
**INFORME SOBRE LOS PROCESOS LLEVADOS POR
LA UNIDAD DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN
DE PRECURSORES Y QUIMICOS
ESENCIALES.**

1. INTRODUCCIÓN.

1.1 Origen del estudio.

El presente estudio se efectuó en cumplimiento del Plan de Trabajo actual de esta unidad.

1.2 Aspectos objeto de estudio.

Determinar y evaluar los procedimientos relativos al control de permisos de importación, exportación y reexportación de sustancias precursoras y químicas esenciales.

1.3 Alcance del estudio.

Comprende el período entre el 1° de enero de 2012 al 31 de diciembre de 2014, ampliándose en aquellos casos en que se consideró 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 “Ley Estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, legitimación de capitales y actividades conexas y sus Reglamento”.
- Ley 8754 “Ley Contra la Delincuencia Organizada”.
- 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.
- 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.

Con acta No. 034-2015 del once de mayo año en curso, se presentaron los resultados del estudio en mención a la Dirección General y a la Jefe de la Unidad de Control y Fiscalización de Precusores y Químicos Esenciales de este ICD.

El 28 de mayo de los corrientes, se recibe correo electrónico de la titular de la unidad el informe digital, señalando comentarios con contenido objetivo, por lo que esta unidad efectúa el análisis y revisión; desde el ámbito de independencia se realizan los ajustes; no obstante se menciona que las recomendaciones aportadas no fueron objeto de refutación.

Por otra parte, la matriz fue remitida por el Director General el 17 de junio de este mismo año, diecisiete días 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.

La convención de 1988 de la OEA/CICAD señala los precusores y sustancias químicas esenciales como:

- a) Precusores: “son las sustancias que pueden utilizarse en la producción, fabricación y/o reparación de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, incorporando su estructura molecular al producto final, por lo que resultan fundamentales para dichos procesos.”/ b) Sustancias químicas esenciales: Son las que, no siendo precusores tales como solventes, reactivos o catalizadores, pueden utilizarse en la producción, fabricación, extracción y/o preparación de estupefacientes y sustancias sicotrópicas.¹

¹ Site/wwwp-content/uploads/2013/04/precusores.pdf.

En ambos casos, dichas sustancias pueden ser empleadas para la fabricación ilícita de drogas, sean éstas naturales o de diseño. Si bien estos productos son utilizados de manera legal a nivel industrial y en otras actividades económicas, pueden ser desviados para la elaboración de drogas, tales como la cocaína, heroína y otras de tipo sintético.

En este sentido, es imprescindible el registro e inspección que ejerce la Unidad de Control y Fiscalización de Precursores (UCFP), sobre los tramites de inscripción, emisión de licencias para importadores, exportadores, reexportadores, compradores locales y renovación de permisos de importación; además la colaboración que brinda en el intercambio de información con autoridades competentes y organismos internacionales en la vigilancia de comercio relacionado con la lucha antidrogas².

Asimismo, participa en la elaboración, revisión y actualización de normas, acuerdos o convenios bilaterales o multilaterales, relacionadas directa e indirectamente con el control de precursores, así como, participar en comisiones técnicas relacionadas con el control de la oferta de drogas, para ello cuenta con seis funcionarios: dos técnicos y tres profesionales, coordinados por una jefatura especialista en farmacia e ingeniería química.

2. RESULTADOS.

2.1 Seguimiento y evaluación de recomendaciones.

En el 2006, se emitió el informe AI-009-2006 relativo al sistema de control interno vigente para los procesos por la Unidad objeto de estudio, aportándose para ese entonces, cuatro recomendaciones, de las cuales de acuerdo a la revisión actual se determina dos cumplidas, y de las otras dos, se evidencia lo siguiente:

²Artículo 128 de Ley 8204, publicada en La Gaceta No. 08 del 11 de enero del 2002

a) Marco orientador y políticas de las acciones y ejecución de las actividades de la unidad.

En el informe mencionado, se indicó que la Ley General de Control interno No. 8292, en su artículo 14, señala que las entidades y órganos sujetos a dicha Ley deben efectuar un análisis y valoración de riesgos³, que identifique los eventos que incidan en el cumplimiento de las metas y objetivos plasmados para los respectivos planes operativos, los cuales a su vez respondan a los deberes asignados por ley a la organización.

Al respecto, la Jefe de la UCFP se pronunció en oficio UCFP-608-03-2015 del 05 de marzo de los corrientes, indicado que en el 2009 se trabajó en la definición de procesos e implementación de los instrumentos estandarizados que se aplicarían al ICD para la valoración de riesgos, producto de ese trabajo se definieron los siguientes procesos:

1. Vigilancia de las transacciones de comercio internacional en las que interviene Costa Rica.
2. Vigilancia del comercio interno de precursores en el país.
3. Preparación de Informes para Organismos Internacionales
4. Coordinación de Intervenciones con otras dependencias y entidades nacionales.
5. Participación en comisiones del ICD, Interinstitucionales o Grupos de Nivel Internacional.

