

LCN-005 Desarrollo del sistema integral de gestión o administración de los bienes secuestrados, incautados, confiscados y sujetos a pérdida de dominio (Diagnóstico y plan de fortalecimiento)

Antecedentes

La solicitud de asistencia técnica fue presentada por el equipo directivo de DIRCABI, inicialmente para recibir apoyo en la mejora de su sistema informático para la gestión de los bienes incautados y decomisados. Posteriormente, la demanda se amplió igualmente a la mejora de los procesos y procedimientos de gestión y a la modernización de sus manuales y normativa.

En la interacción con el equipo de DITISA y en varias reuniones de trabajo se reorientó la solicitud para ampliarla más allá del ámbito de trabajo de DIRCABI y para mirar a toda la cadena de valor ligada al sistema de aprovechamiento de bienes incautados (SABI), el cual inicia con los procesos ligados a la generación de inteligencia e investigación financiera y patrimonial (UIF, FELCN, Fiscalía), pasa por los actores de la cadena de justicia penal (Judicatura) y desemboca en la gestión de administración, saneamiento y posterior monetización (devolución o disposición) de los bienes por parte de DIRCABI. Esta visión sistémica permitió involucrar a todas a las entidades que van generando valor a lo largo del sistema y abordar aspectos integrales de marco legal, gestión, coordinación y articulación institucional y de gestión de los bienes, bajo una perspectiva de valor añadido que garantice la afectación al poder de las redes de narcotráfico y la generación de valor para el Estado.

Esta propuesta está directamente ligada con el programa 1.4. sobre bienes incautados y confiscados de la anterior Estrategia nacional, cuyo objetivo es *“administrar bienes incautados y confiscados del narcotráfico, efectuando saneamiento, monetización y transferencia de recursos y bienes, para coadyuvar la lucha integral contra el narcotráfico.”*

Objetivo de la consultoría

Desarrollar un diagnóstico integral que proporcione conocimiento de la realidad en el sistema de aprovechamiento de bienes secuestrados, incautados, confiscados y sujetos a pérdida de dominio en Bolivia, así como un plan de fortalecimiento para la mejora del sistema.

Objetivos específicos de la consultoría

ETAPA 1: Diagnóstico

- Recopilar y analizar información sobre los diferentes sistemas de aprovechamiento de bienes, incluyendo modelos de gestión o formas de administración de bienes secuestrados, incautados, confiscados y sujetos a pérdida de dominio de los países de la región o de otros países, que permita replicar sus fortalezas y superar sus debilidades.
- Evaluar y diagnosticar las potencialidades y debilidades del actual sistema de aprovechamiento de bienes secuestrados, incautados, confiscados y sujetos a pérdida de dominio, como punto de partida para la mejora del sistema y la construcción de un nuevo modelo de gestión que supere los actuales obstáculos burocráticos, de coordinación interinstitucional, de insuficiente control, de falta de capacidad operativa, de insuficiencia de insumos y de disponibilidad de instrumentos o recursos técnicos y tecnológicos, entre otros. Se pretende realizar un diagnóstico, entre otros, de los siguientes aspectos de funcionamiento del sistema:
 - a) Un análisis de legislación y reglamentación detallada con relación a la situación actual del país sobre el secuestro, incautación y confiscación de bienes y otros activos procedentes de actividades ilícitas, su correspondiente administración y destino de los mismos.
 - b) Una visión detallada y dinámica de todo el proceso, para identificar los problemas en el secuestro, incautación, confiscación y administración de bienes y ganancias procedentes de delitos de narcotráfico, legitimación de ganancias ilícitas, crimen organizado, financiamiento del terrorismo y otros.
 - c) Una caracterización de las diferentes instituciones que forman parte del proceso y su coordinación interinstitucional.
 - d) Identificación de los espacios estratégicos para determinar las acciones posteriores a realizar en las instituciones involucradas en el proceso y analizar la viabilidad de las posibles alternativas de solución y mejoramiento.
 - e) Analizar los mecanismos de monetización aplicados por DIRCABI a fin de verificar si los procesos son adecuados y si logran obtener importes competitivos respecto a los bienes administrados.

