

PROCEDIMIENTOS Y ACCIONES PREVIAS A LA FORMULACIÓN DEL PLAN NACIONAL SOBRE DROGAS, LEGITIMACIÓN DE CAPITALES, FINANCIAMIENTO AL TERRORISMO 2018-2022.

1. INTRODUCCIÓN.

1.1. Origen.

El presente estudio se efectúa en ocasión de solicitud planteada por la titular de Planificación Institucional a esta Auditoría.

1.2. Aspectos objeto de estudio.

Analizar las acciones planteadas previo a la formulación del Plan Nacional sobre Drogas, Legitimación de Capitales y Financiamiento al Terrorismo (PNsD) 2018-2022.

1.3. Alcance.

El estudio comprende del 1° de enero del 2017 al 31 de diciembre del 2018, ampliándose en aquellos casos que se considere necesario.

1.4. Marco de referencia.

- Ley General de Control Interno No. 8292, Gaceta No. 69 de 04 Setiembre 2002.
- Ley sobre Psicotrópicos, Drogas de uso no autorizado, Legitimación de Capitales, Financiamiento al Terrorismo y actividades conexas.
- Ley 8039 sobre Derechos de Autor y Derechos Conexos, 12 octubre 2000.
- Normas para el ejercicio de la Auditoría Interna, Gaceta No. 28 R-DC-119-2009
- Normas generales de control interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos su fiscalización, publicado en La Gaceta N° 26 de 6 de febrero del 2009.

1.5. Comunicación de resultados.

Conforme al acta No. AI-009-2019 del tres de diciembre del año en curso, se exponen los resultados del presente estudio especial al Director General, Director General Adjunto y Jefatura y asistente de la Unidad de Planificación Institucional, todos funcionarios de este ICD.

1.6 Generalidades.

El Instituto Costarricense sobre Drogas se creó mediante Ley 8204¹ del 26 de diciembre de 2001. Para lo que interesa el artículo 99 de dicha norma, señala:

“El Instituto Costarricense sobre Drogas será el encargado de coordinar, diseñar e implementar las políticas, los planes y las estrategias para la prevención del consumo de drogas, el tratamiento, la rehabilitación y la reinserción de los farmacodependientes, así como las políticas, los planes y las estrategias contra el tráfico ilícito de drogas y actividades conexas, la legitimación de capitales y el financiamiento al terrorismo./Dicho Instituto, como órgano responsable del diseño y la coordinación en la ejecución de las políticas para el abordaje del fenómeno de las drogas, la legitimación de capitales y el financiamiento al terrorismo, coordinará con las instituciones ejecutoras de programas y proyectos afines en estas materias.”.

En apego al marco normativo, esta Auditoría Interna basada en las potestades, competencias y deberes establecidos en la Ley General de Control Interno No. 8292², analizará situaciones que se derivaron en las etapas de formulación del Plan Nacional sobre Drogas, Legitimación de Capitales, Financiamiento al Terrorismo (PNsD) para el periodo 2018-2022.

Es conveniente indicar que dentro del plan de trabajo para el presente año no se contempla realizar un estudio sobre el tema mencionado, no obstante, se emitirá un informe de carácter especial de manera que sea un insumo en la preparación de futuras formulaciones de planes.

2. RESULTADOS.

2.1. Relativo a permisos institucionales a jefaturas.

Como toda institución pública el ICD debe cumplir con las directrices establecidas en el capítulo III artículo 28 del Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación No. 37735-PLAN³, relativo a la formulación de los planes que señala:

“a) Dirigir los procesos de planificación institucional dentro de los lineamientos, metodologías y procedimientos establecidos por la o el jerarca institucional y por el SNP.../d) Dirigir y coordinar los procesos de seguimiento y evaluación del cumplimiento institucional de las políticas y metas

¹ Ley Sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo y sus reformas.

² Gaceta No. 69 del 4 de setiembre del 2002.

³ Publicado en la Gaceta No. 122 del 26 de junio 2013.

AUDITORIA INTERNA

INFORME ESPECIAL AI-008-2019 (FINAL)

establecidas en el PND⁴ y en los instrumentos de planificación institucional, considerando otros instrumentos de planificación nacional, sectorial y regional/ e) Formular el PEI⁵ con sujeción a los lineamientos, metodologías y procedimientos emitidos por MIDEPLAN...”.

Conforme a información suministrada por la Oficina de Recursos Humanos, tal y como se puede ver en el siguiente cuadro desde el 2014 los jefarcas que han ocupado el puesto de Director General, han asumido recargo de funciones de cuatro jefaturas de unidades sustantivas.