Continúa indicando que los mismos están bajo el macro-proceso de control y fiscalización de precursores que conllevan una serie de sub-procesos (otorgamiento de licencias, ampliación de licencias, inspección de establecimientos, etc.), definidos en el Manual de Procedimientos de la Unidad.

³ El Sistema Específico de Valoración de Riesgos (SEVRI) es un conjunto organizado de componentes que interaccionan para la identificación, análisis, evaluación, administración, revisión, documentación y comunicación de los riesgos institucionales relevantes, principalmente de cada una de las unidades que componen el ICD.

Por su parte la Dirección General obtuvo el apoyo del Ministerio de Seguridad Pública, pues éste facilitó metodología e instrumentos para la valoración de riesgo, brindando capacitación para su implementación y posteriormente trabajaron con el personal de la UCFP en la elaboración de la matriz de valoración de riesgos, incorporando medidas de mitigación.

Es importante señalar que para el 2011 la UCFP elaboró la matriz del SEVRI, con objetivos operativos por la función de la Unidad centralizando las actividades que realizan de forma grupal en cinco factores:

- 1) Formulación,
- 2) Matriz de correlación,
- 3) Portafolio de riesgos,
- 4) Tabla de códigos y
- 5) Contactos;

Se establecieron parámetros de riesgos con base en posibles eventos que podrían afectar el cumplimiento de los objetivos de la unidad, principalmente en las bases externas del Ministerio de Salud, donde se verifica datos de registros sanitarios, y del portal de PROCOMER con información de SIVUCE-TICA (Tecnología Informática para el Control Aduanero), herramienta ágil y confiable que funciona para el sector exportador las veinticuatro horas, elaborada por la Promotora del Comercio Exterior del Ministerio de Hacienda, mismas, conectadas en línea por la Unidad de informática de este Instituto.

Dichos datos se encuentran actualizados hasta enero del presente año, por lo que es conveniente que la administración active, revise periódicamente los factores de mitigación de riesgos directos o asociados, permitiendo evitar la materialización futura o la frecuencia del mismo, pues siempre va a existir probabilidad de que ocurran eventos con posibles consecuencias institucionales,

En este sentido, se considera cumplida la recomendación, no obstante, se verificara por parte de esta auditoría a mediano plazo los controles y revisiones que correspondan en donde se valide la efectividad continua y su

perfeccionamiento, tal y como lo establece el punto 3.2 de Normas de Control Interno para el Sector Público⁴.

b) Manual de procesos.

Para el 2006, se solicitó que el Manual de procesos y procedimientos de la Unidad fuese sometido a conocimiento y aprobación del Consejo Directivo de este ICD; no obstante por directriz de dicho órgano, según acuerdo Ciento Veinticuatro Cero Siete- Dos Mil Trece de Sesión Ordinaria Número Siete del 31 de octubre del 2013, delega la aprobación en la Dirección General de este ICD.

Sobre el particular, dicho documento fue aprobado el 20 de diciembre del 2013 por la Jefatura de la Unidad de Planificación y la Directora General Adjunta de ese entonces. Posteriormente, el 07 de enero del 2014 bajo el oficio M-DG-006-2014 la jerarca informa que el Manual fue aprobado y por tanto fuese publicado en la red institucional: “carpeta publica/Manual de procesos y procedimientos”; aspecto que ha sido reiterado por esta Auditoría a la administración activa de que todos los manuales deben aprobarse por el órgano colegiado.

En relación con este tema, a solicitud de esta Auditoría, la Contraloría General de la República indica en oficio No 1015 (FOE-PGA-37) del 06 de febrero del 2007, pronunciamiento conocido por los jefarcas, Asesoría Legal y Dirección de este ICD.

De seguido se transcribe entre lo más importante, lo manifestado por el ente contralor;

“En criterio de este órgano contralor, la competencia para la aprobación de este tipo de manual le corresponde al Consejo Directivo, toda vez que si bien no se trata de disposiciones con rango reglamentario, esos instrumentos mantienen importantes similitudes con este tipo de normativa, y al no existir una norma especial que atribuya expresamente su aprobación otra instancia, debería ser ese órgano colegiado dotado de la potestad reglamentaria interna el que los ponga en vigor; asimismo,

⁴ Gaceta No. 26 del 6 de febrero del 2009.

debe tomarse en consideración que definir la estructura administrativa del Instituto, aspecto indisolublemente ligado a la emisión de ese tipo de instrumento es también potestad del Consejo Directivo”.

Por lo anterior, se opina que es un aspecto que omite las disposiciones planteadas por el órgano contralor, por tanto, esta unidad mantiene la posición de que los manuales deben ser aprobados por el órgano colegiado, por lo que se indica que la recomendación no ha sido cumplida en su totalidad.

2.2 Fortalecimiento del proceso de fiscalización y auditorias de la Unidad de Precursores.

La norma 2.5 del manual de normas generales de control interno, establece que la administración debe procurar analizar la estructura ocupacional que apoye el logro de los objetivos y consecución de los procesos, labores y aplicación de los controles, por lo que es preciso fortalecer con más recurso humano a la actual unidad, conformada por dos técnicos y cuatro profesionales en farmacia e ingeniería química, derecho, criminología y gestión ambiental, y la Jefatura especialista en Farmacia e ingeniería química.

