
**INFORME DE EVALUACIÓN SOBRE EL CONTROL Y EJECUCIÓN
DE PRESTAMO DE BIENES DECOMISADOS LLEVADOS
POR LA UNIDAD DE RECUPERACION DE ACTIVOS.**

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.

Evaluar el procedimiento denominado préstamos de bienes decomisados bajo depósito judicial llevado por la Unidad de Recuperación de Activos de este ICD.

1.3 Alcance del estudio.

Comprende el período entre 1° de enero de 2012 al 31 diciembre de 2014, ampliándose en aquellos casos que se estimen pertinentes.

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 Estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, legitimación de capitales y actividades conexas y sus Reglamento.
- Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos No. 8454.
- Ley General de Control Interno No. 8292.
- Reglamento de Procedimientos para la Administración de Bienes decomisados y Comisados.
- Manual de normas generales de control interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización.
- 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. AI-070-2015 del tres de noviembre del año en curso, se exponen los resultados del presente estudio al Director General, Director General Adjunto, Jefe y asistente de la Unidad de Recuperación de Activos, Jefe a.i. de la Unidad Administrativo Financiero, Contadora y Tesorero, todos funcionarios de este Instituto.

1.6 Generalidades del estudio.

La Unidad de Recuperación de Activos (URA) se conforma de catorce funcionarios, distribuidos de la siguiente manera.

- Dos jefaturas (una general y otra en asuntos administrativos).
- Cuatro profesionales en legal y dos administrativos,
- Tres técnicos.
- Una secretaria, y un oficinista.
- Un operador de maquinaria
- Un funcionario del Ministerio de Seguridad.
- Una plaza vacante Profesional 3.

Los artículos 139, 140 de la Ley 8204¹ se dirigen a asegurar la conservación de los bienes de interés económico en decomiso o comiso, llevar registros y ejercer la supervisión de los bienes entregados a entidades para velar por la correcta utilización, presentar periódicamente inventarios de los bienes comisados para las proyecciones de entrega, uso y administración conforme lo establece la norma.

Por otra parte, el Reglamento de Procedimientos para la administración de bienes decomisados y comisados, en su artículo setenta y tres, sección segunda establece que los bienes asumidos en depósito, podrán asignarse mediante convenios marcos definidos previamente por la unidad objeto de estudio y aprobados por el Consejo Directivo.

¹ Ley Sobre Estupeficientes, Sustancias Psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo.

2. RESULTADOS.

En el desarrollo de las siguientes páginas se expondrán oportunidades de mejora que servirá de insumo para optimizar el sistema de control interno de la unidad objeto de estudio, cuya atención y responsabilidad es única y exclusiva de la administración activa.

2.1 Convenios marco o interinstitucionales.

El Reglamento de la Ley 8204, conceptualiza el Convenio Marco como un: *“acuerdo declaratorio de compromisos generales entre el Instituto Costarricense sobre Drogas, las instituciones que conforman el Consejo Directivo u otras instituciones..., o aquellas instituciones que han sido declaradas como casos muy calificados para asignación de bienes por el Consejo Directivo.”*

Los siguientes convenios se formalizaron en el dos mil cuatro, considerándose para ese entonces, las necesidades y conveniencias de las entidades desde el punto de vista de estructura jurídica y funciones que ejercen.

INSTITUCIÓN	No DE CONVENIO	FECHA EMISIÓN	VIGENCIA	FECHA VENCIMIENTO
Poder Judicial	13-CG-05 comodato bienes inmuebles	10/08/2005	10 años	24/08/2025
	14-CG-05 comodato Bienes Muebles	10/08/2005	10 años	24/08/2025
	15-CG-05 comodato Vehículos	10/08/2005	10 años	24/08/2025
Ministerio Seguridad Pública	Cooperación Interinstitucional	01/12/2010	06 años	01/12/2022
Ministerio de Presidencia	Cooperación Interinstitucional	15/03/2006	06 años	Indefinido
Hogares Crea	005-004 comodato Bienes Muebles	18/05/2004	06 años	18/05/2016
	004-2004 comodato Bienes Inmuebles	18/05/2004	06 años	18/05/2016
	006-2004 comodato Veh decomisados	18/05/2004	06 años	18/05/2016
Ministerio de Gobernación	Cooperación Interinstitucional	19/07/2011	06 años	19/07/2023
Comisión Nacional Emergencias	Cooperación Interinstitucional	27/11/2008	06 años	27/11/2020
Ministerio de Hacienda	Cooperación Interinstitucional	14/11/2011	06 años	14/11/2023
Ministerio de Justicia	Comodato de Bienes	19/12/2006	06 años	19/12/2018
Cruz Roja	Cooperación Interinstitucional	31/07/2009	06 años	31/07/2021
Min. Obras Pub. y Transportes	Cooperación Interinstitucional	15/11/2011	06 años	15/11/2023
Sistema Nacional de Radio y Tel.	Convenio Marco	07/08/2008	04 años	07/08/2016
Inst. Alcoholismo y Farmacodependencia	Convenio Marco	07/02/2007	06 años	07/02/2021

Según análisis del recuadro, se evidencia que existen tres tipos de convenios interinstitucional, marco y comodato; y en este último las partes finiquitaron tres documentos en el tema de vehículos, inmuebles y muebles e incorporan bienes electrodomésticos.

Dichos convenios fueron formalizados por jerarcas que ya no laboran para la administración pública, no obstante, se encuentran vigentes pues los plazos establecidos en su momento mantienen prorrogas de renovación automática por un plazo igual y por una única vez, por ejemplo: se determinó que el convenio marco del Ministerio de Presidencia establece una vigencia en seis años, prorrogable indefinidamente, con la condición de presentar obligatoriamente cada año certificaciones del estado de los bienes y levantar actas de inspecciones, evento que se torna contradictorio por el plazo y prórroga del convenio, si se considera que cada cuatro años hay cambios de jerarcas.

