directamente referido a los productos de interés, debidamente capacitados y con carácter de peritos, de empresas privadas formalmente certificadas con investidura de funcionarios públicos, mismas que se calificarían como auxiliares de la función pública.

6 BIBLIOGRAFÍA

- Agüero, M. L. (2011). *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011 2021*. San José: Costa Rica. Ministerio de Salud.
- Castro, D. F. (2015). *Vigilancia de las Enfermedades transmitidas por Alimentos y Agua para la Detección e Intervención de Brotes*. San José: M294m Costa Rica. Ministerio de Salud.
- DIAZ, M. P. (2011). “*Asistencia para el Diseño y/o Fortalecimiento de Políticas de Inocuidad de Alimentos para los Países de la Región.*”. San José: FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- DIAZ, P. F. (2011). “*Asistencia para el Diseño y/o Fortalecimiento de Políticas de Inocuidad de Alimentos para los Países de la Región.*”. San José: ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAD PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION (FAO) .
- directodelcampo.com. (s.f.). *directodelcampo.com*. Obtenido de directodelcampo.com: <http://www.directodelcampo.com/noticias/definicion-verdura--txt--1hlahhhc.html>
- FAO, D. d. (13 de marzo de 1995). *fao.org/docrep*. Obtenido de fao.org/docrep: <http://www.fao.org/docrep/007/j0776s/j0776s08.htm#fn2>
- Ibarra, C. (26 de octubre de 2011). *metodologadelainvestigacinsiis.blogspot.com*. Obtenido de metodologadelainvestigacinsiis.blogspot.com: <http://metodologadelainvestigacinsiis.blogspot.com/2011/10/tipos-de-investigacion-exploratoria.html>
- MAG, S. F. (2016). *Servicio Fitosanitario de Estado*. Obtenido de Servicio Fitosanitario de Estado: <https://www.sfe.go.cr/SitePages/QuienesSomos/InicioQuienesSomos.aspx#collapseFive>
- Ministerio de Salud, 2. (06 de Julio de 2017). *MINISTERIO DE SALUD*. Obtenido de MINISTERIO DE SALUD: <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/sobre-ministerio/estructura-organizacional>

- Ministerio de Salud, D. y. (04 de Mayo de 2017). *Ministerio de Salud*. Obtenido de Ministerio de Salud: <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/sobre-ministerio/mision-y-vision>
- OMS, O. R. (09 de AGOSTO de 2016). *paho.org*. Obtenido de paho.org: http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=10433%3Aeducacion-inocuidad-alimentos-glosario-terminos-inocuidad-de-alimentos&catid=1237%3Aeducation-on-food-safety&Itemid=41278&lang=es
- OMS., O. R. (09 de Agosto de 2016). *paho.com*. Obtenido de paho.com: http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=10433%3Aeducacion-inocuidad-alimentos-glosario-terminos-inocuidad-de-alimentos&catid=1237%3Aeducation-on-food-safety&Itemid=41278&lang=es
- OMS., O. R. (09 de Agosto de 2016). *paho.com*. Obtenido de paho.com: http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=10433%3Aeducacion-inocuidad-alimentos-glosario-terminos-inocuidad-de-alimentos&catid=1237%3Aeducation-on-food-safety&Itemid=41278&lang=es
- Sequeira, D. S. (2009). *GUIA ADUANERA DE COSTA RICA*. San José: Dirección General de Aduanas, MINISTERIO DE HACIENDA CR.

7 Anexo

ACTA (CHARTER) DEL PROYECTO FINAL DE GRADUACIÓN (PFG)

Nombre y apellidos: Daglich Medina López

Lugar de residencia: Heredia

Institución: Ministerio de Hacienda

Cargo / puesto: Abogado

Información principal y autorización del PFG	
Fecha 27 de setiembre de 2017	"Evaluación del marco regulatorio en inocuidad de alimentos en Costa Rica y las oportunidades de mejora ante los nuevos desafíos económicos, sociales y ambientales del país"
Fecha de inicio del proyecto: 30 de setiembre 2017	Fecha tentativa de finalización:30 de noviembre 2017
Tipo de PFG: Investigativo (Tesina)	
Objetivos del proyecto: General: Evaluar cuál es la repercusión del marco regulatorio inocuidad de alimentos en Costa Rica y las oportunidades de mejora ante los nuevos desafíos económicos, sociales y ambientales del país. Específicos: <ul style="list-style-type: none">• Ejecutar un análisis y diagnóstico de la legislación nacional en materia de inocuidad, a fin de identificar traslapes y vacíos jurídicos en las competencias del Ministerio de Salud y el Ministerio de Agricultura y Ganadería, particularmente en la Ley General de Salud, la Ley de Protección Fitosanitaria.• De acuerdo a oportunidades y desafíos específicos que el país ha tenido	

