
**INFORME DE EVALUACIÓN SOBRE EL PROCESAMIENTO DE
DECLARACIONES DE DINERO Y TITULOS VALORES
LLEVADOS POR LA UNIDAD DE
INTELIGENCIA FINANCIERA.**

1. INTRODUCCIÓN.

1.1 Origen del estudio.

Este estudio se desarrolla con base en el plan de trabajo actual de esta unidad.

1.2 Aspectos objeto de estudio.

Determinar y evaluar los procedimientos en la eficiencia, eficacia, y control de las actividades relacionadas con la ejecución y aplicación de los dineros y títulos valores incautados en cumplimiento con el marco jurídico establecido.

1.3 Alcance del estudio.

Comprende el período entre 1° de enero de 2011 al 31 diciembre de 2014, ampliándose en aquellos casos que se considere necesario.

El trabajo se realizó con sujeción al Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización.

1.4 Marco de referencia.

- Ley 8204 Estupefacentes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, legitimación de capitales y actividades conexas y sus Reglamento.
- Manual de normas generales de control interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización.
- Ley N° 8292 General de Control Interno.
- Recomendaciones GAFILAT.
- Manual de normas técnicas para la gestión y el control de las tecnologías de información de la CGR.

1.5 Exposición a la administración activa.

Según acta No. 048-2015 del 17 de junio del año en curso, los resultados del presente estudio fueron de conocimiento al Director General, Director General Adjunto, Jefe de la Unidad de Inteligencia Financiera y al Jefe de Tesorería, todos funcionarios de este Instituto.

Con el oficio O-UIF-206-2015 del 22 de junio de los corrientes, el titular de la unidad evaluada, señala comentarios sobre los puntos enunciados por esta unidad, por lo que se efectúa el análisis y revisión; desde el ámbito de independencia se realizan los ajustes.

Por otra parte, la matriz fue remitida vía electrónica por el Director General Adjunto el ocho de julio de este año, seis días después de haberse vencido el plazo para enviar la información y ordenar la implantación de las recomendaciones, omitiendo lo establecido en el artículo 36 de la Ley General de Control Interno, por lo que se insta a cumplir con la normativa que rige la materia en relación con los plazos sobre los informes elaborados por esta Auditoría Interna.

1.6 Generalidades del estudio.

El Instituto Costarricense sobre Drogas presenta en su estructura organizacional, a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), conformada por trece profesionales en las especialidades de Administración de Empresas con énfasis en Contaduría pública y Finanzas.

Las funciones de la UIF se describen en los artículos 123, 124, 125 y 126 de la Ley 8204. Sus ocupaciones principalmente van dirigidas a recopilar y analizar los informes, formularios y reportes de transacciones sospechosas, además, están obligados a suministrar todo tipo de información requerida para las investigaciones de las actividades y delitos regulados por dicha ley.

El artículo treinta y cinco señala la regulación del movimiento de entradas y salidas de divisas monetarias: efectivo y títulos valores, utilizando como medida de control la declaración de los viajeros por los puestos fronterizos, terrestres y aeropuertos, formularios que son remitidos a este ICD para el respectivo análisis por la Unidad de Inteligencia Financiera.

En concordancia a las funciones encomendadas a esta unidad mediante la Ley General de Control Interno y su Reglamento, propiamente el artículo 21, la Auditoría Interna proporciona a la ciudadanía garantía razonable de la actuación del jerarca y del resto de la administración conforme al marco legal, técnico y a las sanas prácticas. De acuerdo a lo establecido en el marco jurídico, se procede a verificar el cumplimiento de lo mencionado, evidenciándose lo siguiente:

2. RESULTADOS.

Comprende el análisis de manera objetiva e independiente donde se verifica los estándares de calidad en la información, procedimientos en el quehacer de la institución. Para el desarrollo de las siguientes páginas se brindarán oportunidades de mejora, cuya atención y responsabilidad es única y exclusiva de la administración activa.

2.1 Registro y control sobre declaraciones.

El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), en la recomendación 32¹, señala que los países deben contar con medidas establecidas para detener o restringir moneda o instrumentos negociables al portador sobre los que se sospecha una relación con el financiamiento del terrorismo, el lavado de activos o delitos determinantes, que son declarados o revelados falsamente.

Es por esa razón que Costa Rica por medio de la Ley 8204 en su artículo 35, define acciones para obligar al viajero a declarar a las autoridades judiciales y administrativas presentes en los puestos de control fronterizos el dinero que portan cuando ingresan o salen de país, siendo el ICD el depositario judicial.

El ICD como ente rector en materia de legitimación de capitales, tiene dentro de las funciones asumidas por la Unidad de Inteligencia Financiera, el seguimiento de las declaraciones aduaneras por los viajeros reportados por los aeropuertos y zonas fronterizas.

¹ Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y de la proliferación.

A finales del 2010 ante la necesidad de cumplir con el mandato del artículo 35, se implementa el control y registro sobre las declaraciones recibidas con el aeropuerto Juan Santamaría, y paulatinamente se han integrado los demás puestos, como lo señala el Jefe de la UIF en entrevista formulada por esta Auditoría, ha sido un asunto que ha requerido concientización por las autoridades competentes en asumir un rol y compromiso a las exigencias de la normativa.

Sobre este mismo tema² también indica:

“...antes de la intervención del ICD, coexistía una baja articulación y cooperación interinstitucional, no se había definido ningún protocolo que normara los procedimientos a seguir del artículo 35 de la ley 8204, no se contaba con equipo adecuado, no existían avisos visibles ni voceos en los aeropuertos y puestos de control,.../... preocupación por parte de la UIF del ICD debido a la detección y presiones que se perciben con el fenómeno del transporte de dinero transfronterizo y por esta razón a partir del 2010, se inicia con una serie de actividades con las instituciones que intervienen en los puestos de control y es partir de ese momento que se comienzan a evidenciar las vulnerabilidades existentes y que se deben mejorar en el mediano plazo...”. (El subrayado es nuestro).

Por lo anterior, es importante señalar que si bien el protocolo de actuación contiene la implementación de metodologías con las demás entidades que participan en el control de los viajeros que portan diez mil dólares, no se puede obviar que desde marzo del 2005 conforme a informe AI-006-2005 esta auditoría menciona que la Unidad de Inteligencia financiera recibía las boletas de declaraciones de viajeros, mismas que habían sido consideradas dentro los documentos denominados “Manual de procedimientos” punto b) Análisis de reportes de operaciones de efectivo y “Descripción de funciones de la Unidad de Análisis Financiero” punto c) base de datos operaciones de diez mil dólares, con la finalidad de mantener una base de datos estructurada que permitiera investigaciones en legitimación de capitales.