Se consultó al Asesor legal de este ICD, sobre el tema de la vigencia de los plazos y firmas consignadas por los representantes legales en su momento, señalando que lo más conveniente es que la administración activa informe a los nuevos jerarcas las condiciones de los convenios en razón de mantener o variar alguna cláusula; o en su efecto mantener las condiciones y el plazo ya planteados y suscritos. De ahí la conveniencia que los convenios marco interinstitucionales sean revisados por los funcionarios de la URA, para un mayor seguimiento de los mismos en vista de que algunos están por vencer.

2.2 En el tema “avalúo de bienes.”

Para el 2013 se emite por parte de esta unidad, el informe AI-004-2013 denominado: “Evaluación sobre los procedimientos de registro y control llevados por la contabilidad”; donde se recomendó:

“Que la Jefatura Administrativa Financiera coordine con la Contadora en el sentido de que se fomente una mayor comunicación con la Unidad de Recuperación de Activos todo lo relacionado con bienes comisados, con el fin de asegurar los registros contables que proceda, y además comprobar si los bienes en comisos se encuentran registrados contablemente y en caso de no existir, debe realizarse los respectivos ajustes. Lo señalado en el ítem 2.3.1”.

Se evidencia que aún no se han tomado acciones sobre la valuación de los bienes que deben ser inventariados, en forma detallada, ordenada y valorada en las cuentas patrimoniales, como lo expresa el jefe de la URA en entrevista formulada por esta unidad en donde manifiesta: *“Estamos en esa etapa, la idea es finalizar el año con la valoración de toda la bodega de la Uruca.”*² “...no se remiten informes de bienes decomisados y prestados y “NO” se mantiene relación con la UAFI relativo a bienes decomisados...”, aspecto reafirmado por la Contadora Institucional quién expresa “...que no existe *“ninguna comunicación”*³, y en caso de los depósitos de dinero le informan vía correo electrónico...”.

Considera esta auditoría la importancia de implementar mecanismos de registro y control sobre valuación, cobros, daños, inventarios, ingresos por venta de bienes, ingresos de efectivo por decomiso, y todas aquellas transacciones que deriven efectos sobre la información financiera.

La valuación representa el registro oportuno de la información financiera-contable y el control de los bienes mediante los inventarios, así como punto de partida para eventuales decisiones sobre la proyección de los bienes y el costo que ello implique; es decir, que los datos sobre transacciones realizadas por la institución y sobre hechos que la afecten, deben clasificarse y registrarse adecuadamente.

Desde el punto de vista jurídico los ingresos por decomiso o comiso de los bienes”, implica llevar registros financieros, de manera que para una venta, un préstamo, una donación que involucre registros contables es necesario establecer canales oficiales de comunicación apropiados que permitan que la información sea trasladada de manera oportuna a los funcionarios competentes de la UAFI.

Se enfatiza que los bienes que pasan a comiso, por su naturaleza, se convierten en posibles generadores de ingreso, por tanto deben estar jurídicamente constituidos y contablemente registrados en la porción de activos y los bienes en decomiso son un insumo relevante en las notas de los Estados Financieros.

En Acuerdo CERO CUARENTA Y DOS-CERO CINCO DEL DOS MIL QUINCE, del 22 de abril del año en curso, a solicitud del Director General, el

² Acta 051-2015 del

³ Acta-AI-054-2015, 27 julio 2015.

Consejo Directivo ordena a la Jefatura de URA realizar toma física de los bienes custodiados en la bodega, no obstante, la valuación de esos bienes se ejecuta solamente por un requerimiento derivado de proyección de los mismos, sean préstamo, venta o remate, donación, desecho o cada vez que se efectúen devoluciones a terceros; sin embargo, es preciso señalar que desde el momento que los bienes ingresan a la institución deben contar con su valor o costo, y que dicha información debe ser suministrada a la UAFI, para los respectivos registros contables.

Por otra parte, la Dirección General, en su rol de jerarca institucional debe instruir a la administración activa en el sentido de que se valoren los retos en materia contable, específicamente los asociados a la implementación de las NICSP⁴, pues requerirán que la información que emane la institución y que afecte el área financiero contable, queden incorporados en los estados financieros para uso de terceros y la toma de decisiones.

Sobre este tema, se conoció del nombramiento de una persona que ingresó el veintidós de junio del presente año, de manera interina, en el puesto N° 501225, y quien asumió la valuación de los bienes, tal y como lo expresa en el siguiente párrafo transcrito

“Dentro del manual no estaban las valoraciones, el único proceso que había es la valoración de los vehículos. Se estableció un procedimiento para cada tipo de bien, en cuanto a valoraciones, se está revisando por parte de la jefatura. En el caso de los bienes inmuebles se estableció contactar al Ministerio de Hacienda, para que puedan hacer ese tipo de valoraciones. En el caso de bienes muebles, están los vehículos, hay un inspector asignado con un mecánico para valorar el estado del bien para darle el valor. Los bienes muebles normales, se está tomando como criterio el valor de mercado, y dependiendo el estado del bien, se le aplica un porcentaje de valor de desecho”⁵.

Se señala la importancia de que todos los bienes que custodia la URA, deban ser objeto de valuación, que puedan constituirse en valor en libros en la Propiedad, planta y equipo del Instituto, donde se cuantifique su representación en los estados financieros. De igual manera, si esos bienes en custodia son

⁴ Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público.

⁵ Acta AI-057-2015, 05 agosto 2015.

rematados, donados o prestados, debe la URA con claridad, tener todos los valores de dichos bienes, con el propósito de determinar los rubros imputados a esos actos. La Norma Internacional de Contabilidad para el Sector Público (NICSP N° 17 Propiedad, Planta y Equipo) establece el reconocimiento de dichos activos, desde el momento de su materialización, sin embargo, en la actualidad el ICD no presenta una revelación suficiente de esos bienes.

Es prioritario la atención a la norma 5.5 del manual de normas de control interno relacionada con canales de comunicación abiertos, en donde permita que la información sea segura, correcta y oportuna a los destinatarios idóneos dentro y fuera de la institución”. Además la norma 4.10 sobre Registro oportuno en la toma de decisiones relativas a procesos, operaciones y transacciones debe clasificarse y registrarse inmediatamente y debidamente.