en materia de inocuidad de alimentos, proponer claramente las competencias, atribuciones y funciones tanto del Ministerio de Salud como del Servicio Fitosanitario del Estado en relación al tema de importación de frutas y vegetales, con el fin de evitar duplicidad de responsabilidades en una misma materia.

- Analizar el sistema de inocuidad de alimentos en materia de frutas y vegetales de algunos países como por ejemplo Panamá, Chile, Colombia, España y Brasil y recomendar las mejoras al sistema nacional según los casos estudiados.

Descripción del producto: En el desarrollo del estudio se realizará una revisión minuciosa de la legislación nacional que constituye el marco general de las instituciones relacionadas con inocuidad de los alimentos, en la cual se determinaran los aspectos que requieren ser modificados o actualizados para un adecuado funcionamiento de los entes encargados de velar por que los consumidores nacionales adquieran productos de buena calidad.

Dicho trabajo investigativo tiene como finalidad valorar el tema de frutas y vegetales desde la perspectiva de los procedimientos adoptados tanto por el Ministerio de Salud como por el Servicio Fitosanitario del Estado para la importación y comercialización de productos, como también se aplicara para los productos nacionales de esta naturaleza.

Necesidad del proyecto: Establecimiento de procedimientos y competencias claros y precisos sobre inocuidad de los alimentos, de acuerdo con el análisis que se ejecutará, se considera necesario que Costa Rica tenga una herramienta legalmente constituida sobre el tema de inocuidad de los alimentos, que establezca como prioridad nacional la necesidad de mejorar el control y garantizar la inocuidad de alimentos, para evitar el surgimiento de Enfermedades Transmitidas por Alimentos (ETAs) y otros efectos más graves, así como poder brindar procedimientos ágiles que faciliten el proceso de exportación de alimentos hacia terceros países, y el desarrollo de controles adecuados a la importación

desde terceros países.	
<p>Justificación de impacto del proyecto: La disponibilidad de alimentos inocuos es fundamental para la salud humana, la productividad, el bienestar económico y el alivio de la pobreza. Las enfermedades transmitidas por alimentos (ETA), por el contrario, ocasionan un impacto negativo, tanto social como económico. Conforme el comercio de alimentos se ha incrementado, muchos países han registrado aumentos significativos en la incidencia de ETA provocadas por contaminación microbiana, como <i>Salmonella spp</i>, <i>Campylobacter</i>, y <i>Escherichia coli</i>.</p> <p>Del mismo modo, los contaminantes químicos presentes en la cadena alimentaria siguen siendo una causa significativa de ETA y de preocupación por sus implicaciones en la salud humana, incluyendo las toxinas naturales, como las micotoxinas, las toxinas marinas; los contaminantes ambientales y los residuos de plaguicidas y medicamentos veterinarios cuando no son utilizados adecuadamente.</p>	
<p>Restricciones: Las que se relacionen a la obtención de la información y datos meramente confidenciales que resulten indispensables incorporar en el resultado de la investigación.</p>	
<p>Entregables: Según lo disponga la escuela.</p>	
<p>Identificación de grupos de interés:</p> <p>Cliente(s) directo(s): Los administrados.</p> <p>Cliente(s) indirecto(s): El ordenamento jurídico.</p>	
<p>Aprobado por Director MIA: Félix Modesto Cañet Prades</p>	<p>Firma:</p>
<p>Aprobado por profesora Seminario Graduación: MIA. Ana Cecilia Segreda Rodríguez</p>	<p>Firma:</p>
<p>Estudiante: <i>Daglich Medina López</i></p>	<p>Firma</p>