De las funciones otorgadas por la Ley 8204, le corresponde atender las convenciones y tratados internacionales sobre drogas, suscritos y ratificados por el país, los cuales condicionan el control y la fiscalización de drogas estupefacientes y psicotrópicas de uso ilícito, bajo dos principios fundamentales: garantizar la disponibilidad de estas drogas en el territorio nacional para las necesidades médicas, científicas y evitar por todos los medios posibles su desvío al plano ilícito.

La UCFP a la fecha controla e inspecciona aproximadamente seiscientos importadores y exportadores, de ellos ciento cincuenta activos, y tres mil compradores locales: dos mil pertenecen a vendedores detallistas, que cuentan con licencia sin vencimiento⁵ para el manejo de precursores.

⁵ Acta AI-007-2015

Se consultó a la coordinadora sobre la validez de los controles, indicando que⁶ *“son válidos porque se hacen con la rigurosidad que se necesita pero no suficientes, porque no se cuenta con suficiente personal necesario para inspección periódica de rutina y las empresas han aumentado al tratar de llevar el control hasta los usuarios finales de las sustancias y productos controlados. El tipo de personal requerido para atender estas labores debería ser de alguna de las siguientes especialidades: ingenieros químicos, químicos industriales, ingeniería agroindustrial, farmacia o tecnología de alimentos, principalmente...”*.

A la vez, señala en la entrevista⁷ que el recurso humano es limitado, para el volumen de empresas que se deben atender, aunque se espera que el sistema simplifique trámites y análisis de información, lo que permitiría disponer de más tiempo para el trabajo de campo por parte de los funcionarios de Precursores.

El poco personal con que cuenta la Unidad, aunado a la cantidad de empresas privadas y acciones de control que deben cumplir, limita efectuar una fiscalización oportuna y eficaz de las personas físicas y jurídicas que se dedican a la importación, exportación, reexportación o venta al menudeo de sustancias químicas que se mueven en el espacio nacional, ejemplo de ello son las cuarenta inspecciones realizadas en el período 2014, indica la jefatura⁸ para ejecutarlas dan prioridad a empresas que se inscriben por primera vez que no son reconocidas y que van a importar o exportar sustancias o productos emitidas por la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), incrementando los volúmenes de los productos o reportes sospechosos, seguimiento a empresas que han reflejado algún incumplimiento en adhesión a la normativa y atención de denuncias.

Dichas justificaciones para realizar auditorías, fue señalado por la jefatura de UCFP a la Dirección General Adjunta, en oficio UCFP-1453-07-2014 el 07 de julio del 2014, enfatizando en contar con al menos dos plazas especializadas en inspección, que minimicen las posibilidades de eventuales desvíos de

⁶ Acta AI-006-2015

⁷ Acta AI-009-2015 del 18 de febrero del 2015

⁸ Acta AI-006-2015 del 18 de febrero del 2015.

sustancias, reduciendo la oferta de drogas de uso ilegal en los mercados clandestinos.

Situación que fue expuesta nuevamente por la Jefatura de dicha Unidad a la Dirección General, el 10 de octubre del 2014 vía correo electrónico; no así, al consultarle a la encargada de Recursos Humanos⁹ sobre la creación de plazas, indica que la nueva administración del ICD no ha girado instrucciones para la gestión ante la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

Conocedora esta unidad de las políticas de gobierno en cuanto a contratación de talento humano, se reitera la necesidad de gestionar acciones para optimizar el mismo, con el fin de alcanzar la consecución de los objetivos de la Unidad.

2.3 Procedimiento de ingreso y salida de correspondencia en Recepción.

El Manual de procesos y procedimientos de la Unidad, consta de dos instrucciones: “procedimientos comunes” y “recepción de documentos para tramitación”, llevadas por funcionarios de la UCFP y la recepcionista, desde julio del 2011, donde los trámites de ingreso y entrega de certificaciones de inscripción, permisos de importación y exportación, licencias, ampliaciones, evaluaciones de productos y oficios, son entregados mediante una boleta con un número consecutivo y con dicha boleta el interesado retira el documento, si no presenta la misma, no se entrega.¹⁰

Por otra parte, la funcionaria recepcionista previo a la revisión por un analista de precursores en temas de importación, exportación, reexportación o venta de precursores o químicos esenciales, informa a los usuarios la ausencia de algún requisito con el fin de que sea retirado y subsanar el defecto. Los documentos se custodian en el espacio de la oficina de la Recepción, en un archivo metálico sin llave, quedando cerrado al finalizar el horario laboral; no así, la llave de dicho archivo se resguarda en un mueble cuyas gavetas quedan

⁹Correo electrónico del 17 de marzo del 2015

¹⁰Acta AI-019-2015 del 03 de marzo del 2015

abiertas. En otras palabras, se aprecia vulnerabilidad en la seguridad física de los mismos.