2.3 Indemnizaciones.

La URA⁶ en su condición de depositario judicial debe recibir, asegurar, custodiar, cuidar, mantener e inspeccionar el uso de dichos bienes, hasta tanto no se haya ordenado su comiso; de modo que ante una eventual devolución, puedan ser entregados en similares condiciones a las que fueron recibidos, salvo caso fortuito, fuerza mayor, desgaste o deterioro normal de los mismos.

En este tema se entrevistó a una de las funcionarias abogadas de la URA, donde manifiesta⁷

“Hay cierto tipo de bienes que por su condición, la proyección del bien es el préstamo, sin embargo, por la poca cantidad de recurso humano, no podemos tener un control rígido sobre los bienes que se prestan. Creo que es un proceso que debe existir porque uno de los fines de la ley es disminuir la brecha de recursos con que cuenta el Estado vs. el crimen organizado, lo que debemos es mejorar los sistemas de control y fiscalización.”

El titular de la unidad evaluada, señala también que “...se requiere más personal, para trabajar y mantener control interno sobre las actividades que realiza la unidad, fortalecer contratación de terceros...”.

⁶ Artículo 16 del Reglamento de Procedimientos para la Administración de Bienes decomisados y comisados

⁷ Acta AI 058-2015, 31 agosto 2015.

De lo expresado por ambos funcionarios sobre la necesidad de contar con recurso humano para fortalecer las actividades de la unidad, considera esta auditoría que si bien es un factor que podría eventualmente incidir, no es justificante para omitir lo dispuesto en el Reglamento de Procedimientos para la Administración de Bienes decomisados y comisados de este Instituto, relativas a inspecciones de bienes en préstamo.

Ante la ausencia de inspecciones por parte de la URA, las instituciones beneficiadas que poseen bienes cedidos en calidad de préstamo, realizan acciones en detrimento con lo pactado en los actos contractuales, situación que se comprueba en Acta 0019-2008-BM-P del 11 de marzo del 2008 donde se cedió al Ministerio de Seguridad “impresora, marca Cannon, modelo P1700, serie 050520-1”, entregada a la Delegación Policial de Quepos.

Conforme a la revisión en el expediente No. 0019-2008-B-P se determina que dicha impresora por deterioro se ubicó en una bodega en la Delegación de Quepos, sin embargo, fue robada de dicho lugar, según denuncia No. 14-001231-0072-PE, interpuesta por la Subdelegado de dicha agencia policial el 11 de setiembre del 2014, situación que fue conocida por la URA hasta que se solicitó la devolución de dicho bien mediante el oficio 0519-205-DA del 24 de junio del 2015.

De lo evidenciado, se tiene que existió solo una inspección del 17 de marzo del 2008, según Acta N° 095-2008, misma que no cuenta con las firmas de los funcionarios de la URA ni la entidad beneficiada.

De ahí la importancia de un mayor seguimiento de los bienes en préstamo y cumplir con el inciso f) del artículo 14 “*Practicar inspecciones de los bienes dados en préstamo según lo establecido en el respectivo convenio*”, por su parte el Convenio Marco entre MSP-ICD, señala en el punto 5.3.7 lo relativo a inventarios e inspecciones que deben realizar los funcionarios de la URA cada año a partir de la entrega del bien.

Sobre este tema una de las cláusulas de los “convenios marco”, indica que dentro de las obligaciones de los entes beneficiados esta reparar, indemnizar o resarcir daños que presenten los bienes y para referencia de estos compromisos se tomaran la valoración administrativa de la URA o del valor real impuesto por el Ministerio de Hacienda.

AUDITORIA INTERNA

INFORME FINAL AI-005-2015

De información remitida por la funcionaria responsable del procedimiento de préstamos, y analizada por esta unidad, se evidencian bienes cedidos en calidad de préstamo que han sido hurtados, robados, extraviados o perdidos, según el siguiente cuadro.

Acta No.	Entidad beneficiada	Bien en préstamo	Motivo indemnizado	Fecha	Oficio cobro	Valor según avalúo MH
017-2008-VP	MSP	Vehículo	deterioro	14-jul-15	URA-238-15	1.900.000,00
037-2006-V-P	MSP	Vehículo	deterioro	14-jul-15	URA-240-15	1.000.000,00
002-2006-V-P	MSP	Vehículo	deterioro	14-jul-15	URA-237-15	1.000.000,00
010-2001-VP	MSP	Vehículo	deterioro	14-jul-15	URA-239-15	800.000,00
003-2010-VP	MSP	Vehículo	deterioro	14-jul-15	URA-241-15	3.500.000,00
014-2011	MSP	Microondas	deterioro	14-may-15	URA-138-15	75.000,00
026-2006-VP	MSP	Dos vehículos y una moto	deterioro	14-nov-14	URA-885-14	600.000,00
072-2010-BM-P	MSP	Televisor	dañado	14-may-15	URA-130-15	125.000,00
047-2006-BM-P	MSP	Radio Grabadora	deterioro	14-may-15	URA-137-15	80.000,00
111-2008-BM-P	MSP	Congelador-impresora-televisor	det y extrav.	14-may-15	URA-132-15	170.000,00
027-2011	MSP	10 bicicletas, 4 bancos de bar, 6 equipos de cómputo, 2 dispositivos electrónicos, 1 horno tostador, 1 licuadora, 6 silla metálicas para bar, 3 ventiladores	deterioro y extraviados	14-may-15	URA-133-15	1.155.000,00
100-2008-BM-P	MSP	1 lavadora, 1 secadora de ropa, 1 juego de comedor, 1 pantalla plana	deterioro	13-jul-13	URA-230-15	575.000,00
019-2008-BM-P	MSP	Equipo de computo	deterioro	13-jul-15	URA-232-15	35.000,00
006-2004-BM	MSP	Colchones	Perdido	08-abr-14	URA-249-14	200.000,00
118-2006-BM-P	MSP	1 lavadora y 1 ventilador	deterioro	13-jul-15	URA-228-15	140.000,00
029-2007-BM-P	MSP	DVD	deterioro	13-jul-15	URA-229-15	25.000,00
033-2011	MSP	Olla arrocera	deterioro	06-abr-15	URA-094-15	35.000,00
025-2010-BM-P	MSP	Cocina	deterioro	06-abr-15	URA-092-15	60.000,00
013-2009-BM-P	MSP	Radar	deterioro	06-abr-15	URA-234-15	100.000,00
014-2008-BM-P	MSP	GPS	deterioro	13-jul-15	URA-233-15	75.000,00
					Subtotal	€11.650.000,00