| Jefatura | No. Resolución | Fechas | Periodo concedido |
|-------------------------------------|----------------|--------------------------|---------------------------|
| Unidad Administrativa Financiera | 070-2014 | 08/05/2014 al 07/05/2018 | 4 años |
| Unidad Proyectos Prevención | 083-2014 | 01/01/2015 al 31/05/2016 | 1 año, 4 meses |
| Unidad Asesoría Legal | 056-2016 | 08/10/2016 al 30/03/2017 | 4 años 6 meses* |
| | 013-2017 | 01/04/2017 al 31/03/2019 | |
| | 018-2018 | 01/04/2019 al 31/03/2021 | |
| Unidad Planificación Institucional. | 016-2008 | 02/05/2008 al 03/11/2008 | 6 meses (interrupción) |
| | 007-2012 | 01/02/2012 al 01/08/2012 | 7 meses (inicia otro |
| | 018-2012 | 02/08/2012 al 31/12/2012 | 5 meses |
| | 068-2012 | 01/01/2013 al 28/02/2013 | 2 meses |
| | 004-2013 | 01/03/2013 al 30/08/2013 | 6 meses |
| | 025-2013 | 01/09/2013 al 30/06/2014 | 10 meses |
| | 078-2014 | 01/07/2014 al 31/08/2014 | 2 meses (3 años, 2 meses) |
| | 031-2017 | 16/06/2017 al 15/12/2017 | 6 meses |
| | 064-2017 | 16/12/2017 al 15/06/2018 | 6 meses (1 año) |

Fuente: Oficina Gestión Institucional Recursos Humano certificación RH-067-2019.

- Acción de personal No 067-2019 del 05 de abril del 2019, fue ascendida jefe interina una funcionaria del área de Asesoría Legal, rige del 20 de febrero 2019 hasta el 31 de marzo del

En relación con el tema de los permisos, en las entrevistas planteadas al Señor Director General Adjunto, se le consulta sobre el rol desempeñado por la Unidad de Planificación Institucional en relación con el PNsd para el período 2018-2022, indicando:

“Fue escaso, porque no hubo participación ante la ausencia de personal en esa Unidad. Durante el 2017, la persona a cargo de esa área, estuvo ausente por 245 días, y durante el año 2018, por 176 días, sin contar las posibles vacaciones solicitadas. Sin embargo, cuando Karen regresa, se le comentan las acciones que se habían realizado y presentado y se le indican las instancias en las que la información se encuentra en ese momento”.⁶

⁴ Plan Nacional de Desarrollo.

⁵ Plan Estratégico Institucional

⁶ Acta No. 034-2019 del 17 de setiembre de 2019.

AUDITORIA INTERNA

INFORME ESPECIAL AI-008-2019 (FINAL)

Tal como lo señala el Director General Adjunto, la jefatura de Planificación forma parte de las jefaturas que se le otorgaron permisos sin goce de salario, y en los últimos diez años se ha ausentado en los siguientes periodos:

- ✓ un primer periodo de medio año, desde mayo 2008 hasta noviembre 2008.
- ✓ un segundo periodo por dos años y medio, de febrero 2012 a agosto del 2014.
- ✓ un tercer periodo por un año de junio 2017 hasta 15 de mayo 2018, que en total suman cuatro años, dos meses.

Como se observa en el cuadro de los cuatro años con dos meses, que estuvo la titular de la Unidad de Planificación ausente del ICD, la Institución nombró para su suplencia a un funcionario proveniente del Ministerio de Seguridad Pública como Jefe de Planificación del 1º de marzo del 2012 al 30 de junio del 2014 (2 años, cuatro meses), el resto del tiempo “un año diez meses”, el puesto de la jefe de planificación fue asumido como recargo por los directores de este ICD.

El artículo 33 del Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento, señala en el inciso c) que las licencias sin goce de salario hasta por un mes podrán concederse mediante resolución interna firmada por el ministro, viceministro, o el máximo jerarca de la institución respectiva, y las licencias mayores de un mes podrán concederse con apego estricto a las disposiciones y entre, ellas el punto 6) que señala:

“No podrán concederse licencias continuas argumentando motivos iguales o diferentes, hasta después de haber transcurrido por los menos seis meses de reintegro del servidor al trabajo, excepto casos muy calificados a juicio del ministro o máximo jerarca de la institución sin que se perjudiquen los fines de la administración.”.

Por lo anterior, el Dictamen C-396-2005 de 15 de noviembre de 2005 o Dictamen C-142-2008 del 05 de mayo del 2008, señalan:

“...Hemos afirmado que el otorgamiento de esta clase de permisos constituye una mera facultad y no una obligación para el jerarca, el cual tiene la potestad de valorar los motivos en que se fundamenta la correspondiente solicitud y determinar discrecionalmente si cabe la concesión de tal beneficio, sopesando las consecuencias que ello pueda tener sobre la prestación de los servicios en la institución, las condiciones del funcionario de que se trate etc., con apego a principios de justicia, conveniencia y objetividad...”.

Conviene que la Dirección General establezca lineamientos para aprobar permisos sin goce de salario a funcionarios del ICD, de manera que garantice

ante la ausencia de titulares en puestos claves debe en coordinación con Recursos Humanos crear un plan de contingencia en el sentido de mantener la continuidad de las operaciones, minimizando que la operación de la institución no se vea afectada.

2.2. Gestiones relativas a la formulación del PNSD 2018-2022.

Los numerales 99 y 100 de la Ley 8204, establece que el ICD entre otros deberes tiene la responsabilidad de diseñar e implementar las políticas, los planes y estrategias para la prevención del consumo de drogas, el tratamiento, la rehabilitación y la reinserción de los farmacodependientes, así como las políticas, los planes y las estrategias contra el tráfico ilícito de drogas y actividades conexas, la legitimación de capitales y el financiamiento al terrorismo.