Asimismo, se tiene que para cumplir el procedimiento de entrega y recibido de documentos existen dos libros de control, denominados “control de ingresos y control de entrega”, los cuales constan de dos tapas de empaste con hojas sueltas, sujetas con tornillos, que contienen números consecutivos asignados por la UCFP, espacios para firma, número de cédula, nombre de la empresa y fecha de retiro.

Según indicó la funcionaria de recepción¹¹ los libros permanecen expuestos en el escritorio, donde cualquier persona tiene acceso, pues considera que son libros corrientes y de ahí que no se le brindan la importancia que requieren para su custodia.

Además, se le consultó si había recibido inducción para la gestión de documentos, señalando que hasta la fecha sólo un compañero que realiza funciones de chofer en Servicios Generales le explicó el proceso, y que hasta hace poco se reunió con Jefaturas de UCFP y UAFI, donde le giraron instrucciones generales para la entrega de los mismos, por lo que considera esta unidad, que la administración activa debe definir procedimientos y medidas de seguridad en el manejo y custodia de correspondencia.

De igual manera, en los libros se consigna ilegible la firma y número de cédula de las personas que retira documentos como representantes de las empresas comerciales, por cuanto, los funcionarios de recepción no solicitan identificación y proceden a la entrega de los mismos contra la boleta que fue asignada cuando realizaron la solicitud a este ICD.

Así las cosas, se comprueba que no ha existido una buena gestión en el resguardo de la información, de ahí, la conveniencia de realizar una inducción para explicar la manipulación, registro y salvaguarda de los documentos, garantizando con ello un acceso restringido a los mismos en posesión de la recepción. Aparte de ello, considera esta Auditoría contar con un libro debidamente legalizado y foliado asegurando un control interno fehaciente.

¹¹ Acta AI-019-2015 del 03 de marzo del 2015.

El punto 4.4.1 de normas de control interno para el Sector Público, establece que el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente, y se garanticen razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, según las competencias de la unidad responsable del proceso.

2.4 Recursos tecnológicos y automatización de la información.

La Unidad objeto de estudio, posee funciones que requieren de equipo especializado y herramientas tecnológicas que permitan obtener información actualizada para el control de las sustancias lícitas e ilícitas que se mueven en el ámbito nacional, herramientas que permitan integrar y consolidar el procesamiento de datos aislados y parciales para obtener resultados positivos que sirvan como base en la fiscalizaciones que debe brindarse a las empresas físicas y jurídicas.

El análisis de este punto, se desarrollará en dos aspectos:

a) Procesamiento bases de datos y equipo tecnológico.

Se cuenta con una carpeta en formato "Excel" denominada "precursores" en el servidor institucional, que lleva los registros de:

- 1) Control y trámite de importadores/exportadores.
- 2) Compradores locales.
- 3) Datos de Importador y exportador.
- 4) Inspecciones.
- 5) Vendedores al detalle.
- 6) Registro de licencia y renovaciones.
- 7) Facturas y distribuidores.
- 8) Correspondencia generada.

Conforme a información suministrada por la titular de La UFCP, se tiene que la base de datos "Control de trámites de importación y exportación"

correspondiente a trámites de comercio internacional se reciben y procesan diariamente.

Por otra parte, la base "Datos de importación y exportación", mantiene registros de importadores, fechas de vencimiento de licencias, cuotas anuales de importación aprobadas, importaciones y exportaciones realizadas, saldos de importación disponibles y otros, se emplea, para la confrontación de datos de reportes de movimiento de precursores y dependiendo de los hallazgos se programan inspecciones se verifica posibles irregularidades.

La carpeta denominada "reportes electrónicos", la cual contiene subcarpetas para cada empresa que envía reportes en forma electrónica, que contempla importadores, exportadores y compradores locales y se actualizan conforme a un "planificador de actividades", que especifique quién le corresponde por semana cada una de ellas y se individualiza la responsabilidad al digitalizar los datos, anotándose en ella el nombre de la empresa, fecha, mes reportado, tipo de información (físico o electrónico), funcionario que registra y cualquier otra observación.

Conforme a las entrevistas formuladas a la Jefe de Unidad, señala que actualmente se encuentran en la etapa de transición con el sistema informático denominado Saldos de Datos Empresariales (SISALEM) desarrollado por el Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP), donado por el Gobierno de Ecuador en el marco de la cooperación bilateral contra el narcotráfico, para el registro de toda la información de las empresas y de los reportes.

Actualmente se trabaja con las bases de datos en "excel" y SISALEM, cuya implementación y avance del mismo se consultó al Jefe a.i.¹² de la Unidad de Informática de este Instituto, indicando que el proyecto de automatización está en producción de desarrollo del sistema de acuerdo a los requerimientos de la Unidad de Precursores.