AUDITORIA INTERNA

INFORME FINAL AI-005-2015

014-2009-BM-P	Hogares Crea	DVD	perdido	13-jul-15	URA-231-15	40.000,00
014-2009-BM-P	Hogares Crea	Televisor	Perdido	11-oct-13	URA-625-13	210.000,00
013-2009-VP	Hogares Crea	Dos motos y dos vehículos	perdido	29-nov-13	URA-771-13	3.380.000,00
					Subtotal	¢3.630.000,00
027-2002	DIS	Equipo sonido, olla arrocera-VHS	Robados	19-ago-14		¢ 280.000,00
TOTAL ADEUDADO.						¢15.560.000,00

a) Recuperación de dineros: En las cláusulas de los convenios se circunscribe; "...En efecto de lo anterior, alternativamente..., se obliga al efectivo mantenimiento de una partida presupuestaria dedicada a indemnizaciones para la restitución alícuota e inmediata del bien conforme al valor asignado administrativamente o por la Administración del Ministerio de Hacienda conforme el acápite 8.8 siguiente...". (El subrayado es nuestro).

Por otro lado, en el caso de los entes represivos, las condiciones en los respectivos documentos contractuales, faculta al ICD ejecutar el 20% conforme lo estipulado en ley 8204 los recursos para cancelar daños, deducibles, hurtos entre otros de los bienes cedidos en calidad de préstamo.

A la fecha de este estudio, se comprueba montos pendientes de recuperar de:

- ✓ HOGARES CREA ¢3.630.000.00 (tres millones seiscientos treinta exactos).
- ✓ DIS ¢280.000.00 (doscientos ochenta mil exactos).
- ✓ MINISTERIO DE SEGURIDAD PUBLICA ¢11.650.000.00 (once millones seiscientos cincuenta mil exactos).

Para efectos de registro y control, se evidencia que en oficio N° URA-217-2015 del 14 de julio del año en curso, suscrito por el Jefe y una funcionaria de la URA, así como el Director General Adjunto, le hacen ver al Ministro de dicha cartera, el estado cobratorio en donde consignan un avalúo por ¢410.000.00 (cuatrocientos diez mil colones exactos), siendo lo correcto ¢575.000.00 (quinientos setenta y cinco mil colones exactos), según documento ATSJO-AVA-139-2015 del Área de Valoraciones Administrativas del Ministerio de Hacienda.

Por lo anterior, es conveniente establecer estrategias administrativas que subsanen la ausencia de controles sobre los bienes cedidos en préstamo, y que han sido dañados por las entidades beneficiadas; por tanto, debe la URA asumir una actitud más activa y más efectiva, sobre la forma que controlan la integridad y uso de los bienes prestados, de manera tal que puedan informar con mayor prontitud a la UAFI⁸ sobre aquellos cobros que deban efectuarse a las entidades respectivas, es decir, la URA como responsable debe facilitar información oportuna sobre el estado de los bienes en préstamo.

La funcionaria responsable de llevar el registro y control de préstamos de bienes, manifiesta que llevan un control sobre indemnizaciones a terceros por daño, pérdida o robo de bienes decomisados, pero que son muy pocos, no obstante, la funcionaria del préstamo de bienes indica que son veintitrés casos⁹ sobre indemnizaciones ya concretados.

Las indemnizaciones que la URA determine deben ser gestionadas por esa unidad, e informar a la UAFI al respecto, para los registros contables correspondientes, y el seguimiento adecuado de los cobros que se deban ejecutar, no obstante, la contadora institucional¹⁰ no tiene conocimiento sobre posibles cobros y considera que lo más normal es que choquen los vehículos prestados.

En el caso del Tesorero institucional, señalo en entrevista¹¹ en el tema de controles que lleva en los cobros:

“Respecto a los bienes no, nosotros nada más pagamos, cuando la URA nos indica que hay que indemnizar un bien, porque del proceso de préstamo no vemos nada nosotros.”.

b) Plazos: En este tema se tiene que para la recuperación de dineros existen fechas de cobro que oscilan de un mes seis días, hasta un año, diez meses dieciocho días (casi dos años), visualizadas en los expedientes desde el 11 de octubre del 2013 al 14 de julio del 2015.

⁸ Unidad Administrativa Financiera.

⁹ Correo electrónico del 22 de setiembre del 2015.

¹⁰ Acta AI-054-2015 del 27 de julio del 2015

¹¹ Acta AI-061-2015, del 17 de agosto 2015.

Ante períodos tan amplios de cobro, esta Auditoría quiso conocer la opinión de la funcionaria de la URA encargada del procedimiento de préstamos, indicando¹² lo siguiente:

“Yo llevo un control en excel, donde se indica el expediente, fechas de avalúos y oficios de cobros, y le doy seguimiento cada quince días, especialmente sobre los atentos recordatorios de cobros.”.

A pesar de lo manifestado por dicha funcionaria se evidencia que el proceso no se gestiona con el seguimiento que ameritan este tipo de cobros, máxime que en los machotes de oficios que envían a las instituciones beneficiadas indican un plazo de diez días hábiles contados a partir del recibo del mismo, aspecto que ha sido omitido por cuanto el tiempo transcurrido para ejecutar los cobros de los activos en préstamo en algunos casos ascienden hasta dos años.

Aunado a lo anterior, se determinó la nula participación en este caso de la unidad Administrativa Financiera, la cual solo verifica que los depósitos bancarios ingresen y se registren, aspecto que debe ser reconsiderado para una participación más directa en este tipo de gestiones de cobro, en relación con ello se consultó a la Contadora Institucional, quién indicó:

“Nosotros pedimos informaciones, cuando tenemos alguna duda al respecto. Ellos deben indicarnos las cuentas bancarias para dineros decomisados o comisados, ya que en los remates las personas depositan en diferentes cuentas situación que no debe presentarse.”.