Previo a desarrollar el contexto del tema sobre la preparación de las etapas que reúnen un plan estratégico, se entrevistaron⁷ a los directores de este Instituto, relativo al proceso gestado para la formulación del Plan 2018-2022, en lo que interesa en este tema, se transcribe lo siguiente:

“...a raíz de cinco puestos que tuvimos que asumir desde esta Dirección durante mucho tiempo, hubo varias particularidades, tareas con plazos establecidos...” /...En el año 2017 para el segundo semestre nos encontramos en un momento que había que tomar una decisión que era la elaboración del nuevo Plan, ya que el anterior tenía vigencia hasta el 2017. En una reunión de esta Dirección con la unidad de planificación se dieron las líneas para lo que se requería...iniciar el Plan Nacional de Drogas, iniciar con la etapa de finalización del PNSD 2018-2023, en esa reunión se le dio el tema de las prioridades institucionales, una semana después de esa reunión recibí la solicitud de un permiso sin goce de salario por parte de la jefatura de la unidad de Planificación Institucional...”.

Dada la ausencia de la titular para elaborar el plan, y en vista de que la Dirección tiene la responsabilidad de velar y asegurar la continuidad de las operaciones y no afectar la consecución de los objetivos y metas planteados en el ICD, los directores actuales solicitan colaboración a la Embajada de Estados Unidos de América, quienes efectivamente brindan el apoyo mediante el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), quienes ejecutan el proceso de elaboración en coordinación con los titulares de las siguientes unidades sustantivas: Unidad de Inteligencia Financiera, Unidad Programas de Inteligencia, Unidad de Programas de Prevención, Unidad de Control y Fiscalización de Precusores y Químicos Esenciales y Unidad de Recuperación de Activos, e incluso fue considerada

⁷ Acta No. AI-034-2019 del y Acta No. AI-035-2019

la sociedad civil se hicieron encuestas en centros penales, y participó el Ministerio de Seguridad Pública.

Lo anterior, se confirma en la entrevista planteada a los jefes, en donde indica y a manera de resumen se transcribe:

“...Se pidió la colaboración de la Embajada de EEUU, por la necesidad de contar con una instancia experta que consolidara la información recabada, para su revisión respectiva por parte de los conocedores en cada tema, y su posterior publicación. Consideramos que la Embajada podía ayudarnos al respecto...La embajada nos contacta y nos indica que podíamos contar con el ICAP.../ Se hicieron mesas de trabajo con estos equipos, donde se compartieron datos y criterios para ir levantando el documento, hubo talleres donde se logra la participación de entidades externas entregando su aporte basados en la línea de trabajo planteada. Dicho documento establece un hito, porque la figura cambia a cuatro pilares: Drogas y Delito, Drogas y Salud, Drogas y Desarrollo Humano, y Drogas y Derechos Humanos, nace de recomendaciones internacionales donde Costa Rica ha participado, para poder enfocarlo y dirigirlo de una forma más adecuada.”.

En relación con el documento emitido por el ICAP, se conoció que en sesión ordinaria número cero cuatro del 26 de abril de 2018, personeros del ICAP realizan la exposición metodológica del plan, y comentan que se realizó una reunión con dieciséis instituciones involucradas en el tema de drogas y así contar con un Plan sólido e integral, se cuenta con una estructura más flexible y actual con un enfoque de salud pública y orientación al ser humano; a la vez, recomiendan incorporar acciones preventivas del Viceministerio de Paz y acciones del Ministerio de Cultura y Juventud y del Instituto Costarricense de Deporte (ICODER), con un enfoque de promoción de la salud y desarrollo humano.

En esta ocasión, luego de expuesto el plan el órgano colegiado de este Instituto, toma el ACUERDO CERO VEINTINUEVE-CERO CUATRO-DOS MIL DIECIOCHO, que se transcribe: “...Aprobar el Plan Nacional de Drogas presentado en la sesión ordinaria cero cuatro del jueves veintiséis de abril del dos mil dieciocho e incorporar las solicitudes del Consejo Directivo sobre incluir al ICODER, Ministerio de Cultura y Juventud y Viceministerio de Paz...”.

Sobre la presentación de dicho plan, es importante señalar, que se hizo de manera tardía, por cuanto el mismo debió haberse expuesto al Consejo en el segundo semestre del 2017, y fue hasta abril del 2018 que lo conoció y aprobó el órgano colegiado, siendo cuestionable el desfase en que el ICD no contó con el PNsD, ocasionando que las estrategias, metas, tareas, deberes y responsabilidades

contenidas en dicho plan no se materializarán, aspecto que debe considerarse a futuro sobre las fechas que debe involucrar las etapas de los planes del ICD.