Además, manifestó que para la implementación de dicho proyecto en el ICD, se hace necesario contar con equipo tecnológico de punta, que permita

¹² Correo electrónico del 26 de marzo de 2015

operacionalizar los procesos de manera estructurada, por lo que está sujeto a la disponibilidad de recursos económicos para la compra de las licencias de desarrollo de herramientas, publicación en Internet y de la base de datos.

La ausencia de equipo tecnológico es confirmada por la Jefatura de la UCFP¹³ cuando se le consultó sobre la implementación del SISALEM (Sistema de Saldos Empresariales), quién indico que las empresas ya están reportando por ese sistema, pero la información queda en el servidor principal del CONSEP en Ecuador. Además indico que *“Si bien Ecuador ha donado este sistema que permitirá agilizar el seguimiento de los precursores, todavía se está en proceso de adquisición de un servidor con suficiente capacidad para soportar el volumen de información que se estará manejando y se deben obtener las licencias de Oracle para el sistema que son algo caras, aunque tomando en cuenta el beneficio sería una inversión más que justificada”*.

Para abordar la respuesta de dicha jefatura, es necesario señalar que tanto el SISALEM como el Sistema de Control y Fiscalización (SISACYF) son desarrollados por el CONSEP, e implementado por el Proyecto Regional de “Prevención del Desvío de Sustancias Precursores de Drogas en los Países de América Latina y el Caribe” (PRELAC), son sistemas informáticos que incorporan información de las empresas nacionales que produzcan, fabriquen, importen, exporten, distribuyan, almacenen, vendan, usen o tengan en su poder mezclas, preparados o productos, así como el seguimiento al tránsito de sustancias o insumos para la fabricación de droga.

El convenio para el uso de estos sistemas informáticos fue suscrito el 10 de octubre del 2013, por el entonces Presidente Ejecutivo de este ICD en coordinación con el Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP) de Ecuador, en un contrato denominado “Contrato de licencia de uso de los sistemas informáticos SISALEM y SISCYF”, el cual había sido aprobado en Sesión Ordinaria número tres, acuerdo cero cuarenta y cuatro-cero tres-dos mil trece, del 13 de junio del 2013.

¹³ Acta AI-009-2015 del 18 de febrero del 2015

Por otra parte, se consultó¹⁴ al jefe a.i. de la Unidad de Informática de este Instituto, sobre los riesgos implícitos que conllevan a que el sistema y las bases de datos del SISALEM sean administrados por el CONSEP en Ecuador, quién manifestó¹⁵ :

1. Los administradores de las bases de datos pueden tener acceso a los datos, si no existen políticas adecuadas de gestión.
2. Los respaldos a las bases de datos podrían no hacerse con la regularidad adecuada, lo que puede ser un riesgo en caso de desastre.
3. La administración de la seguridad del sistema puede estar fuera de control del ICD.
4. En casos de problemas de conexión al sistema u otro, el restablecimiento al servicio queda sujeto a las capacidades del CONSEP.

Si bien, el contrato establece en los puntos 7.1 y 7.3 las pautas de confidencialidad y seguridad de la información, no se puede obviar que en caso de que se alberguen en el ICD podría eventualmente mitigar dichos riesgos con probabilidades de que los mismos se minimicen.

Se conoció que el ICD ha invertido la suma de ¢2.996.562,00 (dos millones novecientos noventa y seis mil quinientos sesenta y dos colones exactos), por costos de pasaje aéreo y viáticos a funcionarios del CONSEP, quienes se han desplazado a nuestro país para brindar asistencia técnica en el manejo del SISALEM, esto con el propósito de detectar errores en procedimientos, para el cumplimiento de sus tareas, oportunidades de mejora en procesos y control.

Por no conocerse la inversión del mismo en caso de que el sistema sea instalado, desarrollado e implementando en el Instituto, esta auditoría se inhibe a emitir criterio financiero sobre la cobertura de costos con lo estipulado en el contrato aprobado por el Consejo Directivo de este ICD.

¹⁴ Oficio AI-015-2015 del 08 de abril del 2015.

¹⁵ oficio UI-OI-016-2015 del 08 de abril del 2015

Por tanto, de los conocimientos difundidos por los instructores de CONSEP, se hace necesario gestionar acciones para la compra de equipo tecnológico de punta que cuente con plataformas que administre datos sobre los sistemas mencionados.

Dicha oficina, posee sistemas en línea que permite interactuar con el entorno en forma dinámica en relación con sus entradas, salidas y restricciones sobre precursores y químicos esenciales con entidades en el ámbito nacional e internacional, lo que permite en tiempo real difundir la información relativo ha:

1. SIVUCE-TICA Portal de Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER)
2. PEN ON LINE (Pre-Export Notification on line) desarrollado por la ONUDD y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE).
3. Sistema de Gestión Documental (SIDOC).
4. Sistema de comunicación de incidentes relacionados con precursores PICS del Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE).
5. Sistema de control y fiscalización (SISACYF).
6. Sitio oficial del Poder Judicial.
7. Sistema de Saldos Empresariales (SISALEM).