Continúa señalando “...En realidad, en bienes decomisados prestados, simplemente un informe mensual sobre los préstamos, pero si existe un evento, es importante que lo comuniquen en cuanto ellos tengan conocimiento, para procurar realizar el registro contable en el momento que se origina la situación, y no registrarlo hasta que se cancele o cobre, de lo contrario no se podría aplicar el devengo en registros contables”.

Es preciso recordar, que todas aquellas acciones que involucren efectivo o sus similares, deberán ser de conocimiento estricto de la Unidad Administrativa Financiera (UAFI), idónea en la institución para realizar los registros y los controles pertinentes sobre aquellas transacciones que involucren características monetarias.

¹² Acta N° AI-055-2015, 05 de agosto 2015.

2.4 Operatividad del Sistema Administración de Bienes (SAB).

El SAB consiste en un software desarrollado en enero del dos mil trece por la unidad de Tecnologías de la Información de este Instituto, denominado sistema de administración de bienes, cuyo objetivo es la migración de datos de la base de datos “acces”.

Se conoció por medio de la entrevista realizada al funcionario de TI que el SAB administra inspecciones y avalúos, tramita plantillas genéricas, donde se configuran los bienes, desde el inicio hasta el final del estado de dichos bienes.¹³, siendo una herramienta que suministra gráficas y reportes para la toma de decisiones, contribuyendo a la automatización de los trámites judiciales.

El objetivo de la creación del sistema según funcionario entrevistado, consiste en automatizar el proceso de administración de bienes que minimiza los riesgos de pérdida o manipulación indebida de los datos, no obstante a la fecha de este estudio se evidencia que aún quedan pendientes ajustes relacionados con formatos en ortografía para concluir con la migración.

Basados en el trabajo de campo se determinaron puntos importantes a desarrollar en los siguientes ítems, para minimizar los riesgos y asegurar el sistema de control interno, mismos que se describen de seguido:

2.4.1 Metodología ingreso de datos SAB.

En relación con este apartado, el SAB se encuentra asignado a varios usuarios de consulta, ingreso, permisos de aprobación o eliminación de información, cuyos accesos y permisos son específicos.

Al analizar las tareas desarrolladas por los usuarios del sistema, se determina que la funcionaria responsable del procedimiento de préstamos, tiene acceso a consultas, registros, cambios y aprobaciones; omitiéndose los controles que deben prevalecer en la herramienta SAB, relativo a privilegios, roles y perfiles; por lo que se deben establecer los mecanismos idóneos que delimite responsabilidades de los usuarios a nivel de sistema.

¹³ Acta N° AI-052-2015 del 29 julio 2015.

Situación corroborada en entrevistas planteadas a los involucrados en el procedimiento, indicando que los accesos se postulan para dar una mayor rapidez al proceso, por cuanto en ocasiones la jefatura se encuentra fuera de la institución¹⁴. También el encargado del desarrollo de la herramienta señala que uno de los requerimientos de la URA, es otorgar permisos para ingreso a todos los módulos sobre préstamos a la funcionaria responsable.

En relación con lo expuesto, deberá la URA en coordinación con la unidad de Tecnologías de la Información, revisar, establecer y corregir aquellos accesos y privilegios que actualmente cuentan sus usuarios, con el propósito de detectar los riesgos en la protección de la integridad de los datos.

La Norma 1.4.5 Control de Acceso, del manual de normas técnicas para la gestión y el control de las tecnologías de la información indica:

“La organización debe proteger la información de accesos no autorizados, para dicho propósito debe: d). establecer procedimientos para la definición de perfiles, roles y niveles de privilegio, y para la identificación y autenticación para el acceso a la información, tanto para usuarios, como para recursos de T.I, e). Asignar los derechos de acceso a los usuarios de los recursos de T.I, de conformidad con las políticas de la organización bajo el principio de necesidad de saber o menor privilegio....”

2.4.2 Requerimiento tecnológico en bodega.

El ICD posee cuatro bodegas ubicadas en: San Joaquín de Flores, Santo Tomás de Santo Domingo, Desamparados y Uruca; ésta última almacena la mayoría de bienes traspasados a la institución para su administración, a pesar de ello, la plataforma tecnológica que posee no está conectada a la red institucional.

Desde el punto de vista técnico el funcionario que ocupa el puesto N° 501178 Profesional en Informática 1A señala vía electrónico que el acceso al sistema SAB desde la Bodega, es mediante *“una red virtual privada para la cual utiliza un usuario para conectarse al dispositivo, este lo que permite es que ingrese a la red del ICD, pero cuenta con limitaciones pues solo permite:*

¹⁴ Actas AI-052-2015, 29 julio 2015 y AI-055-2015 del 05 agosto 2015.

“Para ingresar a SAB se debe autenticar con su usuario SAB. Entre las desventajas es que al conectarse al VPN se desconecta de la red local por lo que pierde conexión de las impresoras que tiene en red en bodega solo puede utilizar las que tiene conectada por USB. Si desea imprimir algo debe desconectarse del VPN. Lo más ideal es contar con el SAB como aplicación Web, esto permitiría que se pueda utilizar el sistema por el Explorador y tener acceso sin necesidad del VPN y utilizar los recursos de la red local.”

En entrevista aplicada al encargado de la bodega general, indica: *“En realidad todos los cambios se los reporto a Christian, se ha ido depurando conforme las necesidades, el problema que tengo es de velocidad, el sistema se cae mucho, no puedo estar haciendo dos procesos simultáneamente. Llevo una bitácora de los requerimientos, o de los problemas diarios que se pueden generar en la bodega.”¹⁵*

Así las cosas, es oportuno que la URA en coordinación con T.I., valoren la utilización de mejoras en recursos tecnológicos, para solventar las necesidades mencionadas que limitan un mejor desempeño por parte del bodeguero; de ahí la conveniencia de que T.I., suprima el establecimiento de la plataforma tecnológica adecuada por medio de la web, los inconvenientes de conexión, tanto de software como de hardware, que se presentan actualmente a la hora de acceder el SAB, con el propósito de garantizar datos íntegros, confiables, y un eficiente uso de la herramienta tecnológica.

