

Fomento a la construcción de capacidades con relación a las políticas públicas
apoyadas por Contratos de Reforma Sectorial (CRS) en Bolivia

Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores
de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y
seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo
presupuestario sectorial en Bolivia

***INFORME DE DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA DE
APROVECHAMIENTO DE BIENES INCAUTADOS, CONFISCADOS
O CON PÉRDIDA DE DOMINIO DEL ESTADO PLURINACIONAL
DE BOLIVIA***

Contrato n°DCI/LA/2017/392-699

N° de identificación: EuropeAid/138320/IH/SER/BO



Proyecto Financiado por la
Unión Europea



Implementada por el consorcio:
AGRER — AECOM — TRANSTEC
La Paz, abril 2019



1. INDICE

| | |
|--|----|
| 1. Índice..... | 2 |
| 2. Ojetivos | 9 |
| 2.1. Objetivo general del diagnóstico | 9 |
| 2.2. Objetivos específicos del diagnóstico | 9 |
| 3. Estándares y mejores prácticas internacionales..... | 12 |
| 3.1. Ley modelo de extinción de dominio para América Latina..... | 12 |
| 3.2. G8 – Mejores prácticas para el rastreo, congelamiento y confiscación de activos | 23 |
| 3.3. Proyecto BIDAL..... | 26 |
| 3.4. Las 40 Recomendaciones del GAFI..... | 30 |
| 3.5. UNODC | 34 |
| 4. Evaluación del sistema..... | 35 |
| 4.1. Unidad de evaluación..... | 35 |
| 4.2. Metodología de evaluación..... | 35 |
| 4.3. Fuentes de información | 39 |
| 4.3.1. Información solicitada..... | 39 |
| 4.3.2. Información entregada..... | 44 |
| 4.3.3. Entrevistas | 46 |
| 5. Descripción del sistema | 50 |
| 5.1. Política pública | 50 |
| 5.2. Marco normativo del sistema | 51 |
| 5.3. Marco institucional del sistema | 54 |
| 5.3.1. CONALTID | 59 |
| 5.3.2. DIRCABI..... | 61 |
| 5.3.3. Fiscalía General del Estado..... | 64 |
| 5.3.4. Órgano judicial | 66 |
| 5.3.5. FELCN..... | 69 |
| 5.3.6. GIAEF | 70 |
| 5.3.7. UIF | 72 |
| 5.4. Estructura funcional del sistema..... | 74 |
| 5.4.1. Inputs del sistema | 77 |
| 5.4.1.1. Investigación criminal patrimonial..... | 77 |



| | | |
|------------|---|-----|
| 5.4.1.2. | Evaluación Nacional de Riesgo LA/FT..... | 80 |
| 5.4.1.3. | Proceso de entrega, recepción y registro de bienes | 81 |
| 5.4.1.4. | Filtros de ingreso de bienes | 87 |
| 5.4.1.5. | Manejo de sustancias controladas..... | 90 |
| 5.4.1.5.1. | Sustancias controladas encontradas en las investigaciones penales. | 91 |
| 5.4.1.5.2. | Sustancias controladas entregadas voluntariamente..... | 93 |
| 5.4.1.5.3. | Administración y disposición de sustancias controladas. | 93 |
| 5.4.2. | Núcleo (<i>core</i>) del sistema..... | 96 |
| 5.4.2.1. | Actividades misionales | 96 |
| 5.4.2.1.1. | Almacenamiento y custodia de bienes | 96 |
| 5.4.2.1.1. | Proceso de destinación provisional..... | 102 |
| 5.4.2.1.2. | Proceso de saneamiento..... | 104 |
| 5.4.2.2. | Actividades de apoyo | 109 |
| 5.4.2.2.1. | Apersonamiento procesal | 109 |
| 5.4.2.2.2. | Proceso de restitución | 113 |
| 5.4.2.2.3. | Coordinación y cooperación interinstitucional | 115 |
| 5.4.2.2.4. | Gestión documental..... | 117 |
| 5.4.3. | Output del sistema..... | 119 |
| 5.4.3.1. | Proceso de devolución de bienes..... | 119 |
| 5.4.3.1. | Proceso de devolución de dineros | 121 |
| 5.4.3.1. | Proceso de monetización | 122 |
| 5.5. | Estructura de DIRCABI..... | 126 |
| 5.5.1. | Arquitectura organizacional de DIRCABI..... | 126 |
| 5.5.1.1. | Información de contexto..... | 126 |
| 5.5.1.2. | Recurso humano | 128 |
| 5.5.1.3. | Dirección general..... | 129 |
| 5.5.1.4. | Área de operaciones..... | 130 |
| 5.5.1.5. | Área de asuntos jurídicos | 131 |