De los sistemas enlistados, como lo describe la Jefatura de la UFCR, permiten en algunos casos acceder o intercambiar información. En el caso del portal de PROCOMER es un interfaz que conecta a la UCFP con Tecnología Informática para el Control Aduanero (TICA) para la aprobación o denegatoria de trámites de comercio internacional. Una vez que la aprobación del trámite es remitida al TICA es cuando la Aduana permite la salida de zona de almacenamiento (importación) o del territorio nacional (Exportación). En la base de datos de PROCOMER queda guardada la información de los trámites aprobados o denegados con todos los datos pertinentes.

El PEN on line es el sistema de intercambio de información con autoridades de otros países que permite corroborar la legitimidad de transacciones de importación o exportación de previo a su autorización a través de Tecnología Informática para el Control Aduanero (TICA), que es donde se libera el producto,

luego de cumplir también con los requisitos arancelarios que lo afecten, y donde queda registrado todo el historial de las transacciones de comercio internacional que han sido autorizadas por la UCFP, así como, nombre del funcionario que autoriza el trámite, fecha, hora, además, si el documento fue devuelto y luego aprobado.

Del sitio oficial del Poder Judicial se consulta y en caso de requerirla se imprime, el “historial de delincuencia” de los representantes legales físicas o jurídicas que se registran por primera vez o renovar licencias de importación, exportación o compra local de precursores.

También, utilizan el Sistema de Gestión Documental SIDOC¹⁶ que consiste en llevar el control de documentos y trámites ingresados y gestionados, con los pormenores del funcionario al que se asignó el trámite, fecha de resolución según plazo normativo, fecha real de resolución, documento o forma en que se resolvió el trámite, hoja que se traslada a la Recepción de este Instituto para que sea entregado al cliente, entre otros trámites realizados por la unidad objeto de estudio.

Relativo a las bases de datos manuales utilizadas por el área en estudio, es pertinente indicar que muchas se vuelven complejas, pues requieren tiempo para actualizarse o bien están sujetas a errores humanos, lo que puede conducir a la pérdida de datos o la duplicación de los mismos al introducir la información, por lo que es pertinente considerar la automatización.

El punto 3.2 de normas técnicas para la gestión y el control de las tecnologías de información, menciona que *“se debe implementar un software, que satisfaga los requerimientos de sus usuarios....”*. Así también, la 4.4 del Manual de normas de control interno para el sector público, señala que el jerarca y los titulares subordinados, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes, asegurando que se recopile, procese, mantenga y custodie datos de calidad para el buen desempeño institucional; normas que se señalan con el fin de que la administración activa cumpla con los lineamientos establecidos en la materia que se rige.

¹⁶ Correo electrónico del 05 de marzo del 2015.

b) Custodia y control de la información.

Otro aspecto, es la necesidad de contar con un procedimiento que agilice comunicación entre los funcionarios de la Unidad de Control y Fiscalización de Precursores y la recepcionista, que permita conocer las fechas de los documentos caducos no retirados por las empresas que solicitan trámites, los cuales se mantienen en custodia, y que se describe en el siguiente recuadro, donde se determinó que cuatrocientos diecinueve solicitudes no fueron retirados, documentos conservados en el archivo metálico ubicado en la Recepción.

Año	Ampliaciones	Permisos	Licencias	Acreditación Apoderados	Inclusión de Proveedores	Evaluación Producto	Oficios	Total
2009							2	
2010							2	
2011	4	5	3				11	
2012	45	57	21	5	3	1	99	
2013	32	34	13	3	2	4	73	
Totales	81	96	37	8	5	5	187	419

Sobre el mismo tema, la recepcionista indica en entrevista formulada por esta Auditoría, que la jefe de la Unidad de Precursores conoce de la situación, sin embargo, hasta el año pasado retiraron documentos tramitados hacía un año y medio, de ahí la conveniencia de instaurar controles automatizados por los responsables del proceso de manera que permita periódicamente conocer sobre aquellos papeles vencidos sin retirar, evitando mantener información física en la Recepción.

Dicha documentación presenta caducidad, pues conforme a los artículos 119,123, 139 del Reglamento a la Ley 8204, las licencias, renovaciones y registros de importación y exportación acreditadas a personas físicas o jurídicas como importadores o exportadores tiene una vigencia de doce meses a partir de la emisión, no así se determinó, permisos de importación con ciento noventa días naturales e igual sucede con los permisos de exportación y reexportación con noventa o más días naturales.

Asimismo, el artículo 142 del citado Reglamento, establece el plazo de treinta días en respuesta por parte de la UCFP en caso de omisiones, discrepancias o cualquier otro tipo de problema en registro o licencias, pero, también, señala que si el particular no cumple con lo requerido en este plazo, la UCFP podrá eliminar los documentos, debiendo entonces reiniciarse el trámite, en el momento en que el interesado decida continuar con la obtención del registro o licencia; aspecto que debe fortalecerse en el sentido de no mantener sin retirar y vencidos por mucho tiempo, como se describió en el cuadro anterior.