- f) Identificar las tipologías de gestión o trámite que demandan mayor tiempo y costo de atención, dentro las diferentes unidades que forman parte de la estructura de DIRCABI.
 - g) Verificar y analizar si la capacidad de respuesta de los diferentes cargos o puestos resultan oportunos o pueden ser mejorados en base a la modificación del sistema de servicio, mejoramiento de tecnología u otras técnicas que permitan innovar mejoras en la administración de bienes.
- Generar recomendaciones o sugerencias sobre modificaciones y mejoras normativas, administrativas, operativas, económicas y/o tecnológicas para una eficiente y eficaz administración de bienes, a partir del diagnóstico realizado al actual sistema de aprovechamiento y administración de bienes y su marco normativo.
 - Realizar la validación y la difusión del diagnóstico tanto con DIRCABI como de otras entidades relacionadas en el sistema de aprovechamiento de bienes secuestrados, incautados, confiscados y de pérdida de dominio.

ETAPA 2: Plan de fortalecimiento

- Diseñar y desarrollar un plan de fortalecimiento del sistema de aprovechamiento de bienes secuestrados, incautados, confiscados y de pérdida de dominio, que incorpore las recomendaciones y sugerencias generadas en el marco del diagnóstico. Este Plan de fortalecimiento incluiría, entre otros:
 - Un capítulo de mejora normativa.
 - Un capítulo de mejora de la coordinación interinstitucional.
 - Un capítulo de fortalecimiento de DIRCABI y de mejora de los procesos de administración de bienes secuestrados, incautados, confiscados y sujetos a pérdida de dominio eficaz, eficiente, oportuno, operativo y transparente, acorde a la realidad operativa, tecnológica y administrativa del Estado Plurinacional de Bolivia.
 - Un capítulo de mejora de los protocolos de tasación de bienes a fin de optimizar y/o formalizar mecanismos de peritaje.

Justificación de la consultoría

DIRCABI, conforme al Artículo 257 del Código de Procedimiento Penal y 45 de la Ley N° 913 de “Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas”, es una entidad desconcentrada dependiente del Ministerio de Gobierno encargada de administrar,

controlar y monetizar bienes secuestrados, incautados y confiscados dentro de procesos penales, así como de los bienes sujetos a pérdida de dominio.

La administración que ejecuta DIRCABI, conforme a su régimen normativo: Ley N° 913 y Decreto Supremo N° 3434, comprende tres pilares fundamentales:

a) Recepción y registro: se lo realiza mediante la suscripción de las actas de entrega de la Dirección General de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (DG-FELCN) y de la Fiscalía, constituyendo el acto material por el cual DIRCABI asume competencia y tiene responsabilidad respecto del bien incautado. Cada bien debe ser clasificado y codificado según su naturaleza, estableciéndose a su vez la forma más idónea de su administración.

Internamente DIRCABI procede a registrar el caso con las características del bien recepcionado en la base de datos que actualmente se constituye en el Sistema de Registro de Bienes (SIREBI II). Asimismo, se apertura un archivo documental por cada caso que es administrado por DIRCABI, mismo que debería actualizarse con cada actuado judicial o administrativo que se realice sobre los bienes administrados.

b) Actos en la administración de los bienes: cuya estructura responde a una custodia y conservación de los bienes mientras dura el proceso judicial y hasta que se determine la situación jurídica final del bien. DIRCABI realiza todos aquellos actos que permitan la custodia y mantenimiento del bien, debiendo ser conservados en las mismas condiciones en que fueron entregados bajo responsabilidad, salvo el deterioro normal que sufran por el transcurso del tiempo o debido a causas de fuerza mayor o caso fortuito.