La norma 4.2 Administración y operación de la plataforma tecnológica del Manual de normas técnicas para la gestión y control de las tecnologías de información señala:

“La administración debe mantener la plataforma tecnológica en óptimas condiciones y minimizar su riesgo de fallas, para ello debe: b). Vigilar de manera constante la disponibilidad, capacidad, desempeño y uso de la plataforma, asegurar su correcta operación y mantener un registro de sus eventuales fallas,/ c). Identificar eventuales requerimientos presentes y futuros, establecer planes para su satisfacción, y garantizar la oportuna adquisición de recursos de TI requeridos tomando en cuenta la obsolescencia de la plataforma, contingencias, cargas de trabajo y tendencias tecnológicas,/ i). Controlar los servicios e instalaciones externos.”

¹⁵ Acta AI-060-2015, 11 agosto 2015.

2.4.3 Segregación de funciones.

El ingreso y registro de bienes lo realiza el funcionario asignado en la bodega general¹⁶; quien alimenta, registra, la base de datos SAB, además controla y mantiene la custodia física de los bienes recibidos los bienes bajo depósito judicial calificados de “interés económico”, afecta la apertura digital de la causa judicial y el registro en sistema de los bienes que integran cada expediente o causa; prácticas poco sanas en la gestión de administración, como lo estipula la Norma 4.6 del Manual de Normas Generales de Control Interno que reza:

“Deberán separarse y distribuirse entre los diferentes puestos, las funciones que, si se concentraran en una misma persona, podrían comprometer el equilibrio y la eficacia del control interno y los objetivos y misión institucionales...”

A pesar de lo señalado en dicha norma, las profesionales en derecho consideran correcto el procedimiento, al declarar:

“Acta AI-058-2015: “Yo considero que es Marco, porque él comprobará que lo que yo le entrego mediante el documento, estará recibiendo, es una especie de control cruzado.”/ Acta AI-059-2015: “Considero que está bien así, existe la posibilidad que pueda ser diferente, pero Marco debe hacer la verificación en sistema, no es importante quien lo haga, pero si la verificación. Lo que pasa que a nivel de sistema, no manejo información sobre autorización de accesos, quizás esto que les esté diciendo ya este contemplado.”.

Sobre el tema, se consulta al encargado de bodega opinión sobre la práctica de ingreso y registro por él, señalando, que lo hace *“por costumbre yo, porque me siento seguro haciéndolo, pero por comodidad y control, sería muy bueno que sea otro funcionario.”*¹⁷

Por tanto, es oportuno que la URA valore la conveniencia de estructurar el proceso de registro actual de los bienes, de manera que se asignen las labores a cada puesto, asegurándose que funciones y competencias no se concentren en una sola persona.

¹⁶ Acta AI-060-2015 del 11 de agosto del 2015.

¹⁷ Acta AI-060-2015 del 11 de agosto del 2015.

El artículo 13 del Reglamento citado señala:

“...el encargado de bodegas o de valores deberá de inmediato registrar su ingreso dentro del inventario de la institución y ambos deben llevar un estricto control de los bienes mediante el número de identificación, estado de conservación, además deben etiquetar los bienes y valores de acuerdo a la información suministrada en las Actas de Entrega. Además el encargado de bodegas debe comparar el estado del bien, mediante los inventarios antes realizados con la descripción de los bienes que señala el acta de depositario judicial y de observar alguna diferencia la reportará de inmediato al Coordinador de la Unidad de Administración de Bienes.”.

2.5 De lo manual a lo digital.

Una de las obligaciones de la URA¹⁸ se refiere a mantener un expediente y darle seguimiento a los procesos penales que originaron el decomiso de bienes y la consecuente puesta en depósito judicial a favor del ICD, aspectos que han sido tratados por esta unidad en el informe AI-006-2012 denominado “Control y procedimientos llevados de vehículos en préstamo por el ICD”, en el que se señaló la importancia de brindar un estricto control de la ubicación de los bienes y una debida custodia, tal y como se define en el inciso c) artículo 140 de la Ley N° 8204, que consiste en llevar un registro y ejercer supervisión de los bienes entregados a entidades públicas.

Cuando se trate de registros, archivos o respaldos que por ley deban ser conservados, y ajustarse a lo establecido en la Ley del Sistema Nacional de Archivos, N° 7202, de 24 de octubre de 1990; que dicta las regulaciones necesarias para asegurar la gestión debida y conservación de los documentos, mensajes o archivos electrónicos.

Sobre el particular, se evidencia que la jefatura de la unidad evaluada, no ejecuta una supervisión estricta sobre los mil seiscientos treinta y un expedientes relativos a ventas, donaciones, cobros, inventarios y valoración de los bienes custodiados, control y registro que le fue asignado desde el 2010 a la funcionaria que ocupa el puesto N° 503272 Profesional de Servicio Civil 2.

¹⁸ Artículo 14 inciso a) de la Ley 8204.

El manual de Normas de control interno para el Sector Público punto 4.5.1 señala que el jerarca y los titulares subordinados, deben ejercer una supervisión constante sobre el desarrollo de la gestión institucional y emprender acciones necesarias para la consecución de los objetivos.

De la verificación a los expedientes, se determina que la mayoría están archivados incompletos, sin foliar, expedientes cargados de documentos provocando hojas sueltas, no se le da seguimiento a los bienes en calidad de préstamo respecto al uso, ubicación, custodia e integridad; situación reconocida por el titular de la unidad objeto de evaluación, quien suscribió Memorando M-URA-03-2015 del 24 de junio del 2015, girando la orden de que “en el momento que los abogados asuman en depósito judicial los bienes, procederán a hacer una fotografía de los mismos al igual que las inspecciones que se realicen se almacenarán en una carpeta en el SAB.”.

Por otro lado, La jefatura señala en entrevista realizada con Acta 051-2015 que:

“no existe control sobre el 100% (cien por ciento) de los bienes en préstamo, solo en documentos pero físicamente hace falta mejorar, pues en los últimos dos años han mejorado los formatos de las actas, con la creación del sistema SAB, individualizando de mejor manera los bienes, digitalizando la información física, estamos con la depuración de los expedientes en el sistema, se está implementando una metodología para valorar los bienes”.