La norma 5.1 del Manual de Normas de control interno para el Sector Público estipula que el *“Jerarca y los titulares subordinados, deben disponer de elementos y condiciones necesarias para que de manera organizada, uniforme, consistente y oportuna ejecuten las actividades de obtener, procesar, generar y comunicar, en forma eficaz, eficiente y económica, y con apego al bloque de legalidad, la información de la gestión institucional y otra de interés para la consecución de los objetivos institucionales. El conjunto de esos elementos y condiciones con las características y fines indicados, se denomina sistema de información, los cuales pueden instaurarse en forma manual, automatizada, o ambas.”*

2.5 Venta, donación o destrucción de precursores decomisados.

Para el decomiso de precursores o químicos esenciales, se aplican dos formas:

1. A través de la Ley 8204¹⁷ que otorga potestad a la Unidad de Control y Fiscalización de Precursores y químicos esenciales, a realizar decomisos administrativos con base en el Artículo 148 que estipula *“La UCFP está facultada y procederá a realizar el inmediato decomiso de las sustancias incluidas en el artículo 117 o las máquinas indicadas en el artículo 121, cuando ellas hayan sido importadas, compradas localmente u obtenidas de cualquier otra forma en la que no haya mediado su debida autorización. Lo anterior sin perjuicio de las acciones legales que procedan. El decomiso se hará constar en el Acta de Decomiso correspondiente, cuyo formato elaborará la UCFP”*.

¹⁷ “Ley Estupefacentes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, legitimación de capitales y actividades conexas y sus Reglamento”.

Continúa indicando el artículo 148- *En el caso de las máquinas controladas, también se tratará de reinsertarlas a actividades legítimas y de no lograrse se dispondrá de ellas mediante destrucción. En cualquier caso, la UCFP dejará debidamente documentado el destino final que se dio a los productos o las máquinas.*

Según el “Protocolo para la realización de inspecciones o auditorias” llevado por la UCFP, para los decomisos administrativos se presentan dos tipos de acciones: el decomiso; se da por una situación evidentemente ilegal; y la retención se hace cuando los funcionarios de dicha Unidad están seguros que la empresa no va a movilizar el producto, concedores que si lo hicieran se exponen a denuncia penal, para ambos casos se utiliza un acta, que tiene número consecutivo y con el debido fundamento legal que los autoriza a realizarlo.

Como ejemplo se tiene que mediante vía administrativa se decomisó quinientos cincuenta y un tambores de etanol, de los cuales ciento cincuenta se donaron a la Fábrica Nacional de Licores (FANAL)¹⁸, aún pendiente de donar cuatrocientos un tambores que se mantiene en dicha fábrica.

2. El decomiso por vía judicial, con base en el artículo 32 de la Ley 8754 “Ley Contra la Delincuencia Organizada”, faculta a la Unidad de Recuperación de Activos de este Instituto, para que *“El ICD pueda vender, donar o destruir los bienes perecederos, el combustible, los materiales para construcción, la chatarra, los precursores y químicos esenciales y los animales, antes de que se dicte sentencia firme en los procesos penales respectivos. Para ello, la Unidad de Administración de Bienes Decomisados y Comisados deberá dictar una resolución fundada que motive el acto, en la que deberá incluir el valor de mercado de dichos bienes. El dinero que se genere será depositado en las cuentas corrientes del ICD y podrá ser invertido hasta la finalización del proceso.”*

Según indicó el Jefe de la URA¹⁹, a la fecha no se cuenta con un protocolo para el manejo del decomiso de precursores; no obstante, se conoció que desde el 2013 la Asesoría Legal redactó un documento, revisado por la Jefatura de la UCFP, y traslado a la URA para su respectivo análisis, sin embargo,

¹⁸ Acta de donación No. UCFP-608-03-2015 del 05 de marzo del 2015.

¹⁹ Acta AI-022-2015 del 13 de marzo del 2015

a la fecha la URA no se ha pronunciado, máxime que el 8 de octubre del 2014 mediante resolución URA-No-001-2014 se donaron ocho mil galones de kerosene a la Dirección General del Servicio de Vigilancia Aérea del Ministerio de Seguridad Pública, donde no se consigna el nombre del responsable de recibir la donación, pues solo aparece una firma y las siglas de Servicio de Vigilancia Aérea y fecha.

Así también, se conoció y conforme lo manifestado por el funcionario destacado en la URA, responsable de llevar el caso, que no se presentó una comunicación por escrito a la Fiscalía de Corredores ni a la Fiscalía Adjunta Contra el Crimen Organizado sobre esta donación, por cuanto el expediente se mantiene en la fiscalía y es el Juzgado Penal de Corredores quien deberá resolver el comiso de los bienes y el combustible, situación que si fue comunicada verbalmente a la fiscal de narcotráfico de la Fiscalía Adjunta del Segundo Circuito de la Zona Sur, así como a la fiscal que lleva el caso.

Por lo anterior, se insta a la Jefatura de la URA para que a corto plazo emita los criterios al respecto, de manera que permita contar con un Manual relativos a requisitos para la venta, donación o destrucción de precursores y químicos esenciales.