Para cumplir lo señalado, existen medidas de administración preventivas (monetización anticipada), suscripción de contratos (comodatos, arrendamientos, etc.), uso institucional, asignación de depositario, suscripción de convenios interinstitucionales o intergubernativos, así como la cooperación a solicitud de DIRCABI. Por otro lado, una vez definido su situación jurídica o por razones excepcionales (monetización anticipada, chatarrización etc.), forma parte de la administración de bienes, ejecutar todas las medidas necesarias para viabilizar la monetización en cualquiera de sus modalidades, así como la excepcionalidad de la donación.

c) Ejecución de las fases finales de la administración: comprende ejecutar todos los procedimientos previstos que implican dejar de administrar un determinado bien, tales como la monetización, ya sea en su modalidad de subasta pública o venta directa de los

bienes confiscados según su utilidad socioeconómica, monetización de bienes transformados en chatarra o por el otro lado la destrucción de bienes o en su defecto la donación de bienes inviables de monetización.

Sin embargo, por problemas internos o externos en la administración de bienes que ejecuta DIRCABI, se tiene una separación entre los actos que señala la norma y los que se realizan, centrados en la eficiencia de los actos propios de la administración, sobre los que se consideran diversos factores, entre ellos:

- a) Un primer elemento a ser considerado es que los bienes que están sujetos a administración de DIRCABI no son entregados por los responsables de tal entrega, lo cual ocasiona que exista una cantidad de bienes desconocidos que se encuentran sujetos a la administración de DIRCABI pero que no lo están, en virtud a la no formalización de la entrega, momento desde el cual, conforme a la normativa vigente, la institución asume competencia para la administración, por lo cual se distingue entre bienes administrados por DIRCABI y bienes sujetos a la administración de DIRCABI: los primeros que han sido recepcionado y los segundos que tienen una disposición procesal para ser sujetos a la administración de DIRCABI, pero que no han sido formalmente entregados.
- b) Existencia de obstáculos legales para la administración, consistentes principalmente en la falta de anotaciones preventivas y aseguramiento judicial para evitar la disposición, por parte de particulares de los bienes administrados por DIRCABI; como así también, en casos de antigua data, la inexistencia de documentación de respaldo, puesto que no existen actas de secuestro ni resoluciones de incautación, las cuales deben ser ubicadas mediante búsquedas en los archivos del Ministerio Público y del Órgano Judicial. Por otro lado, en el caso de bienes inmuebles, y aún contando con documentación, existen errores de identificación de la matrícula con la cual son registrados, impidiendo así el registro de medidas cautelares de carácter real.
- c) La existencia de procedimientos burocráticos en instituciones externas a DIRCABI como ser Derechos Reales, municipios y otros registros públicos, que dificultan la anotación preventiva de los bienes, la obtención de órdenes de desalojo para bienes habitados, la inscripción de los bienes a nombre del CONALTID en los registros públicos, la situación impositiva de los mismos y otros trámites que DIRCABI debe encarar para la administración de los bienes, lo cual genera retraso en el cumplimiento de sus funciones.

- d) Falta de documentación, principalmente de casos de antigua data en los cuales debe realizarse una búsqueda en archivos de entidades externas a DIRCABI, dificultando tal tarea.
- e) El SIREBI II es un sistema de mero registro para gestión administrativa de DIRCABI y no permite un adecuado control de los bienes sujetos a su administración, puesto que tiene las mismas falencias de las carpetas físicas que se encuentran en archivos de DIRCABI, sumado a ello que algunos exfuncionarios de las distintas reparticiones de DIRCABI -en muchos casos- de forma dolosa, incumplieron el deber de registro, por lo que se debe hacer una ubicación física de los bienes que, en varias oportunidades, se han encontrado en manos de particulares por actos de negligencia cometida por exfuncionarios.
- f) No se tiene un sistema de control en tiempo real de la situación jurídica y administrativa de los bienes sujetos a administración de DIRCABI, muchos de los bienes se encuentran incautados durante tiempos excesivos sin que se pueda realizar un control de su estado judicial por la cantidad de casos a los que corresponden los bienes administrados por DIRCABI.
- g) Asimismo, existe un número elevado de bienes a ser administrados que a hasta la gestión 2018 ascienden a 32.174, de acuerdo a lo siguiente:

**Cuadro N° 1 Registro de bienes recepcionados DIRCABI
Periodo: 1981 a 2018**

DIST.	LPZ	CBB A	SCZ	OR	PT S	CH U	TRJ	BN	PN D	TOTA L
CANT.	7.22 1	7.934	9.41 9	179 4	94	1.080	3.11 9	1.07 4	439	32.174

Fuente: SIREBI II

Ahora bien, sólo en el caso de las distritales del eje central, existen más de 24.000 registros de bienes que deben ser administrados por menos de 50 servidores públicos, que, sumado a un desactualizado sistema, impiden una administración eficiente de los bienes incautados y confiscados.

**Cuadro N° 2 Registro de bienes recepcionados por DIRCABI
Período: 2012 a 2018**

DIST.	LPZ	CBBA	SCZ	OR	PTS	CHU	TRJ	BN	PND	TOTAL
CANT.	1.961	1.684	2.141	722	83	622	933	283	155	8.584

Fuente: SIREBI II

De la información señalada precedentemente, existen bienes incautados y confiscados que deben ser sujetos a un saneamiento administrativo que permita administrar con mayor eficiencia los mismos hasta su efectiva monetización, devolución, destrucción, transferencia, arrendamiento, etc.

Pese a que se han introducido mejoras significativas en la norma, como la simplificación de actos burocráticos en la administración de bienes, DIRCABI actualmente atraviesa un proceso de reestructuración normativa, administrativa, de control y tecnológica que pretende optimizar la gestión, control y disposición de los bienes, de forma que se obtenga la mejor reparación social de la herida que genera la comisión de delitos vinculados al narcotráfico y otros previstos en el Código Penal; además de una modernización tecnológica, razón por la cual es necesario contar con las recomendaciones legales, técnicas y tecnológicas, el intercambio de ideas, la guía y la capacitación de entidades y expertos que tengan conocimiento previo de esta temática.

Al presente, DIRCABI carece de un número adecuado de procedimientos, manuales u otros documentos que permitan implementar de forma óptima las nuevas metodologías establecidas en la Ley N° 913, dado que no se cuenta de la experiencia ya obtenida en países con mayor tradición en la administración de bienes incautados y confiscados y no cuenta con personal capacitado en dichas nuevas formas de administración o en las que se requieren saberes técnicos específicos, como administración de semovientes, manipulación y conservación de sustancias controladas, fideicomisos, etc.

Asimismo, al ser DIRCABI una entidad pública desconcentrada del Ministerio de Gobierno, cuyos procesos se sujetan a estándares de gestión pública, no cuenta con la visión empresarial que le permita buscar la mayor rentabilidad de los bienes que administra, crear estrategias para que los bienes administrados sean atractivos en el mercado, etc.

De ahí que la obtención de asistencia técnica para generar un diagnóstico para evidenciar los factores en que DIRCABI debe corregir actos, procedimientos, modelos, etc., dentro de la administración de bienes, permitirá poner en perceptiva un esquema de procedimientos o arquitectura de procesos claro, eficiente, eficaz, oportuno y transparente para poder aplicar de forma más idónea la administración de los bienes secuestrados, incautados, confiscados y sujetos a pérdida de dominio de acuerdo a su naturaleza, estado jurídico, condición física y otros aspectos.

Todos estos factores justifican la consultoría, porque se podrá contar con criterios técnicos sobre los aspectos en los que se identifican falencias y que, consecuentemente, requirieren ajustes.