A principios o mediados de cada mes se reciben en forma física (folder cerrado) o por correo electrónico, de diez a veinte boletas de declaraciones de viajeros provenientes de Aeropuerto internacional Juan Santamaría, Daniel

² Oficio O-UIF-206-2015 del 22 de junio del 2015

Oduber y Peñas Blancas, proceso que es asumido por dos funcionarias: una en la recopilación y procesamiento de datos; y la otra en el análisis de la información que se detalla en las boletas de declaraciones.

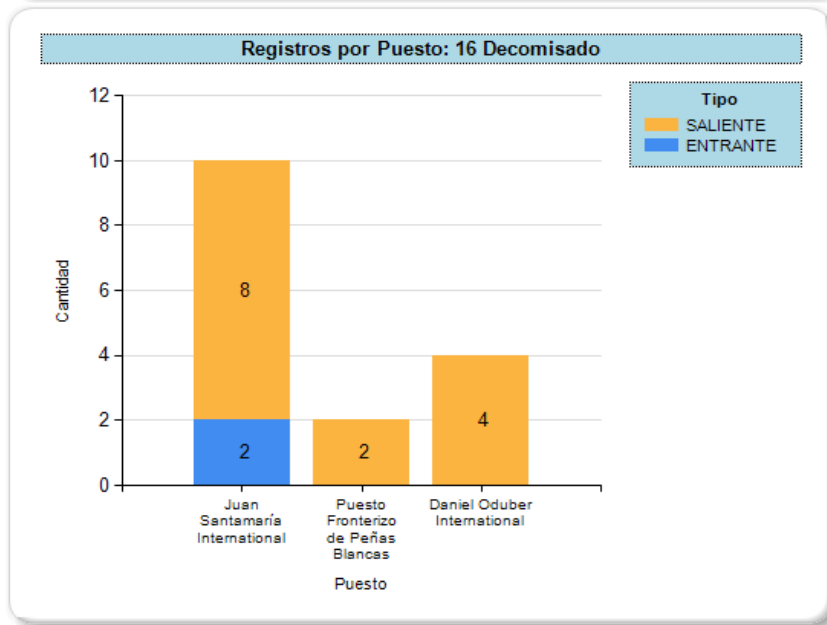
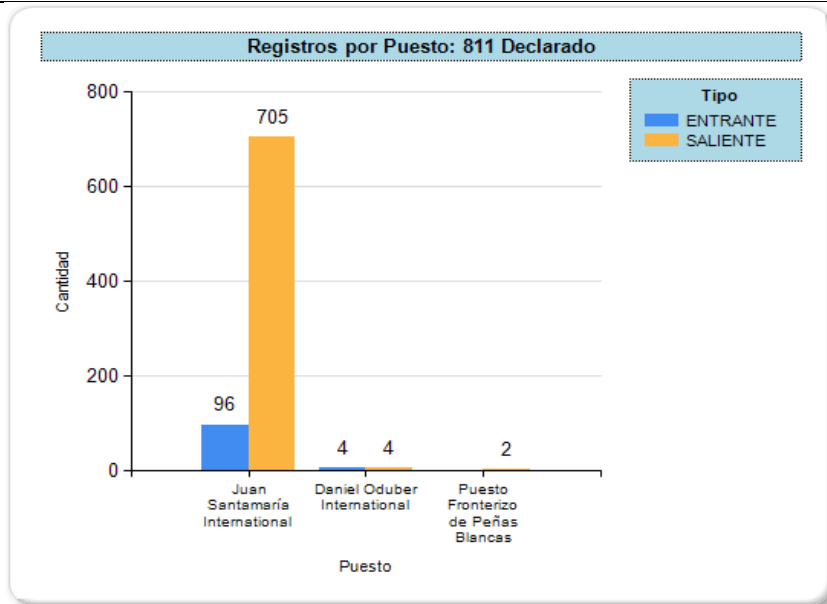
Según indicó la funcionaria que digitaliza la información en entrevista formulada por esta unidad, se revisan y separan por categoría: dinero, cheques o joyas, luego se procesan por nombre, nacionalidad, monto, destino y origen, documentos que son examinados por los analistas o la misma Jefatura de la UIF. Los datos son procesados en un software denominado SICORE³, desarrollado por la Unidad de Tecnologías de Información de este Instituto, y se cuenta con un archivo físico donde se resguarda la documentación respectiva.

Por su parte, indica el titular de la UIF que se analizan y revisan entre treinta y cincuenta declaraciones de viajeros por mes aproximadamente, solo en abril de cada año se incrementa la cantidad, de las cuales se confeccionan dos boletines por año⁴ con la información procesada, de manera gráfica por nacionalidad, monto, fecha de declaración, entrada o salida de viajeros y por género.

A manera de ilustración, en la siguiente gráfica proporcionada por el titular de la UIF, y con base en las boletas recibidas se compilan datos estadísticos del 1° de enero del 2011 al 31 de enero del 2015, donde se ve el movimiento de viajeros y declarantes versus lo decomisado en el periodo.

³ Sistema de Consulta y Registro.

⁴ Acta No 017-2015 del 25 de febrero del 2015.



Sobre este tema se les consultó a los Gerentes de los respectivos puestos, si cuentan con estadísticas, indicando que no las llevan y no es compilada

con la UIF, por lo que esta unidad considera que es conveniente coordinar con dichos personeros de manera que se concilie datos estadísticos que fortalezcan los análisis financieros de la citada unidad. Al no contar las entidades visitadas con estadísticas, limita a esta Auditoría mostrar comparaciones de datos, por tal razón, solo se presenta los gráficos suministrados por el Jefe de la UIF. Además, considera esta Auditoría valorar y solicitar la colaboración con la Unidad de Programas de Inteligencia de este Instituto para el levantamiento de perfiles de los viajeros.

En relación con el tema de estadísticas el titular de la UIF señala en oficio de respuesta a este informe, que la responsabilidad de suministrar estadísticas y análisis de las declaraciones es competencia del ICD, tal y como lo establece el artículo treinta y cinco; no así, dicho artículo refiere a que los formularios serán trasladados a este ICD para el análisis correspondiente, aspecto que no es tratado por esta Auditoría, por cuanto lo que se menciona es la limitación en el trabajo de campo realizada por esta unidad, en comparar datos sobre el envío de declaraciones con datos aportados por la UIF; por tanto, es decisión de los involucrados el procedimiento instaurado para cotejar de información.