Al incorporarse al ICD la titular de la Unidad de Planificación en mayo de 2018, luego de contar con un permiso sin goce de salario hasta el 15 de junio del mismo año, y conocer que el ICAP había preparado el PNSD, procede a emitir el oficio UPLA-13-2018 del 13 de setiembre de 2018, copiado a esta Auditoria, luego de una serie de comunicaciones con los Señores Directores, donde plantea disconformidad al documento emitido por personeros del ICAP, expresando aspectos como los siguientes:

“...I. Tanto los miembros del Consejo Directivo de la Administración Solís como los integrantes del actual Consejo Directivo, no conocen y, por ende, no han aprobado el contenido PNSD-2018-2022.../II...El PNSD actual no evidencia el nivel de avance y cumplimiento de los programas y los proyectos que operacionalizaron en ese entonces, las políticas de Estado a la fecha vigentes.../V...que la Política Marco” definida en el documento de referencia (página 47) no cumple con los requisitos técnicos necesarios, resultando ser más que una decisión política, un conjunto de buenas intenciones sin un norte claramente identificado y un fin viable, medible y alcanzable en el tiempo...”.

De lo transcrito, en el mismo oficio finaliza con el punto VIII., exponiendo...”4) como responsable por norma de elaborar, actualizar, monitorear y evaluar el Plan Nacional sobre Drogas...no aprobamos técnicamente las versiones que de este documento existen, aconsejando así, su reelaboración, ya que de no hacerse, se estaría incumpliendo con nuestro cometido como ente rector responsable de abordar de manera integral y equilibrada el fenómeno de las drogas en cualesquiera de sus manifestaciones....”.

Otro punto a analizar, refiere a lo expresado por la titular de Planificación en oficio No. UPLA-20-2018 del 17 octubre 2018, el cual esta unidad le fue copiado, en donde reitera el tema abordado en el oficio UPLA-013-2018, y señala:

“Tanto los miembros del Consejo Directivo de la Administración Solís como los integrantes del actual Consejo Directivo, no conocen y, por ende, no han aprobado el contenido del PNSD 2018-2022. / como responsables por norma de elaborar, actualizar, monitorear y evaluar el Plan Nacional sobre Drogas, Legitimación de Capitales y Financiamiento al Terrorismo, no aprobamos técnicamente las versiones que de este documento existen, aconsejando su reelaboración...”.

En relación con la no aprobación técnica por parte de la experta en materia de planificación, y en donde recomienda la reelaboración del mismo, es un aspecto que debe ser resuelto entre las partes involucradas, de manera que se

consolide todo el bagaje del fenómeno de las drogas, fomentando condiciones de respeto y profesionalismo para el intercambio de ideas constructivas; sin embargo, eventualmente podrían existir “juicios de valor”, “interpretaciones” y “puntos de vista” que demanden consenso entre los funcionarios que constituyen la administración activa, previendo que las diferencias no afecten ni entorpezcan los objetivos institucionales; por tanto, son situaciones que no es competencia dentro del marco jurídico por esta Auditoría en involucrarse en dichos conflictos, en este caso son las unidades de recursos humanos las llamadas a mediar los mismos.

Además, señala la titular UPLA, en respuesta a consulta realizada por esta Auditoría sobre si hubo ilegalidad referente a la formulación del PNsD 2018-2022, indicando lo siguiente:

“Bueno, no sé si hablar de ilegalidad, lo que sí hubo fue negligencia y torpeza administrativa. También hubo hostigamiento laboral, ya que desde el momento que regrese al ICD se me mantiene al margen del proceso de formulación del plan, o sea, no me integran al equipo del ICAP/ICD y no me informan sobre el nivel de avance de dicho proceso. A esto agrego un sinnúmero de irregularidades, incumplimiento del deber ser técnico, entre otras anomalías.”

De lo anterior, es prudente resaltar que, para las fechas de emisión de ambos documentos, ya se conocía aprobación del plan por parte del Consejo Directivo del ICD quien además es el único órgano que tiene la facultad jurídica y técnica para anular, improbar o aprobar los documentos que nacen en el seno de la administración activa, producto del desempeño de las funciones enmendadas por ley.

Procede que la Dirección General y la Unidad Planificación Institucional, en el tema de formulación de planes estratégicos redefinan los plazos que se deberán considerar para la formulación del Plan Nacional sobre Drogas, en concordancia con la política pública vigente, los deberes institucionales, las prescripciones establecidas en los planes anteriores, recurso humano competente y disponible, con el propósito de implementar los planes en tiempo y forma pertinentes alcanzando las metas y los objetivos propuestos.

2.3. Delimitación de responsabilidades sobre PNsD 2018-2022.

En el presente punto se analizan las responsabilidades de la estructura organizativa y la función de mando que deben ejercer los distintos actores de la administración activa para llevar a cabo las tareas pertinentes en pro de la consecución de los objetivos establecidos por la institución.

AUDITORIA INTERNA

INFORME ESPECIAL AI-008-2019 (FINAL)

La responsabilidad de la formulación e implementación del Plan Nacional sobre Drogas corresponde al Consejo Directivo, Dirección General, Dirección General Adjunta, unidades sustantivas y entes externos asociados al delito de oferta y demanda de drogas, todas en coordinación con la Unidad de Planificación Institucional.

Para ello, se detallan los siguientes puntos:

2.3.1. Planteamientos emitidos por la UPLA sobre PNsD.

En relación con este tema, esta Auditoría conoció por medio de documentos emitidos por parte de la UPLA, afirmaciones que concluyen actos de plagio en el contenido del Plan Nacional sobre Drogas, Legitimación de Capitales y Financiamiento al Terrorismo 2018-2022.