En ese marco, es necesario que se realice la presente consultoría para realizar un diagnóstico integral que proporcione conocimiento de la realidad en el sistema de aprovechamiento de bienes secuestrados, incautados, confiscados y sujetos a pérdida de

dominio en Bolivia, así como un plan operativo de mejora del sistema. Con los resultados de la presente consultoría se podrán asumir medidas para optimizar los procesos de aprovechamiento de bienes secuestrados, incautados, confiscados y sujetos a pérdida de dominio en Bolivia, mejorando la administración de los bienes inmuebles, motorizados, entre otros, correspondientes a nivel nacional: disposición, comodato, depósito, venta directa, subasta pública, destrucción, chatarrización, etc.

Resultados principales solicitados de la consultoría

ETAPA I - Diagnóstico:

- Plan de trabajo con cronograma detallado y metodología, para presentar al grupo de referencia.
- Diseño (programa y metodología) y realización de un taller para el análisis del funcionamiento del sistema de aprovechamiento de bienes secuestrados, incautados, confiscados o de pérdida dominio.
- Un borrador inicial del diagnóstico que contemple, entre otros, los siguientes aspectos:
 - a) Tipología de los procesos y procedimientos en la administración de bienes secuestrados, incautados, confiscados y sujetos a pérdida de dominio, en el marco de la normativa vigente.
 - b) Un análisis de legislación y reglamentación detallada con relación a la situación actual del país sobre el secuestro, incautación y confiscación de bienes y otros activos procedentes de actividades ilícitas, su correspondiente administración y destino de los mismos.
 - c) Una visión detallada y dinámica de todo el proceso, para identificar los problemas en el secuestro, incautación, confiscación y administración de bienes y ganancias procedentes de delitos de narcotráfico, legitimación de ganancias ilícitas, crimen organizado, financiamiento del terrorismo y otros.
 - d) Una caracterización de las diferentes instituciones que forman parte del proceso y su coordinación interinstitucional.
 - e) Identificación de los espacios estratégicos para determinar las acciones posteriores a realizar en las instituciones involucradas en el proceso y analizar la viabilidad de las posibles alternativas de solución y mejoramiento.
 - f) Análisis de los mecanismos de monetización aplicados por DIRCABI a fin de verificar si los procesos son adecuados y si logran obtener importes competitivos respecto a los bienes administrados.
 - g) Identificación de las tipologías de gestión o trámite que demandan mayor tiempo y costo de atención, dentro las diferentes unidades que forman parte de la estructura de DIRCABI.

h) Verificación y análisis de la capacidad de respuesta de los diferentes cargos o puestos, de su oportunidad o potencial de mejora en base a la modificación del sistema de servicio, mejoramiento de tecnología u otras técnicas que permitan innovar mejoras en la administración de bienes.

- Documento diagnóstico final que incorpore las recomendaciones y modificaciones solicitadas por el grupo de referencia.
- Preparación del programa y la metodología de dos actos de validación y difusión del diagnóstico, de forma interna con DIRCABI, y otra con las entidades relacionadas en el sistema de aprovechamiento de bienes secuestrados, incautados, confiscados y de pérdida de dominio.
- Informe intermedio de la consultoría.

ETAPA II – Plan de fortalecimiento:

- Borrador del plan de fortalecimiento del sistema de aprovechamiento de bienes secuestrados, incautados, confiscados y de pérdida de dominio.
- Documento final del plan de fortalecimiento del sistema de aprovechamiento de bienes secuestrados, incautados, confiscados y de pérdida de dominio, incorporando las recomendaciones realizadas por el grupo de referencia.
- Preparación del programa y la metodología de dos actos de validación y difusión del plan de fortalecimiento, uno de forma interna con DIRCABI, y otro con las entidades relacionadas con el sistema de aprovechamiento de bienes secuestrados, incautados, confiscados y de pérdida de dominio.
- Informe final de la consultoría.