Conforme a la visita realizada al puesto de Paso Canoas, se conoció que desde la implementación del protocolo a la fecha no han enviado boletas de declaraciones a este Instituto, por lo que es prudente por parte de la UIF coordinar con el Gerente con el fin de que se remitan las boletas de los viajeros. El Jefe de la UIF en su respuesta dice:

“...debe aclararse que aunque el protocolo esté en vigencia, no significa que todos los puestos de control y entrada y salida del país, deban generar declaraciones, porque esto dependerá si los viajeros declaran o no...” Continúa agregando: “...las dificultades que enfrenta un puesto como Paso Canoas, con relación a la infraestructura, lo cual limita seriamente realizar inspección efectiva de todas las personas que transitan por estas vías...”/...otros de los aportes impulsados por el ICD y que fue mencionado mediante correo a la Auditoría, corresponde a las charlas que se han impartido a los funcionarios de las diferentes autoridades presentes en el puesto de Paso Canoas y otros puestos fronterizos, con el propósito que todos conozcan sobre la obligación que tienen como autoridad responsable...; también se les participa... a realizar ejercicios regionales de control intensificado que son coordinados con el

Organismo Internacional GAFILAT en cumplimiento con la recomendación 32...”.

Las situaciones anteriores justifican aún más el desarrollo de los eventos que constituyen el cumplimiento eficaz del mandato establecido en la Ley N° 8204, siendo importante que la coordinación con los gerentes de los puestos fronterizos se incremente para lograr enlaces de comunicación oportuna.

La recomendación veintinueve del GAFI señala elementos de análisis estratégico, enfoque de riesgo, relativo entre los aspectos importantes para contar con una UIF capaz de obtener información adicional de los sujetos obligados, y debe tener acceso oportuno a la información financiera, administrativa y del orden público que requiera para desempeñar sus funciones de manera apropiada.

2.2 Devoluciones sobre dineros incautados.

A la fecha de este informe, la información financiera revela que los saldos contables de la cuenta “incautaciones”, representan rubros de importancia relativa, desglosados en el siguiente orden:

- ✓ ₡12,238.924.90 (doce millones, doscientos treinta y ocho mil, novecientos veinticuatro colones con 90/100).
- ✓ \$432,579.26 (cuatrocientos treinta y dos mil, quinientos setenta y nueve dólares con 26/100).

Los montos se encuentran depositados en las cuentas corrientes 181160-6 colones y 183640-4 dólares con el Banco de Costa Rica, devengan un interés mensual en colones según saldos de 0.00001% y en dólares el interés depende de los saldos que refleje la cuenta mensualmente que por lo general oscilan entre 0.05% y el 0.10%.

Para diciembre del 2010 en aplicación del artículo 35 se comisaron dineros, no obstante por reclamos de los afectados se hace devolución a inicios del 2011. Para ese entonces no se contaba en el ICD con mecanismos para difundir los alcances y obligaciones a los viajeros, por tanto, era un tema en que las autoridades involucradas en el proceso no contaban con instrumentos para abordar dicho artículo.

De lo anterior se conoció de información suministrada por la Unidad Administrativa Financiera del ICD y la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda, la devolución de dineros que de seguido se detallan:

Fecha	No. Cheque	Resolución	Monto \$
12-ene-11	218-6	ICD-DGA-001-2011	33.300,00
12-ene-11	219-2	ICD-DGA-002-2011	29.900,00
12-ene-11	220-0	ICD-DGA-003-2012	18.000,00
14-feb-11	227-5	ICD-DGA-004-2013	11.900,00
Total			93.100,00

Analizadas las resoluciones en mención se comprueba que el entonces director general del ICD y el jerarca de la Dirección General de Aduanas, señalan en todo momento que las actuaciones de las autoridades aduaneras y policiales se dio conforme a los términos requeridos en el artículo treinta y cinco de la Ley 8204 sobre la declaración de los títulos valores y dinero en efectivo por parte de los viajeros en los puestos migratorios, no obstante, la devolución se da con la justificación que la administración debe estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público y que la información ofrecida a los declarantes al momento de los hechos no necesariamente llega en forma efectiva.

A pesar que las resoluciones dictadas por ambos jercas institucionales sobre las devoluciones de dinero incautado, se fundamentan con base en el artículo cuatro de la Ley General de Administración Pública, en este caso la Ley 8204, estipula que la pérdida del dinero se fundamentará, en la simple constatación del incumplimiento y será declarada por el Ministerio de Hacienda (el subrayado es nuestro).

Por otra parte, el artículo once de la Ley General de Administración Pública, señala "...actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes..."⁵

⁵ Artículo 6 Ley No. 6227 "Ley General de Administración Pública".

Dada las ideas expuestas por las autoridades, se solicitó a la Asesoría Legal de este ICD fundamentar el criterio y las acciones tomadas por los jefes, señalando en oficio AL-020-2015 del 21 de abril del año en curso, lo siguiente:

“Con relación a las resoluciones de devolución de los dineros que la Dirección General del ICD suscribió en conjunto con la Dirección General de Aduanas, debo indicarle que en dichas gestiones no se tramita un criterio legal por parte de nuestra unidad, sin embargo, si se tenía conocimiento de nuestra parte./...Por tratarse de un procedimiento de responsabilidad administrativa no penal, las personas afectadas con la retención definitiva, pueden recurrir dicha acción administrativa, ante el órgano competente que la ejecuto, sea la Dirección General de Aduanas. Por ello toda resolución de devolución, debe estar sustentada en una resolución administrativa dictada por dicha entidad...”.

En razón de no estar conforme con lo manifestado por dicho órgano asesor, esta Auditoría remitió consulta⁶ a la Procuraduría General de la República, para conocer la responsabilidad administrativa y si fue procedente la devolución de dinero a los reclamantes, respuesta aún pendiente a la fecha de este estudio.

Por otra parte, el Departamento Normativo de la Dirección General de Aduanas comentó de la existencia de varias apelaciones elevadas al Tribunal Contencioso Administrativo y la Sala Constitucional por incautaciones de dinero, en aplicación al artículo 35, mismas que se desglosan a continuación:

Fecha	No. Acta de retención	No. causa judicial	Estado
17/01/ 2013	006-2013	14-002444-1027-CA	Contencioso Administrativo
24/12/2013	007-2013	14-000043-1027	Contencioso Administrativo
N/I	005-2014	14-173341-007-CO	Recurso de Amparo, (Exp. Como acción de inconstitucionalidad No. 14018692-007-CO) en Sala Constitucional
28/09/2014	007-2014	14-8746-1027-CA	Medida Cautelar, Procuraduría General de la República
29/09/2014	005-2014	N/I	Dirección General de Aduanas

Fuente: Dpto. Normativo Aduana Santamaría, según Oficio AS-SG-017-2015.