Por su parte la encargada de los préstamos, manifiesta que para llevar el seguimiento y control de expedientes relacionados con préstamo de bienes:

“hace tres semanas se inició con la actualización de todos los expedientes de préstamos, la idea es abarcar el 100% de los expedientes/ Paso actualizando expedientes y por medio del SAB se generan alertas en cuanto a cambios de situación jurídica o cambio de estatus en un bien.”. (Entrevista realizada según Acta N° AI-055-2015 del 05 de agosto 2015)

En relación con la depuración de expedientes¹⁹ señala que “*se han digitalizado aproximadamente trescientos*” en el sistema de Administración de Bienes (SAB). Y que la falla con la actualización de expedientes, es que en algún momento los bienes se establecieron para un Ministerio, pero no se sabe las dependencias, precisamente se está trabajando en eso con la actualización.”.

Continúa indicando que hasta el momento no hay pérdida al migrar los datos al SAB, no obstante, el Jefe de dicha Unidad manifiesta que se reflejan diferencias con la información que existe, pero que aún el proceso de depuración de expedientes no se ha terminado y faltan datos por revisar.

También la misma subalterna describe la depuración de los expedientes como una de las debilidades que tienen y que debe ser corregida, misma que esperan sea superada con la digitalización de los mismos.

Sobre este punto, esta auditoría determina que si bien se está dando una depuración, no es del todo cierta, por cuanto, los expedientes físicos no están siendo revisados previo a la digitalización, situación que debe ser valorada ante de migrar los datos al SAB.

Al respecto, se le consultó a la Encargada del Archivo de este Instituto en el sentido de si la Jefatura de la URA le solicitó asesoría para el proceso de depuración de expedientes, quien mediante correo electrónico del 18 de setiembre del presente año, señala:

“que hasta el momento No le han solicitado asesoría, que en una ocasión le consultaron si la unidad podía digitalizar los expedientes de Prestamos y les respondí que sí, siempre y cuando se apegaran a la ley 8454 de Firma Digital y documento electrónico. Les recomendé hacer un estudio de los expedientes, para así digitalizar documentos sustantivos y no acumular copias u otros documentos y que no existe riesgo de digitalizar los expedientes físicos. Porque digitalizar no es sinónimo de destrucción, el documento que nace en soporte papel solo tiene valor legal en ese soporte.”

Continúa indicando “*los expedientes físicos deben conservarse, aunque estén digitalizados, hasta cumplir con la vigencia administrativa y legal establecida en el instrumento descriptivo tablas de plazos de la URA, aprobadas por el CISED y por la*

¹⁹ Correo electrónico del 22 de setiembre del 2015

CNESD, en el 2011 ó en su defecto que hayan sido declarados con valor científico cultural”.

Así también, señala que se comunicó con el Jefe de informática, quién indico que *“la URA puede digitalizar toda la documentación de préstamos de bienes en el SAB mientras tenga la capacidad de almacenar dicha información y la institución tenga los recursos que se requieran”.*

Sobre este tema, esta auditoría ha sido enfática en el sentido de mantener la línea de disminución de archivos físicos y este caso no es la excepción, por cuanto dicha unidad genera una gran cantidad de documentos, los cuales podrían ser sustituidos bajo sistemas digitales, con la debida coordinación con la funcionaria destacada en el archivo central y la Unidad de TI de este Instituto, con el fin de cumplir con la normativa en materia archivística.

La Ley No 8454 relativa a Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos²⁰, establece la utilización de documentos electrónicos como válida para la tramitación, gestión y conservación de expedientes judiciales y administrativos; y para la recepción, práctica o conservación de prueba, incluida la recibida por archivos y medios electrónicos, pero también, se utiliza en la transición o migración a soporte electrónico de documentos que deben conservarlos como referencia siempre que cumplan con medidas de seguridad para garantizar su inalterabilidad, se posibilite su acceso o consulta posterior, preservando su origen y otras características básicas.

2.6 Del Manual de procedimientos.

Se conforma de dieciséis actividades con la participación de la secretaria, administradores, inspectores y bodeguero de la URA. Se evidencia que el procedimiento no se actualiza desde enero del dos mil trece, fecha en que se automatizaron los procesos; aspecto confirmado por la jefatura de la URA donde señala que se programa revisarlas en noviembre del dos mil quince.

Se recuerda la importancia que revisten los manuales en las organizaciones, contribuyendo a un mejor desempeño de las responsabilidades que se asignan y además para minimizar los riesgos a los que están expuestas las actividades y tareas diarias por lo que se debe tener en cuenta que los manuales

²⁰ Artículo 5 inciso c) y artículo 6 de la Ley 8454.

actualizados, brindan una mayor seguridad sobre los procesos que se desempeñan, además de ser un espacio de retroalimentación para los funcionarios que los ejecutan.

Mediante la actualización de manuales es manifiesto una eficiente administración de riesgos, consecuentemente una mejor visión de los pasos a seguir para el logro oportuno de los objetivos, en beneficio de un mejor ambiente de control sobre las actividades.

La norma 6.2., del Manual de normas generales de control interno establece:

“Las actividades que se efectúan en la organización deben estar sujetas a un proceso de monitoreo constante, que permita conocer oportunamente si la institución marcha hacia la consecución de sus objetivos, encauza las labores hacia tales objetivos y toma las acciones correctivas pertinentes.”.

3 CONCLUSIONES.

1. En el tema de los convenios, se tiene que fueron formalizados en el 2004, de los cuales los representantes legales que suscribieron los contratos no se mantienen en el ejercicio por cambio de gobierno, pensionados o por muerte. Aún están vigentes y pueden ser prorrogados automáticamente.

2. No se han tomado acciones sobre la valuación de los bienes que deben estar inventariados de manera ordenada en las cuentas correspondientes del patrimonio que detalle las características de cada bien en donde se exprese el valor de los elementos patrimoniales. La valuación de esos bienes se ejecuta solamente por un requerimiento derivado de proyección de los mismos, sean para préstamo, venta o remate, donación o en su efecto, cada vez que se deben realizar devoluciones a terceros.