Para afirmar lo externado por la titular de dicha unidad, se procede por parte de esta Auditoría Interna, a efectuarle entrevista con el propósito de ampliar lo sucedido, y con acta AI-037-2019 del 23 de setiembre de los corrientes, expresa:

“Dichas pruebas están en el documento que ustedes deben de tener, todo eso está en el entregable denominado “Observaciones técnicas y metodológicas...”

Sobre este mismo tema se consultó al Director General Adjunto⁸, quién señala:

“Insisto, y es la tercera vez que lo digo en esta entrevista, el documento de Observaciones aportado por la Unidad de Planificación, para mí, es muy bueno; sin embargo, las aseveraciones sobre plagio, no las comparto. Hasta donde yo sé, el plagio se da cuando usted presenta como suya, una información que hizo alguien más, y este hecho se consuma en un documento formal, publicado. Y no me atrevería a plantear una aseveración de este tipo. El plagio se daría hasta que el documento este publicado. Este documento al cual se refiere ella, estaba en revisión, lo más prudente es que ella hubiese hecho las observaciones correspondientes. Lo demás, del documento de Observaciones aportado por la Unidad de Planificación, estaba muy bien elaborado”.

De igual forma esta Auditoría consultó al Director General quién manifestó en acta No. 035-2019, lo siguiente:

⁸ Acta No. 034-2019

AUDITORIA INTERNA

INFORME ESPECIAL AI-008-2019 (FINAL)

“Es un documento de trabajo, no era un documento final, está dentro del proceso de elaboración, si cuando son conceptos como plagio, concepto muy fuerte, me gustaría saber el fundamento para que ella exprese el termino sobre un documento final y que es parte y cuestiona la integridad de otra entidad que colaboró con la elaboración de dicho plan. Sobre los otros criterios son técnicos que ella utilizó. La razón principal para enviar el Plan a Karen, es precisamente para que a futuro no nos acusara el ICAP de plagio, era más bien para ajustar el plan y evitar cuestionamiento”.

También, dentro del contexto de los oficios Nos. UPLA-15-2019 del 30 de mayo de 2019 y UPLA-020-2018 del 17 de octubre de 2018 emitidos por la profesional, se tiene:

- ✓ Alega que no hubo rol por parte de la UPLA en relación con el PNsD 2018-2022.
- ✓ Que no se incluyeron las etapas de elaboración, específicamente aquellas que fueron desarrolladas después del 15 de mayo 2018.
- ✓ Que hubo vicios de plagio, desconocimiento, carencia de validez y legitimidad técnica y política en el desarrollo del PNsD 2018-2022, tomados de los documentos PNsD 2013-2017 y el Informe de Situación Nacional Drogas y Actividades Conexas, Costa Rica 2016.

Al analizar lo señalado por las funcionarias, se comprueba que literalmente en párrafo III del citado documento las funcionarias señalan:

“Si bien es cierto, en el capítulo 1 del PNSD 2018-2022 denominado “Costa Rica ante el fenómeno de las drogas”, se hace un esfuerzo descriptivo y analítico; también es cierto, que se incurre en reiteradas ocasiones en vicios de plagio...Los documentos plagiados son: “Plan Nacional sobre Drogas, Legitimación de Capitales y Financiamiento al Terrorismo 2013-2017” e “Informe de situación Nacional Drogas y Actividades Conexas, Costa Rica 2016.”.

De igual manera, la asistente profesional de la unidad objeto de estudio, certifica aspectos comprobados como plagio; y para mayor comprensión se detalla entre lo que interesa de la tabla No. 3 denominada “Identificación de contenido viciado del PNsD 2013-2017 en el PNsD 2018-2022, capítulo II, lo siguiente:

| Apartado del PNSD 2018-2022 | Página | Apartado del PNSD 2013-2017 | Página |
|---|---------------------|---|--|
| Capítulo 2. Enfoque estratégico de la política nacional | Pág. 46 (Párr. 5-8) | Capítulo 2: Enfoque estratégico de la política nacional | Pág. 67 (Párr. 3 y 5-6) Pág. 68 (Párr. 1) |

AUDITORIA INTERNA

INFORME ESPECIAL AI-008-2019 (FINAL)

| | | | |
|--|---|--------------------------|---|
| 2.1. Fundamentos estratégicos | | | |
| 2.1.2. Principios Rectores del Plan Nacional Sobre Drogas. | Principios: b, c, d, e, f, g. (Pág. 47) | 2.4. Principios rectores | Principios: b, c, d, e, f, g. (Pág. 69) |

Fuente: Unidad Planificación ICD...

Como se aprecia, la funcionaria de Planificación hace una comparación entre los documentos y detalla las páginas y párrafos con contenido eventualmente viciado según su criterio, no obstante el término plagio⁹ se define en el diccionario de la Real Academia Española como la acción de:

“copiar en lo sustancial obras ajenas, dándolas como propias”. Desde el punto de vista legal es una infracción al derecho de autor acerca de una obra artística o intelectual de cualquier tipo, en la que se incurre cuando se presenta una obra ajena como propia u original.”.

Así pues, una persona comete plagio si copia o imita algo que no le pertenece y se hace pasar por el autor de ello sin su autorización. En el caso de documentos escritos, por ejemplo, se tipifica este delito cuando, sin uso de comillas o sin indicar explícitamente el origen, ni citar la fuente original de la información, se incluye una idea, un párrafo, una frase ajena, una fotografía o la obra completa”.