⁶ Oficio AI-017-2015 del 21 de abril del 2015.

Actualmente los reclamos presentados por los pasajeros es asumido por la Asesoría Legal de este Instituto, no obstante, se considera prudente una comunicación con la Dirección General de Aduanas para evaluar las acciones a los posibles alegatos que interpongan las personas que trascienden nuestras fronteras en un futuro, relacionado a apelaciones o actos que involucren desembolsos de dinero, valorando el fundamento que acompañe cualquier resolución administrativa o judicial.

Si bien, la Dirección General de Aduanas es el ente administrativo, responsable de ejecutar las acciones correspondientes para dar cumplimiento al artículo 35 sobre la incautación del dinero o los títulos valores; considera esta Auditoría que es el ICD por ser el ente rector el responsable de velar por la correcta administración del dinero toda vez que se incauta.

Por tanto, es procedente que se valore vacíos legales que presenta la normativa vigente, específicamente el artículo 35, en donde se adicionen aspectos relacionados con ingreso y salidas de mercancías, se incorpore al ICD como rector en la definición de competencias de los entes inmersos, u otros puntos que considere los expertos en la materia, que minimicen y prevengan futuros reclamos interpuestos por los viajeros cuando por aplicación del artículo se incaute dinero. Y sobre este punto, señala el Jefe de la UIF en su respuesta al presente informe expuesto; que se ha coordinado una asistencia técnica con el Fondo Monetario Internacional para desarrollar una estrategia nacional de lucha contra la legitimación de capitales y el financiamiento al terrorismo.

La norma 5.5, Canales de comunicación abiertos del Manual de Normas Generales de Control Interno indica:

“Deberán establecerse canales de comunicación abiertos, que permitan trasladar la información de manera segura, correcta y oportunamente a los destinatarios idóneos dentro y fuera de la institución.”.

Para la comunicación externa deben aplicarse controles, a fin de procurar la divulgación de datos que omitan la veracidad de los hechos, y utilizar medios informativos que provean la captación de conocimientos útiles sobre el entorno externo de la institución.

2.3 Seguridad de la información.

El SICORE fue creado como una plataforma de análisis criminal “redes de personas”, implementado a inicios del año 2011 por la Unidad de Informática del ICD. Se estructuró un repositorio desarrollado en las plataformas C# y VB Visual Studio Punto Net. C# y Visual Base, con una base de datos libre Postgres SQL, utilizado por la UIF para la automatización de investigaciones policiales relacionado con legitimación de capitales.

El titular de la UIF indica que el SICORE ha sido una herramienta muy útil, pues ha permitido asegurar más la información⁷, como por ejemplo el registro para ROS⁸, la generación de informes estadísticos, base de datos de fuentes secundarias, lo que ha permitido avanzar en la automatización de los procesos, pues antes de marzo del 2012, todas las funciones se generaban en hojas de cálculo “excel”, y a partir de esa fecha la UIF obtuvo el acceso directo para el registro de los ROS en formato digital. Actualmente el SICORE está habilitado al 100% para todos los funcionarios de esa unidad.

También, se le consultó al titular del puesto sobre la forma de minimizar el riesgo de fuga de información que se pueda ocasionar en la operatividad diaria, señalando que “...casarme cien por ciento con los sistemas, de Excel a un software, hablarle al personal de la responsabilidad que se tiene, manejar ciertas normas de no sacar información...”.

Así las cosas, en entrevista formulada a un funcionario de Tecnología de Información⁹, sobre el acceso al SICORE, indica que a los usuarios se les asignan autorizaciones para ingresar a los repositorios y de ahí se establecen permisos para las categorías (insertar, modificar, eliminar), es decir, al ingresar al repositorio solo se le permite crear las categorías de datos a los funcionarios que tienen permiso.

Por su parte, el usuario supervisor si puede ver toda la información del repositorio y el de las otras personas sin posibilidad de alterar los datos, caso contrario, el usuario estándar puede ver y modificar los datos propios o aquellos a

⁷ Fuente: Acta No. 017-2015 entrevista al Jefe de UIF

⁸ Reporte de operaciones sospechosas.

⁹ Acta No. 018-2015 del 23 de febrero del 2015

los que se le ha dado permiso; asimismo, los propietarios de la información pueden otorgar permisos a otros usuarios y grupos posibilitando eliminar o modificar las categorías de datos.

Se le consultó también, sobre la pérdida o fuga de la información que se procesa en el sistema SICORE, indicando que por ser una aplicación de escritorio no presenta vulnerabilidad de ese tipo; lo que se puede dar es por medio de las impresiones que permite el software. Relativo al personal de TI no existe protocolo, para restringir o minimizar el riesgo, pero si existe una regulación por permisos de los desarrolladores, los cuales tienen acceso a las bases de datos y son supervisados por la Jefatura...”.

Por la materia delicada, técnica y especializada de la unidad objeto de estudio, considera esta Auditoría que se debe restringir el uso de dispositivos USB, discos externos, llaves o cualquier otro elemento que facilite copias de información relevante, y que pueda suministrarse a los usuarios externos, por lo que es conveniente la implementación de mecanismos de control, que facilite el monitoreo de acciones, estableciendo un protocolo que normalice y defina labores concretas de fiscalización por los usuarios de informática.

La norma 5.4 relativa a controles sobre sistemas de información, del Manual de Normas Generales de Control Interno indica:

“Los sistemas de información deberán contar con controles adecuados para garantizar la confiabilidad, la seguridad y una clara administración de los niveles de acceso a la información y datos sensibles.”.

Por otra parte, la Norma 1.4.2 del Manual de Normas Técnicas para la Gestión y Control de las Tecnologías de la Información emitido por el ente contralor, establece que el *“personal de la organización debe conocer y estar comprometido con las regulaciones sobre seguridad y confidencialidad, con el fin de reducir los riesgos de error humano, robo, fraude o uso inadecuado de los recursos de TI”*.