3. Se determina que la funcionaria responsable del procedimiento de préstamos, tiene acceso a consultas, registros, cambios y aprobaciones; omitiéndose los controles que deben prevalecer en la herramienta SAB, relativo a privilegios, roles y perfiles; por lo que se deben establecer los mecanismos idóneos que delimite responsabilidades de los usuarios a nivel de sistema.

4. Se evidencia que la jefatura de la unidad evaluada, no ejecuta una supervisión estricta sobre los mil seiscientos treinta y un expedientes relativos a ventas, donaciones, cobros, inventarios y valoración de los bienes custodiados; por cuanto se determina que la mayoría de esos expedientes están archivados incompletos, sin foliar, hojas sueltas y no se le brinda seguimiento a los bienes en calidad de préstamo respecto al uso, ubicación, custodia e integridad de los mismos.

5. La comunicación entre la URA y la UAFI no es la más apropiada, aspecto confirmado en la entrevista al jefe de la URA donde señala que no se remiten informes de bienes decomisados y prestados y “NO” mantiene relación con la UAFI relativo a bienes decomisados, aspecto que también reafirma la Contadora Institucional quién manifiesta que no existe “ninguna comunicación”²¹, y en caso de los depósitos de dinero le informan vía correo electrónico.

6. El manual de procedimientos, no se actualiza desde enero del 2013, fecha en que se automatizaron los procesos; aspecto confirmado por la jefatura de la URA donde señala que se programa revisarlas en noviembre de 2015.

4. RECOMENDACIONES.

De acuerdo a las oportunidades de mejora desarrolladas en el presente documento, se derivan una gama de recomendaciones de importancia relativa, lo cual se desglosan seguidamente, en el orden de los títulos y subtítulos mencionados, las cuales están dirigidas a la Dirección General como autoridad superior, para que instruya, ordene a la Jefatura evaluada, cumplir en la medida de lo posible las propuestas plasmadas por esta unidad evaluadora.

De la oportunidad de mejora 2.1 Convenios marco o interinstitucionales: Que la Dirección General gire instrucciones a la Jefatura de la URA, en el sentido de que los convenios sean revisados y en caso necesario hacerle ver al representante legal actual, las condiciones de los mismos, y valorar los plazos de vigencia con el fin de minimizar riesgos inherentes en el manejo de los bienes.

²¹ Acta-AI-054-2015 del 27 julio 2015.

Del acápite 2.2 En el tema “avalúo de bienes.” Girar instrucciones a la Jefatura de la URA que informe a la Unidad Administrativa Financiera aquellos movimientos por devoluciones a terceros que surten de un bien por préstamo, venta o remate, donación, permitiendo que los datos sobre transacciones realizadas por la institución y sobre hechos que la afecten se clasifiquen y registren adecuadamente.

Girar instrucciones a la Jefatura de la URA, para que en coordinación con la UAFI, se implementen mecanismos de registro y control sobre valoración, cobros, daños, comiso o decomiso de bienes, inventarios, ingresos por venta de bienes, ingresos de efectivo por decomiso, y todas aquellas transacciones que deriven efectos sobre la información financiera.

La Dirección General, en su rol de jerarca institucional debe instruir a la administración activa en el sentido de que se valoren los retos en materia contable, específicamente los asociados a la implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público.

Del aparte 2.3 Indemnizaciones: Girar instrucciones a la Jefatura de la URA, para que se brinde un mayor seguimiento de los bienes en préstamo y cumplir con el inciso f) del artículo 14 “*Practicar inspecciones de los bienes dados en préstamo según lo establecido en el respectivo convenio*” y los convenios marco relativo a inventarios e inspecciones que deben realizar los funcionarios de la URA.

2.3.a) Recuperación de dineros: Girar instrucciones a Jefatura de la URA, para que en coordinación con Administrativo Financiero se tomen acciones para que a mediano plazo se recuperen el monto pendiente de indemnizar por las entidades beneficiadas que asciende a ¢15.560.000.00 (quince millones quinientos sesenta exactos). A la vez, se deben establecer estrategias administrativas que permitan subsanar la ausencia de controles para el cobro de aquellos bienes cedidos en préstamo, y que sean dañados, robados o perdidos.

2.3.b) Plazos: Girar instrucciones a la Jefatura de la URA para que en coordinación con la Contadora Institucional, se de una participación más directa entre ambas unidades, permitiendo la verificación de los depósitos bancarios agilizando las gestiones relacionados con cobro e indemnizaciones.

Del numeral 2.4. De la Operatividad del Sistema Administración de Bienes (SAB).

2.4.a Metodología ingreso de datos SAB: Girar instrucciones a la Jefatura de la URA, para que en coordinación con la unidad de Tecnologías de la Información, se revise, establezca y corrija aquellos accesos y privilegios que actualmente cuentan sus usuarios, y detectar los riesgos en la protección de la integridad de los datos.

2.4.b Requerimiento tecnológico en bodega: Girar instrucciones a la Jefatura d de la URA, para que en coordinación con TI, se valore la utilización de recursos tecnológicos, para solventar las necesidades que limiten el desempeño del funcionario destacada como bodeguero en la Uruca.

2.4.c. Segregación de funciones: Girar instrucciones a la Jefatura de la URA, en el sentido de que se valore la conveniencia de estructurar el proceso de registro actual de los bienes, de manera que se asignen las labores a cada puesto, asegurándose que funciones y competencias no se concentren en una sola persona.

Punto 2.5 De lo manual a lo digital: En reiterados informes de evaluación esta esta auditoría ha sido enfática en el sentido de mantener la línea de disminución de archivos físicos, por lo que la Dirección General debe girar instrucciones de manera que se minimice la generación de documentos manuales y en la medida de lo posible instaurar metodologías para ser sustituidos en sistemas digitales, quien deberán coordinarse con la funcionaria destada en el archivo central de este Instituto, con el fin de cumplir con la La Ley No 8454 relativa a Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos.

Del hallazgo 2.6 Del Manual de procedimientos. Girar instrucciones a la Jefatura de la URA, para que se revise y actualice los procesos contemplados en el Manual de Procedimientos, permitiendo una eficiente administración de riesgos, consecuentemente una mejor visión de los pasos a seguir para el logro oportuno de los objetivos, en beneficio de un mejor ambiente de control sobre las actividades.