2. CONCLUSIONES.

Del estudio realizado se tiene que la Unidad evaluada, ha procurado atender la implementación del Sistema Específico de Valoración de Riesgos (SEVRI), no obstante, es necesario incorporar aspectos sobre mitigación de riesgos directos o asociados, para evitar la probabilidad de eventos que pueda ocasionar consecuencias institucionales.

El Manual de procesos y procedimientos no fue aprobado por el Consejo Directivo, pese a que esta unidad ha efectuado la advertencia con base en pronunciamiento del ente contralor, que por la naturaleza de dicho instrumento le corresponde a dicho órgano colegiado su aprobación.

Los trámites documentales que se llevan y custodian en la Recepción no cuentan con seguridad controlada, por cuanto los libros de entrega no identifica en algunos casos el nombre y el número de cédula del usuario que recibe, a la

vez, existe cantidad de oficios, que corresponden a acuse de recibido, solicitud de requisitos, devoluciones de documentos, anulación de licencia y solicitud de reportes, que son conservados a pesar de su caducidad.

La UFCP posee sistemas en línea que permite interactuar con el entorno en forma dinámica en relación con sus entradas, salidas y restricciones sobre precursores y químicos esenciales con entidades en el ámbito nacional e internacional, que permite en tiempo real difundir la información.

Ausencia de equipo tecnológico moderno que cumpla con herramientas avanzadas, para el desarrollo e implementación de las plataformas de los Sistema de Control y Fiscalización (SISACYF) y Sistema de Saldo Empresariales (SISALEM), mismos que incorporan información de las empresas nacionales que produzcan, fabriquen, importen, exporten, distribuyan, almacenen, vendan, usen o tengan en su poder mezclas, preparados o productos farmacéuticos de estupefacientes, precursores o productos químicos.

No se cuenta con un protocolo o manual para la venta, donación o destrucción de precursores y químicos esenciales, siendo necesaria su implementación en un tiempo prudencial, para el efectivo seguimiento y control de precursores de dicha naturaleza.

3. RECOMENDACIONES.

Se presentan las siguientes recomendaciones con el propósito de que la **DIRECCION GENERAL** proceda a implementar acciones al sistema de control relacionado con los procedimientos del proceso fiscalización y auditorias llevados por la Unidad de Control y Fiscalización de Precursores y químicos esenciales, planteadas como oportunidades de mejora descritas en el presente informe

a) Girar instrucciones a la Unidad de control y fiscalización de precursores y químicos esenciales, con el propósito de que se someta a revisión el tema relacionado con probabilidades e impactos de mitigación de riesgos directos asociados a Sistema Especifico de valoración de los riesgos. Al respecto véase el punto 2.1 de este informe.

b) Girar instrucciones a la Asesoría Legal para que en coordinación con la Unidad de Control y Fiscalización de Precusores y Químicos esenciales, se revise el criterio jurídico emanado por la Contraloría General de la República. En el sentido de que los manuales deben estar aprobados por el Consejo Directivo del ICD, Véase el punto 2.1 de este informe.

c) Coordinar con la Secretaria Técnica de la Autoridad Presupuestaria y la Oficina de Recursos Humanos de este ICD, el fortalecimiento de la estructura organizacional de la UCFP con el fin de apoyar el logro de los objetivos organizacionales, y cumplir con las funciones establecidas en la Ley 8204. Véase lo comentado en el punto 2.2.

d) Girar instrucciones a la Unidad de Control y Fiscalización de Precusores y Químicos esenciales, proceder a la revisión de la documentación llevado por la recepcionista de manera que se valore la conveniencia de mantener una buena gestión de archivo en el tiempo. Véase lo señalado en el punto 2.3.

e) Girar instrucciones a la Unidad de Informática para que en coordinación con la Unidad de Control y Fiscalización de Precusores y Químicos esenciales, se desarrolle una herramienta que permita unificar datos sobre personas físicas y jurídicas que utilizan precusores y químicos esenciales en el ámbito nacional. Véase lo señalado en el punto 2.4

f) Girar instrucciones a la Unidad de Control y Fiscalización de Precusores y Químicos esenciales, para que en coordinación con el Área de Informática y la Unidad Administrativo Financiera mediante la Proveeduría, se efectúen análisis de requerimientos para definir las posibles fuentes de financiamiento en compra de licencias para los sistemas informáticos SISALEM y SISCYF en nuestro país. Ver lo indicado en el punto 2.4 de este informe.

g) Girar instrucciones a la Unidad de Control y Fiscalización de Precusores y Químicos esenciales, para que en coordinación con el Área de Informática se revise y mejore los esquemas de almacenamiento físico de la información, procurando establecer una plataforma que agilice la comunicación entre los funcionarios de dicha unidad y la Recepción. Remítase al punto 2.4 de este informe.

h) Que la Asesoría Legal coordine con el Jefe de la Unidad de Recuperación de Activos, la confección e implementación de un protocolo o manual para la destrucción y donación de precursores o químicos esenciales, y con mayor según lo indicado en el punto 2.5.