Por ello, la administración debe analizar sus propias necesidades y diseñar e implementar los sistemas que requiera con el propósito de disponer de datos íntegros y suficientes; es decir, que en beneficio de su efectividad, los sistemas deben ser diseñados e implementados a la medida de la institución y por

consiguiente aplicar controles que disminuyan el riesgo de fuga de información procesada.

2.4 Protocolo de actuación.

Contempla acciones basadas en las facultades y competencias de las autoridades del ámbito administrativo y judicial en el “control transfronterizo”.

En enero del presente año, se dio a conocer el documento denominado “Protocolo de actuación aeropuertos y fronteras”, considerado como un procedimiento interinstitucional, liderado y elaborado por la UIF en coordinación con un equipo conformado por la Dirección General de Aduanas, autoridades migratorias, Policía de Control de Drogas, Policía de Fronteras y capitanías de puerto, aprobado por los enlaces que participaron en las mesas de trabajo quienes progresivamente se ha aplicado en los puestos de control terrestre.

El documento ha sido confeccionado para dar lineamientos a las entidades que participan en dar cumplimiento al artículo No. 35 de la Ley 8204; señalando los pasos y acciones que deben seguir las autoridades competentes en el control y revisión del flujo de personas que transitan por los distintos aeropuertos y zonas fronterizas de nuestro país; también forma parte de un requerimiento internacional por GAFILAT¹⁰ a las unidades de Inteligencia Financiera de la región.

El protocolo consta de actividades segmentadas para los puestos de control en aeropuertos y aduanas terrestres sobre ingreso y salida de viajeros; y conforme al análisis del contenido se hace necesario afinar aspectos como: definición de competencias a otros entes, procedimientos específicos según sea el caso, delimitación de responsabilidades de manera objetiva.

Para validar el ámbito de acción del mencionado protocolo, se visitaron los siguientes lugares:

1. Aeropuerto Internacional Juan Santamaría.
2. Anexión (Aeropuerto Internacional Daniel Oduber).
3. Aeropuerto Internacional Tobías Bolaños.

¹⁰ Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica.

4. Peñas Blancas (Frontera norte con Nicaragua).
5. Puerto Caldera (Puntarenas).
6. Paso Canoas (Frontera sur con Panamá).
7. Puerto Limón.

De los cuales se desarrollan los siguientes puntos:

2.4.1 Inversión en equipo: Para cumplir y aplicar el citado artículo, la Unidad de Análisis Financiero mediante oficio O-UIF-365-2013 del 25 de octubre del 2013, solicita a la Proveduría Institucional la compra de equipo para los puestos aduaneros en Peñas Blancas, Los chiles, Paso Canoas, Sixaola, Central y Santamaría, descrito en el siguiente cuadro:

Fecha	Cant.	Orden/Compra	Equipo	Factura	Cheque	Monto Unit	Monto Total
06/12/2013	3	A-039-2013	Cajas de seguridad	4782	859-1	447.460,00	1.342.380,00
11/11/2013	4	A-033-2013	Archiv. caja fuerte	15192	854-1	253.959,00	1.015.836,00
12/12/2013	4	A-040-2013	Contadoras de billetes	11498	860-1	186.820,50	747.282,00
02/07/2014	15	071-2014	Tótem (banner)	18745	413	333.133,33	4.997.000,00
						1.221.372,83	8.102.498,00



Como se observa en la fotografía, lo adquirido para resguardar el dinero incautado en los puestos fronterizos y aeropuertos refiere a archivadores metálicos con caja de seguridad con llavín de combinación, estructura en láminas de hierro, cuatro gavetas con cuerpo de metal completo, y miden 127 cms de alto, 85 cm de frente y 44 cm de fondo¹¹.

Por lo anterior, se aprecia que por su peso y tamaño no medió un análisis del costo-beneficio respecto al uso, pues la caja fuerte no reúne las condiciones idóneas para transportar el dinero al ser incautado, solo para custodiar en forma temporal mientras se gestiona el depósito a las entidades bancarias, obviándose la seguridad de la persona asignada a realizar la entrega del efectivo, pues en la mayoría de los casos es llevado en paquetes o bolsos personales.

En visita efectuada a la Aduana Paso Canoas el Sub Gerente¹² indica que la contadora de billetes no ha sido utilizada, y la caja fuerte, por no conocerse la clave de combinación se mantiene en la bodega de las instalaciones.

En la Aduana de Limón¹³, conforme a entrevista formulada al Gerente, indica hasta el momento no han recibido capacitación ni asesoría por este Instituto relativo al artículo 35, y de igual forma, comunico que hasta la fecha en esa aduana ni el puesto fronterizo de Sixaola cuentan con herramientas para custodiar dineros en casos de incautarse, además que no lo consideran necesario por cuanto los viajeros son sólo de “tránsito”.

Relativo a los banners según orden de compra No. 071-2014 del 2 de julio del 2014, se tiene que son elaborados con “alma” de hierro, forro de MDF de 18 mm y enchape de plástico laminado color a elegir... alta resolución, full color, en vinil adhesivo blanco brillante...acrílico transparente de tres mm...., mismos que se observan en las siguientes fotografías.

¹¹ Orden de compra A-033-2013 del 11 de noviembre del 2013.

¹² Correo electrónico del 20 de mayo del 2015

¹³ Acta AI-043-2015 del 28 de mayo del 2015



Considera esta auditoría que el banner al ser de hierro y de enchape plástico son sumamente pesados, lo cual no es apto para un lugar de frecuente tránsito de personas, considerándose un riesgo que compromete la integridad física de los viajeros, por cuanto eventualmente se puede producir choque, tropiezo y/o obstaculizar el paso.

Otro aspecto a analizar se refiere a los colores utilizados en los banners, pues el material, la base y el fondo es de color blanco, seguido por el logo en azul y las letras en rojo y negro. Si bien es cierto, el rojo significa “parada o prohibición” y el azul “obligación”, los demás colores no estimulan la atención visual de los usuarios ni cuentan con acabados mate para evitar que estos emitan reflejos al recibir luz natural o artificial.

Para fundamentar lo descrito en líneas anteriores, es importante hacer mención del Decreto Ejecutivo No. 12715 MEIC¹⁴ denominado “Norma oficial para la utilización de colores en seguridad y simbología”, cuyo objetivo: brindar una adecuada aplicación de los colores, complemento indispensable de una buena iluminación y prevención de accidentes, aspectos que no fueron considerados en el proceso de adquisición en donde no se definió simbología, espacio, entre otros, medio que la ciencia y la técnica tienen para crear un ambiente agradable y cómodo.