En relación con las aseveraciones de plagio expuestas por ambas funcionarias de unidad objeto de examen, llama la atención de esta Auditoría que se mencionen como “plagio” enunciados que tienen relación con los principios rectores y fundamentos estratégicos, los cuales deberían ser la esencia de cualquier documento que contenga el plan estratégico institucional.

Por otro lado, cabe destacar que el Plan Nacional sobre Drogas, Legitimación de Capitales, Financiamiento al Terrorismo corresponde a un tema país, es una obra pública, donde sus bases dependen de una política pública, y su autoría le pertenece al Estado, en este caso al Instituto Costarricense sobre Drogas.

Al respecto, la Ley No. 8039, Derechos de Autor y Derechos Conexos establece:

“Toda persona puede utilizar, libremente, en cualquier forma y por cualquier proceso, las obras intelectuales pertenecientes al dominio público; pero si

⁹ <https://www.google.com/plagios>

fueren de autor conocido, no podrá suprimirse su nombre en las publicaciones o reproducciones, ni hacer en ellas interpolaciones, sin una conveniente distinción entre el texto original y las modificaciones o adiciones editoriales”.¹⁰

“Quien adapte, traduzca, modifique, refunda, compendie, parodie, extracte, de cualquier manera, la sustancia de una obra de dominio público es el titular exclusivo de su propio trabajo; pero no podrá oponerse a que otros hagan lo mismo con esa obra de dominio público”.¹¹

De lo anterior, resulta que los documentos que deriven de las actividades que por ley le competen al ICD como ente público es información de dominio público, por lo tanto, no se puede denominar plagio a la utilización de documentos que son parte del acervo de conocimiento y de propuestas que sirven para impulsar el desarrollo del país, y no se puede considerar un documento como el PNsD 2013-2017 y el PNsD 2018-2022 privado en vista de que es elaborado por un funcionario público en el ejercicio de sus funciones, por tanto, no se puede aseverar plagio de los contenidos como lo mencionan las funcionarias de Planificación, por ser copias de un documento a otro que renuevan ideas de planes nacionales que se han editado en años anteriores.

Referente a la certificación presentada por la funcionaria de UPLA que ostenta el puesto Profesional de Servicios Civil 1A, con fecha 04 de octubre del 2019, donde señala que realizó:

“Un análisis comparativo entre el contenido del documento “*Plan Nacional Sobre Drogas, Legitimación de Capitales y Financiamiento al Terrorismo 2018-2022 INFORME FINAL*” versión ICAP, y los documentos: “*Plan Nacional sobre Drogas, Legitimación de Capitales y Financiamiento al Terrorismo 2013-2017*” y el “*Informe de Situación Nacional Drogas y Actividades Conexas, Costa Rica 2016*”, que dicha revisión consistió en la detección de contenido en el PNsD 2018-2022 extraído de los otros dos documentos, que carecía de citación directa e indirecta, por ende, con vicios de plagio y que los resultados fueron presentados en el informe “*Observaciones técnicas y metodológicas al Plan Nacional Sobre Drogas, Legitimación de Capitales y Financiamiento al Terrorismo 2018-2022*” en septiembre de 2018.

Por lo externado por dicha funcionaria es necesario nuevamente reseñar que no existe plagio en documentos públicos, pues si bien para la preparación del plan se contrató a la empresa ICAP quien contó con consultores profesionales, coordinaron

¹⁰ Artículo No. 7, Ley 8039

¹¹ Artículo No. 8, Ley 8039

y contaron con el apoyo de titulares de las unidades sustantivas de este ICD, y según las formas requeridas y dentro del límite de sus atribuciones y funciones otorgadas por Ley 8204 y el artículo 28 de la Ley No 5525 “Ley de Planificación Nacional”.; las aseveraciones planteadas deben abordarse con cautela, por cuanto, tanto el PNsD 2013-2017 y PNsD 2018-2022 corresponden al ámbito público, nacen en el seno del ICD y dichas afirmaciones podrían incurrir eventualmente en omisiones de interpretación legal y desacreditando un documento que nace en el seno institucional.

Procede que la Dirección General garantice mediante el establecimiento de instrumentos de control, los documentos que se derivan del quehacer institucional se encuentren libres de “vicios” en su autoría, con el propósito de minimizar el riesgo de que la institución a futuro sea querellada por actos de ilegalidad referentes a derechos de autor por parte de personas internas o externas a la institución.

2.3.2. En el tema de deberes y responsabilidades.

El artículo 25 independencia funcional y de criterio de la Ley General de Control Interno:

“Los funcionarios de la auditoría interna ejercerán sus atribuciones con total independencia funcional y de criterio respecto del jerarca y de los demás órganos de la administración activa.”. (Subrayado y negrita es nuestro)

Es necesario recordar que el Sistema de Control Interno está determinado por componentes orgánicos y funcionales, por tanto, procede que tanto la administración activa como la Auditoría Interna, asuman los roles que a cada uno le corresponda, evitando el riesgo de coadministración por parte de la Auditoría y que la administración violente la independencia funcional de esta unidad asesora y de advertencia.