Resultados tangibles de la consultoría

La consultoría ha generado dos productos complementarios de gran calidad y valor estratégico. Por un lado, un diagnóstico amplio del SABI a lo largo de toda su cadena de valor. Este diagnóstico ha sido la base del segundo producto, un plan de fortalecimiento multianual que apunta a una modernización integral del SABI y puede convertirse, en caso de que el próximo gobierno lo tome como referencia, en una valiosa hoja de ruta para fortalecer un sistema fundamental para poder incidir en el patrimonio y las finanzas del crimen organizado y, consiguientemente, en la reducción de su poder en el país, así como en el fortalecimiento de la capacidad presupuestaria de la política sobre drogas con entradas mayores de recursos procedentes de la monetización de los bienes incautados.

En relación al fortalecimiento, el plan desarrollado apunta a todas las instituciones que trabajan en la cadena de valor del SABI y a mejoras en la gestión conjunta del sistema, incidiendo en aspectos de articulación, trabajo conjunto y coordinación, desde la fase de inteligencia e investigación hasta el saneamiento y la monetización de los bienes.

Implementación de las recomendaciones

Las recomendaciones realizadas se encuentran en el Plan de Fortalecimiento y son múltiples. DIRCABI ya ha iniciado un trabajo inicial de mejora de algunos de los aspectos identificados en el diagnóstico y en el plan de fortalecimiento generados en esta consultoría. Por ejemplo, ya se encuentra revisando sus procesos y procedimientos y está trabajando intensamente en la mejora de su sistema informático de gestión integral de bienes. En este sentido, a mediados del 2020 presentó una propuesta de proyecto al CONALTID para financiar los primeros pasos en este sentido, propuesta que no prosperó por motivos administrativos y que ha llevado a DIRCABI a iniciar estos trabajos con medios propios.

Presupuesto reservado para la implementación de los resultados

La estimación de fondos para la implementación del plan de fortalecimiento, a 5 años, es de casi 9M US\$ y requiere de una presupuestación importante en todas las entidades participantes en el SABI. DIRCABI ha previsto algunos fondos para iniciar el proceso dentro de las competencias propias de su institución, pero la implementación del Plan de Fortalecimiento deberá plantearse desde un proceso de presupuestación específica multianual e interinstitucional mucho más pesado; algo que quedará en la mesa del próximo gobierno.

Divulgación de los resultados

Desde el inicio del proceso se involucraron a todas las instituciones del sector involucradas en el SABI para validar el diagnóstico realizado, presentar comentarios y participar en la discusión del Plan de fortalecimiento, el cual fue igualmente validado con todas las instituciones del SABI.

Apoyo de AT permanente la entidad ejecutora

El equipo permanente de la ATI ayudó a transformar la solicitud puntual en una consultoría de carácter sistémica y estratégica sobre todo el funcionamiento del SABI, para facilitar el análisis multi-institucional y una participación activa de todas las instituciones, añadiendo transparencia al proceso. Por otro lado, fue clave su participación en las revisiones a los

documentos elaborados, fundamentalmente en la inclusión en el diagnóstico de un capítulo dedicado íntegramente a los riesgos de corrupción que se proyectó en el Plan de Fortalecimiento en la inclusión de recomendaciones dirigidas a fortalecer áreas, procesos y procedimientos de auditoría, control interno, cumplimiento y gestión de riesgos.

Sostenibilidad de los resultados

Hasta el momento, el impacto real ya se está sintiendo fundamentalmente en DIRCABI, como entidad receptora de los bienes y responsables de su administración, gestión, saneamiento y monetización, a través de los primeros pasos en la definición de procesos y procedimientos y en la mejora de su sistema informático integral de gestión. La rotación de los responsables en el puesto de Dirección de DIRCABI (3 Directores en el último año) no ha permitido avances más decididos.

Prácticamente casi todo el Plan de Fortalecimiento (que implica trabajo durante 5 años en distintos componentes – regulatorio, reingeniería institucional, infraestructura tecnológica y gestión del cambio-) queda para consideración del próximo gobierno, excepto los pequeños avances realizados por DIRCABI en los últimos meses.