El Manual de normas de control Interno para el Sector Público punto 2.1, establece que se debe garantizar que la organización utilice sus recursos de manera óptima y contribuyan con el logro de los objetivos institucionales.

Referente a este punto, en la respuesta por el Jefe de la UIF, asevera comentarios en donde justifica las acciones emprendidas para adquirir las herramientas colocadas en los diferentes puestos aeroportuarios y fronterizos, de los cuales no voy a entrar a profundizar, por cuanto lo externado por esta auditoría es descripción de lo evidenciado, cuya finalidad es mejorar los procedimientos de adquisición, por cuanto algunas justificantes señaladas por el funcionario no se encuentran respaldadas con actas, oficios o correos por lo que no es viable para esta unidad, evidenciar situaciones sin pruebas documentales o electrónicas.

2.4.2 De la formalización: Esta unidad comprobó, que en el documento denominado “Resolución Administrativa Núm. DG-081-2014 del seis de agosto del 2014, el Jefe de la UIF formaliza el protocolo de actuación, y el Director General de ese entonces, lo remite por medio del oficio DG-556-2014 del 8 de setiembre del 2014 al Consejo Directivo, aprobado en Acuerdo N° 0156-012-2014 del 12 de noviembre de 2014. La resolución no consigna la firma del Director General solo la rúbrica del titular de la UIF,

A la fecha de este estudio aún no ha sido publicado, no así, en el diario oficial de la Gaceta No. 185 del 26 setiembre de 2013, se comunica el formulario denominado “Declaración de dinero e instrumentos financieros”, advirtiendo al público en general que la falta de declaración o la declaración falsa o inexacta de la información requerida en el presente formulario, trae como

¹⁴ Gaceta No. 134 del 16 julio de 1981.

consecuencia la pérdida inmediata y total de los dineros o los valores a favor del estado costarricense.

Sobre este comentario el Jefe de la UFI señala en el oficio de respuesta la independencia operativa que mantiene la UIF fundamentado en el artículo 126 de la Ley 8204 de la facultad de la UIF en emitir recomendaciones a los diferentes sectores públicos o privados, opinión que no es compartida por cuanto, esta auditoría se refiere al formalismo de los documentos que se emitan a lo interno del ICD y no nos referimos a la materia implícita de la unidad.

Considera esta unidad que este tipo de documentos debe atender un orden de jerarquía, en el sentido que debió ser el Jerarca de la institución dentro de sus competencias consignar su firma, y remitirlo al Consejo Directivo, esto con el fin de definir responsabilidades en la materia, en caso de que se presenten reclamos de terceros.

Sobre este mismo tema, la Dirección General de Aduanas estableció un procedimiento, publicado en la Gaceta N° 35 del jueves 19 de febrero de 2015, mediante Resolución de Alcance General N° RES-DGA-270-2014, y actualiza el contenido del Procedimiento denominado Ingreso de Viajeros y sus mercancías, descrito en el Manual de Procedimientos Aduaneros actual.

Por otra parte, al ser consultados los actores de los puestos de Aduana, coinciden en que los participantes de las mesas de trabajo fueron los titulares del proceso, designados por los Directores de cada institución en el marco de sus competencias y disponibilidad de los recursos, por lo que esta unidad considera que se omitió la participación de funcionarios estrechamente vinculadas en las actividades directas de los puestos de control terrestres y aeroportuarias.

A manera de ejemplo se extrae comentarios plasmados en las entrevistas:

“En el tema de protocolo no hubo capacitación, se informó por medio de correo electrónico, como de acatamiento obligatorio. No nos participaron de las mesas de trabajo a los actores diarios”.../“Nos sometieron a la ejecución y aplicación del Protocolo, en algún momento nos enviaron el protocolo para revisión y sugerencias. Sin embargo no han realizado capacitación al respecto.”.

La mayoría de los puestos visitados y entrevistados por esta auditoría, coinciden en que no se tomaron en cuenta implicaciones tales como recurso humano disponible, condiciones para el resguardo de valores, conocimiento sobre el manejo de valores, factores que conllevan el trabajo diario de la Aduana, y por consiguiente las labores de los funcionarios de esas dependencias.

Por lo anterior, se considera conveniente que a futuro en toda mesa de trabajo, debe la UIF velar por que se dé una adecuada aplicación del procedimiento, competencias, alcances, limitaciones, capacitación de los actores, y monitoreo para el cumplimiento de dicho protocolo.

2.4.3 Participación del tesorero: El Protocolo de Actuación señala en el punto 5, pág. 7, lo siguiente:

En caso que la entidad bancaria no pueda efectuar la compra de divisas, se deberá custodiar el dinero en un lugar seguro e inmediatamente coordinar con la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), para el debido resguardo y traslado hacia las oficinas del Instituto Costarricense sobre Drogas.

Al respecto, se le consultó al Tesorero¹⁵ de este instituto, por las responsabilidades implícitas al puesto, sobre el cumplimiento al artículo 35 y su colaboración en las negociaciones en mesas de trabajo elaboradas por la UIF, con los procesos de control en los aeropuertos y zonas fronterizas, quién manifestó que su participación fue “nula”; e indicó, *“que no conoce el protocolo de actuación y que su responsabilidad es cuando el dinero ingresa a las cuentas Bancarias del ICD”*.

Además, se le preguntó sobre su asistencia para la elaboración del citado protocolo, propiamente en el tema de incautaciones de dinero, manifestando que *“nunca lo invitaron a participar, su colaboración fue requerida solo para el traslado de dineros a los bancos, en forma verbal”*, se le solicitó que coordinara la prestación de servicios con un remesero del Banco de Costa Rica en el Aeropuerto Juan Santamaría, mientras se logra firmar el convenio con dicha entidad financiera.

Asimismo, señala que la forma como lleva el control y registros de los dineros incautados es por información que recibe de la contadora institucional

¹⁵ Acta No 032-2015 del 13 de abril del 2015

suministrada por los responsables del proceso de la UIF, la cual ingresa al sistema denominado “Sistema de Administración de Bienes (SAB)”, propiamente en la base de datos de dineros decomisados, donde llevan un control cruzado con los dineros ingresados a las cuentas del ICD.

La información es recibida por la contadora, designada por la Directora General Adjunta, en correo electrónico del 11 de noviembre de 2013, en el que le solicitó llevar el control de dineros, no obstante, esta funcionaria se debe limitar al registro oportuno de esos peculios y la conciliación con los datos que arroje Tesorería, únicamente para efectos de la revelación en los informes financieros, de ahí la conveniencia de que la jefatura de la UAFI¹⁶ considere la posibilidad de incorporar al Tesorero, en proyectos que adopte la institución y que ello implique la administración de efectivo o títulos valores.