Con fundamento en lo anterior se describe que el pasado 14 de junio de 2019, la Auditoría Interna recibe de la jefatura de Planificación Institucional correo electrónico donde dicha titular sugiere a esta unidad realizar un estudio y textualmente argumenta:

“...solo manifiesto mi esperanza en Dios para que la señora auditora del ICD realice el estudio respectivo mismo que deberá relacionarse con: a) el proceso gestado para la formulación del Plan Nacional sobre Drogas, Legitimación de Capitales y Financiamiento al Terrorismo 2018-2022, b) el proceso desarrollado para la elaboración de la ENDDA 2019-2029 y el PNsD 2019-2023; y c) el pilotaje denominado “Rediseño de estructuras programáticas presupuestarias” y el rol de la UPLA en el mismo...”

Con fundamento en la norma citada, esta Auditoría enfatiza que la titular de la Unidad de Planificación debe evitar extralimitar sus competencias sugiriendo el quehacer institucional de Auditoría Interna, por cuanto la independencia, dentro de este contexto se define como la ausencia de influencias o intereses que menoscaben la objetividad del auditor a la hora de realizar su trabajo de auditoría.

Sobre el tema en cuestión, es conveniente que la administración activa tenga presente que la Auditoría es un ente que debe brindar seguridad razonable sobre los sistemas de la administración, que no debe verse influenciada por diferentes aspectos de origen administrativo y que su desempeño en todo momento es realizar un trabajo con una actitud de escepticismo profesional reconociendo que pueden existir circunstancias que hagan que los procesos estén representados erróneamente en la forma de materializarse.

Lo anterior, significa que el auditor hace una evaluación objetiva e imparcial sobre la validez de las situaciones evidenciadas, cuyo propósito es asegurar eventos o circunstancia que puedan afectar, de manera adversa, la capacidad del auditor de planear y desempeñar el trabajo de auditoría para reducir el riesgo a un nivel aceptablemente bajo; actividades preliminares que permiten asegurar que la unidad planea un trabajo de auditoría para:

- ✓ Conservar la independencia y objetividad necesarias para desempeñar el trabajo respecto de la administración activa y jefarcas del ICD.
- ✓ No haya problemas con la integridad de la información que pueda afectar el trabajo de la Auditoría según los procesos detectados en el universo auditable.

Siendo congruentes con lo anterior, no es de recibo por parte de esta unidad la posición adoptada por la jefatura de la UPLA, por cuanto se compromete contundentemente la independencia funcional con la cual deben fundamentarse las actuaciones que competen esta Auditoría, reconociendo que todo el trabajo que se desarrolla corresponde a una planeación que conlleva una metodología aplicada, no obstante, para este caso en concreto considera esta auditoría de requerir la intervención de esta unidad, lo procedente era presentar la denuncia respectiva en apego a los deberes y derechos que amparan a los funcionarios públicos.

Por tanto, conviene que la administración activa, en particular la UPLA no interfiera en la ejecución de los deberes de la Auditoría Interna, manteniéndose al margen de la independencia funcional y de criterio legalmente estipulados, con el propósito de no violentar esa autonomía y propiciar el ambiente idóneo para las evaluaciones futuras.

2.4. En el tema de clima organizacional.

Idalberto Chiavenato, autor de varias obras y experto en el tema de las organizaciones define lo siguiente:

“...al ambiente interno existente entre los miembros de la organización, está estrechamente ligado al grado de motivación entre los miembros. Existe consenso entre los autores de que el clima es un fenómeno relativamente estable en el tiempo, que distingue a una organización de otra, que es descriptivo y no evaluativo y que tiene una influencia en el comportamiento de las personas.”.

Por lo expresado por el autor Idalberto Chiavenato, se refiere a todo aquello que se identifica, de lo cual las terceras personas y los miembros internos de la organización se forman un criterio sobre la institución. Esta Auditoria considera que sin resultados posteriores a un estudio, es difícil e irresponsable emitir una opinión profesional que valide y garantice el correcto e incorrecto accionar que refleja el clima organizacional actual.

En este punto se conoce el oficio UPLA-015-2019, emitido por la jefatura de Planificación Institucional dirigido al presidente actual del Consejo Directivo del ICD, y señala la disconformidad, discrepancia o problema con la Dirección General y Dirección General Adjunta relativa al ámbito de competencia de la UPLA; y para ampliar sobre el tema, se procede por parte de esta auditoría a incluir en las preguntas de las entrevistas formuladas a los Señores Directores, con el objetivo de conocer la opinión respecto a lo señalado por la funcionaria, cuyas respuestas en el orden de números de actas exponen el punto de vista, y que se transcribe de seguido:

Acta AI-034-2019, pregunta No. 5, al Director General Adjunto:

“No lo sé, no hemos querido entrar en controversia con nadie, en todo momento hemos mostrado disposición para atender lo que se considere necesario. Si se hubiese tenido que solucionar algo, estaría en la mayor disposición. Sí recuerdo que ella insinúa que nosotros como directores no hemos compartido la información al Consejo Directivo; sin embargo, cada vez que nos remitía información, siempre se envió al Consejo Directivo. Siempre se le ha consultado a ella cada vez que se debe responder al Consejo alguna situación, a pesar de que al Consejo Directivo le pudimos haber brindado respuestas, sin requerirle participación.” ...