Por lo anterior, es importante señalar que el flujo de los dineros incautados debe ser conocido y llevado por el Tesorero, quién posee la idoneidad, experiencia y responsabilidad absoluta en el control y gestión de incautaciones monetarias, traslado de dineros, negociaciones con entidades bancarias para las remesas; aspectos que deben ser considerados a pesar de que los funcionarios de aduanas utilizan controles internos, que les permite gestionar las incautaciones, existen riesgos que podrían eventualmente ocasionar efectos negativos, tales como la pérdida y el robo del dinero resguardado, de ahí la relación estrecha del Tesorero con los responsables de brindar soporte a las aduanas.

Por tanto, se insta a la Dirección General de este instituto coordinar con la UAFI, en la verificación de alcances, controles y mecanismos de gestión sobre las incautaciones relativas al artículo mencionado, procurando minimizar eventuales impactos negativos sobre los recursos económicos que la institución administra y protegiendo la integridad de los datos que reportan los diferentes puestos de aduana.

Es importante que exista una coordinación entre la UIF y el Tesorero, sobre el traslado y validez de la información que remitan los entes aduaneros, para el efectivo cumplimiento del artículo No. 142, inciso b y g, de la Ley 8204 relativo a;

¹⁶ Unidad Administrativa Financiera.

“Coordinar con las unidades del Instituto, para efectuar el seguimiento en cuanto al aprovechamiento de los recursos/Cumplir las funciones que en futuro se consideren necesarias para alcanzar los objetivos de la Institución.”.

Se torna prudente por parte de la UAFI involucrarse en recomendaciones y directrices que fortalezcan y aseguren un manejo idóneo y responsable de los decomisos efectuados por los entes relacionados, en este caso la Dirección General de Aduanas.

Sobre la no participación del tesorero al elaborarse el protocolo, el jefe de la UIF señala en su respuesta a este informe; que con ocasión de observancias por las autoridades de las aduanas, se efectuaron reuniones con los financistas de Administrativo Financiero y el asesor legal en el sentido de determinar el alcance de tesorería cuando Aduanas no ha efectuado a tiempo los depósitos al incautarse dinero, por lo que se está a la espera de un criterio legal que involucre responsabilidades de custodia y coordinación de trámites del efectivo.

2.4.4 Custodia y traslado de dineros por parte de las autoridades aduaneras: A manera general, de las entrevistas formuladas a los responsables de las entidades visitadas, señalan que el protocolo de actuación debe mejorar en tema relacionado con custodia de dineros o valores, con ocasión a la responsabilidad. También refieren la ausencia de póliza de seguro que cubra integridad física de los funcionarios que trasladan el dinero, robo u hurto al efectuarse los depósitos de dineros y la custodia del dinero al permanecer en los diferentes puestos de control; y sobre este último punto el titular de la UIF en su respuesta al presente informe, indica que no ha sido considerado pues no se cuenta con presupuesto.

Lo anterior, se valida por los responsables en la Aduana La Anexión- Aeropuerto Internacional Daniel Oduber, quienes manifestaron que en ocasiones cuando se incauta en efectivo, donde debe trasladarse al funcionario hasta la entidad bancaria en Liberia centro, cuyo recorrido oscila aproximadamente quince kilómetros de la sede aduanal, y por situaciones emergentes en algunos casos se ven obligados a transportarlo hasta Peñas Blancas para depositarlo a las cuentas del ICD, implicando un riesgo preponderante a la integridad física del ciudadano.

Situación similar se presenta en el puesto de aduana “Juan Santamaría”, pues el funcionario aduanero debe recorrer dentro de las instalaciones del recinto aeroportuario una distancia considerable para levantar el acta de decomiso por no declaración de dinero y custodia del efectivo, convirtiéndose en otro riesgo, por cuanto, debe dejar al descubierto su puesto y dar soporte inmediato al lugar de los hechos.

Por lo anterior, considera esta Auditoría conveniente que el tesorero de este Instituto, coordine con el personal de aduanas aquellas situaciones que se presenten en la custodia, traslado y administración de los dineros decomisados. Además, solicitar a la entidad bancaria correspondiente, los servicios necesarios para optimizar los envíos de dineros incautados por las Aduanas, y que los máximos jerarcas valoren un convenio entre ICD-entidad bancaria que asegure los depósitos de dinero que deban ejecutarse.

La norma 4.9 Supervisión constante, del Manual de Normas Generales de Control Interno, señala:

“La dirección superior y los funcionarios que ocupan puestos de jefatura deben ejercer una supervisión constante sobre el desarrollo de los procesos, transacciones y operaciones de la institución, con el propósito de asegurar que las labores se realicen de conformidad con la normativa y las disposiciones internas y externas vigentes.”.

2.4.5 Rotulación: Se comprobó la entrega de quince tótem a puestos aduaneros y fronterizos, no obstante, debido a que no hubo un análisis previo sobre su ubicación, muchos de ellos fueron colocados por los mismos responsables de las Aduanas, en donde no se contemplaron aspectos de un espacio adecuado, seguridad, iluminación, entre otros, que garanticen la transmisión óptima a los receptores sobre sanciones por la no declaración de dineros o valores, y de paso no se conoció supervisión alguna por la administración activa del Instituto. Ejemplos se ilustran en las siguientes fotografías:

Aduana Peñas Blancas: Uno de los tótem se ubica contiguo a una columna cerca de la atención de los viajeros, facilitando a éstos la colocación de objetos personales, limitando ser observado por los mismos.



Aduana Paso Canoas: Se comprobó los tótem fueron ubicados uno en la entrada principal minimizando ser observado, y el otro en la oficina de atención a los transportistas, información que no es transmitida ni conocida por los usuarios que realizan trámites migratorios.



Aeropuerto Juan Santamaría: Como se observa en las fotografías, están colocados contiguo a columnas, "semi-ocultas", impidiendo que sean percibidos por el usuario de manera inmediata, eventualmente podrían no ser vistos.



También en el mismo Aeropuerto están colocados en la zona de tránsito de los viajeros, que podría poner en riesgo el paso de adultos mayores, personas con discapacidad física o mental, limitaciones visuales y niños, pues por su altura y peso en que fueron diseñados podría con facilidad causar accidentes.