Acta AI-035-2019, pregunta No. 5, al Director General:

“Todo lo que indica ella en ese oficio se le respondió y también al presidente del Consejo Directivo, al contrario, se le fortaleció la unidad dotándola de una funcionaria extra y también se le acondicionó la oficina, se le agrando para que las dos pudieran realizar sus funciones de una manera óptima. Se le dieron las contrataciones de hotel, para la gestión que se requiere por parte de esa unidad. Por tanto, no es de recibo que en un documento institucional ella haga esas aseveraciones en un oficio al presidente del Consejo Directivo.”.

Por lo externado por ambos jercas es importante señalar que Planificación Institucional es un órgano staff responsable de labores propias del ámbito del desarrollo organizacional, y por tanto esta Auditoría se mantiene al margen de los asuntos que atañen a la estructura administrativa, específicamente cuando existen diferencias de criterios entre los funcionarios, garantizando el debido cuidado profesional, la independencia y objetividad entre los componentes orgánicos del control interno.

Así las cosas, se reitera que la Auditoría es un órgano funcional del Control Interno, lo que delimita el accionar de la unidad en los temas que conciernen especialmente al sistema de control interno institucional y sistema de valoración de riesgos, no obstante, se recomienda lo siguiente en aras de la sana convivencia entre los funcionarios:

Que la Dirección General establezca los canales de comunicación oportunos y asertivos para garantizar a los funcionarios mecanismos de apoyo que validen sus acciones, fortalezcan sus competencias, fomenten la tolerancia, respeto y trabajo en equipo sin interponer las diferencias de criterios.

Corresponde a la Dirección General en coordinación con el área de Gestión del Talento Humano propiciar espacios de acompañamiento con profesionales en la materia con el fin de asegurar la sana convivencia entre los funcionarios del ICD y enfocar los esfuerzos en materializar los objetivos planteados por la institución.

3. CONCLUSIONES.

Desde el 2014 los Directores Generales han asumido recargo de funciones de jefaturas de las unidades Administrativo Financiero, Proyectos de Prevención, Asesoría legal y Planificación Institucional; siendo la titular de la Unidad de Planificación la funcionaria que ha permanecido más tiempo ausente por permisos sin goce de salario en los últimos diez años, pues desde el 2012 ha solicitado autorizaciones durante más de cuatro años para diferentes motivos.

Dada la ausencia de la titular en los años mencionados, la actual Dirección General, solicita colaboración a la Embajada de Estados Unidos de América para la elaboración del Plan Nacional sobre Drogas para los periodos 2018-2022, quienes brindan el apoyo mediante el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), y en coordinación con titulares de Unidad de Inteligencia Financiera, Unidad Programas de Inteligencia, Unidad de Programas de Prevención, Unidad de Control y Fiscalización de Precursores y Químicos Esenciales y Unidad de Recuperación de Activos, confeccionan el PNDS, el cual es expuesto y aprobado por el Consejo Directivo del ICD en abril del 2018.

Se conoció mediante documentos emitidos por parte de la UPLA, afirmaciones que concluyen en actos de plagio en el contenido del Plan Nacional sobre Drogas, Legitimación de Capitales y Financiamiento al Terrorismo 2018-2022. Además, la funcionaria de Planificación, manifiesta disconformidad, discrepancia o problema con la Dirección General y Dirección General Adjunta relativa al ámbito de competencia de la UPLA.

4. RECOMENDACIONES.

A LA DIRECCIÓN GENERAL.

1. Conviene que la Dirección General establezca lineamientos en relación con los permisos sin goce de salario otorgados a los funcionarios del ICD, de manera tal que garantice en ausencia de dichos funcionarios la continuidad de las operaciones. **(Ver punto 2.1 de este informe).**

2. Procede que la Dirección General y la Unidad Planificación Institucional, en el tema de formulación de planes estratégicos determinen los plazos para las etapas que involucra la formulación de Plan Nacional sobre Drogas, con el propósito de implementar en tiempo y forma el método para el logro de metas y los objetivos propuestos. **(Ver punto 2.2 de este informe).**

3. Procede que la Dirección General garantice mediante el establecimiento de instrumentos de control, que los documentos que se derivan del quehacer institución se encuentren libres de “vicios” en su autoría, con el propósito de minimizar el riesgo de que la institución a futuro sea querellada por actos de ilegalidad referentes a derechos de autor por parte de personas internas o externas a la institución. **(Refiérase al punto 2.3.1 de este informe).**

4. Conviene que la administración activa, en particular la UPLA no interfiera en la ejecución de los deberes de la Auditoría Interna, manteniéndose al margen de la independencia funcional y de criterio legalmente estipulados, con el propósito de no

violentar esa autonomía y propiciar el ambiente idóneo para las evaluaciones futuras. **(Refiérase al punto 2.3.2 de este informe).**

5. Que la Dirección General establezca canales de comunicación oportunos y asertivos para garantizar a los funcionarios mecanismos de apoyo que validen sus acciones, fortalezcan sus competencias, fomenten la tolerancia, respeto y trabajo en equipo sin interponer las diferencias de criterios. **(Véase el punto 2.4 de este informe).**