En las anteriores imágenes, se visualiza stickers que están colocados en el mueble de atención por las autoridades migratorias. El mismo presenta deterioro por el material confeccionado y además, es altamente desapercibido por el viajero, ya sea porque pasan de lado o bien porque colocan objetos sobre la mesa.

Sobre las anteriores observaciones hechas por esta unidad de auditoría, el Jefe de la UIF en su respuesta al informe, indica que la inversión en los instrumentos de difusión colocados en los puestos de control fronterizos y aeroportuarios, se coordinó con los administradores de cada puesto y con personeros de la empresa AERIS. Sobre este tema, cabe señalar que esta auditoría no conoce de dichas coordinaciones pues en el oficio O-UIF-206-2015 menciona no adjuntan evidencia documental.

3. CONCLUSIONES.

Antes de desarrollar este capítulo, es importante señalar, que la UIF posee desde su creación recurso humano suficiente para cumplir con las exigencias de la legislación costarricense en materia de legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo, no obstante, la unidad con sus funcionarios actuales hace esfuerzos para avanzar en los proyectos propuestos en sus planes de trabajo, por tanto en este estudio se concluye entre lo más relevante:

Ausencia de estadísticas por parte de las autoridades externas que ilustre valores o muestreos sobre el control de declaraciones de los viajeros en atención al artículo 35 de la Ley 8204, no así, a lo interno la UIF lleva sus propios registros estadísticos.

Para el periodo 2012 se presentaron reclamos de devoluciones de dinero al ICD y Dirección de Aduanas. En razón de las dudas que se tienen sobre los criterios externados por la Asesoría Legal, se procedió a consultar a la Procuraduría General de la República, para conocer la responsabilidad administrativa y devolución de dinero a los reclamantes. Además se está a la espera del dictamen sobre las apelaciones elevadas al Tribunal Contencioso Administrativo y la Sala Constitucional.

La información procesada por la UIF, se realiza en el sistema SICORE; no obstante, no se tiene protocolo, para restringir o minimizar el riesgo de fuga de información; pero si existe una regulación por permisos de los desarrolladores, quienes tienen acceso a las bases de datos y son supervisados por la Jefatura.

El Instituto adquirió equipo por un monto de $\text{¢}8.102.990,00$, para equipar los puestos fronterizos (aéreos-terrestres) en la custodia del dinero incautado, de los cuales por su peso y tamaño no reúnen las condiciones idóneas para transportar el dinero al ser incautado, además no medió estudios de factibilidad sobre costo beneficio del uso de activos.

Para octubre del 2014 la UIF elaboró un “protocolo de actuación” definiendo lineamientos para hacer cumplir el artículo No. 35 de la Ley 8204; señalando acciones que deben seguir las autoridades en el control y declaración por los

viajeros. A la fecha de este estudio de este estudio el protocolo, no ha sido publicado en el Diario Oficial La Gaceta.

La mayoría de los puestos de Aduanas coincidieron en que no se tomaron en cuenta aspectos: capacitación, recurso humano disponible, condiciones para el resguardo de valores, conocimiento sobre el manejo de valores, factores que conllevan el trabajo diario de la Aduana, y por consiguiente las labores de los funcionarios de esas dependencias.

4. RECOMENDACIONES.

AL CONSEJO DIRECTIVO.

1. Girar instrucciones a la Dirección General del ICD, para que en coordinación con la Asesoría Legal, se valoren vacíos legales que presenta la normativa vigente, específicamente el artículo treinta y cinco sobre aspectos relacionados con ingreso y salidas de dinero efectivo y títulos valores, minimizando y previniendo futuros reclamos interpuestos por los viajeros cuando por aplicación del citado artículo se les incaute dinero. Remítase al punto 2.2 de este informe.

2. Girar instrucciones con la Dirección General para que en coordinación con la Asesoría Legal del ICD, se valore la conveniencia de preparar un convenio entre ICD-entidad bancaria que asegure los depósitos de efectivo, optimizando y garantizando los traslados de dineros incautados en los puestos aduaneros. Verificar punto 2.2 de este informe.

3. Girar instrucciones a la Dirección General para que todo documento que implique responsabilidades, así como conocimiento y eventuales reclamos de terceros, deban enviarse al órgano colegiado por el Director de la institución, y una vez aprobado publicarse en el Diario Oficial La Gaceta. Ver punto 2.4.2) de este informe.

A LA DIRECCIÓN GENERAL.

4. Girar instrucciones a la Unidad de Inteligencia Financiera, para que como complemento a sus análisis financieros coordine con los responsables de los puestos aduaneros de manera que se realicen datos estadísticos comparativos de

las boletas de viajeros que se reciben mensualmente; así como la integración del trabajo en equipo con funcionarios de la UPI de este ICD. Véase punto 2.1. de este informe.

5. Girar instrucciones a la Unidad de Tecnologías de Información, en el sentido de que se establezcan mecanismos de control, que facilite el monitoreo de las labores de los usuarios estableciendo un protocolo, que normalice y defina acciones concretas en la materia llevada por la UIF. Además, diseñar e implementar los sistemas que dispongan de información adecuada, razonable, suficiente y oportuna. Revísese 2.3 de este informe.

6. Girar instrucciones a la Proveeduría Institucional para que toda contratación contenga estudios de factibilidad que involucre costo-beneficio en las compras solicitadas por las jefaturas conforme a justificación, garantizando la utilización de los recursos de manera óptima para el logro de los objetivos institucionales. Ver punto 2.4.1) de este informe.

7. Girar instrucciones a la Unidad Administrativo Financiero, para que por medio del tesorero se coordine con el personal de aduanas aquellas limitaciones que se presenten en la custodia, traslado y administración de los dineros incautados en los puestos aduaneros, en el sentido de mantener una estrecha comunicación con el Tesorero del ICD. Desarrollo de este punto en 2.4.3).

8. Girar instrucciones a la UIF, para que se incorpore en el protocolo de actuación requisitos, reglas, competencias, delimitar responsabilidades, administrar los riesgos de forma oportuna y eficiente, proceder en situaciones de robo, asalto, fraude, sobre los dineros encomendados a Aduanas, así como valorar la posibilidad de tener una póliza sobre valores en tránsito, minimizando los riesgos mencionados en el presente informe. Punto 2.4.4) de este informe.

9. Girar instrucciones a la Unidad Administrativa Financiera y la Proveeduría, en el sentido de que aquellas contrataciones que involucre difusión de información, debe ajustarse a los requerimientos que dicta Directriz: “Norma oficial para la utilización de colores en seguridad y simbología” Diríjase al punto 2.4 5) de este informe.