| | | |
|--------------|---|-----|
| 5.5.1.6. | Área de recursos económicos, incautados y confiscados..... | 133 |
| 5.5.1.7. | Área de registro y sistemas | 135 |
| 5.5.1.7.1. | Equipo de registro | 136 |
| 5.5.1.7.2. | Equipo de sistemas..... | 137 |
| 5.5.1.8. | Jefaturas distritales | 137 |
| 5.5.2. | Gobierno corporativo | 137 |
| 5.5.3. | Infraestructura de DIRCABI | 140 |
| 5.5.3.1. | Infraestructura física | 140 |
| 5.5.3.2. | Infraestructura tecnológica | 141 |
| 5.5.3.2.1. | Hardware..... | 141 |
| 5.5.3.2.2. | Software | 146 |
| 5.5.3.2.2.1. | Generalidades | 147 |
| 5.5.3.2.2.2. | Sitio web y servicios on line | 148 |
| 5.5.3.2.2.3. | Sistema principal de información misional | 149 |
| 5.5.3.2.2.4. | Otro software..... | 157 |
| 5.5.4. | Análisis económico de la gestión de DIRCABI | 160 |
| 5.5.4.1. | Valor económico añadido (Economic Value Added – EVA)..... | 160 |
| 5.5.4.2. | Gestión financiera | 169 |
| 5.5.4.2.1. | Ingreso..... | 169 |
| 5.5.4.2.2. | Gasto | 174 |
| 5.5.4.2.3. | Análisis de estados y razones financieras | 180 |
| 5.5.4.2.3.1. | Razones de rentabilidad..... | 181 |
| 5.5.4.2.3.2. | Razones de liquidez..... | 183 |
| 5.5.4.2.3.3. | Razones de actividad..... | 185 |
| 5.5.4.2.3.4. | Identidad de Du Pont. | 185 |
| 5.5.4.3. | Dinámica del inventario de activos administrados por DIRCABI..... | 186 |
| 5.5.4.3.1. | Origen del inventario: delitos fuente de los activos | 186 |



| | | |
|------------|---|-----|
| 5.5.4.3.2. | Ciclo de operación..... | 192 |
| 5.5.4.3.3. | Distribución cronológica del inventario | 199 |
| 5.5.4.3.4. | Distribución geográfica del inventario | 202 |
| 5.5.4.3.5. | Distribución por situación jurídica | 205 |
| 5.5.4.3.6. | Distribución por categorías y subcategorías..... | 206 |
| 5.6. | Auditorías a DIRCABI | 211 |
| 5.7. | Riesgo de corrupción..... | 215 |
| 5.7.1. | Amenazas de corrupción..... | 216 |
| 5.7.2. | Vulnerabilidad a la corrupción | 228 |
| 6. | Resultados de la evaluación..... | 234 |
| 6.1. | FODA del sistema. | 237 |
| 6.2. | Fortalezas del sistema | 241 |
| 6.2.1. | Hay un marco jurídico para la pérdida de dominio..... | 241 |
| 6.2.2. | Hay un marco jurídico específico para el registro, control y administración de bienes provenientes del narcotráfico..... | 242 |
| 6.2.3. | El Órgano Judicial y la Fiscalía están iniciando una nueva etapa de modernización tecnológica que permitirá la persecución de los delitos sin papeles | 242 |
| 6.2.4. | DIRCABI y CONALTID cuenta con recurso humano que conoce la problemática del sistema | 243 |
| 6.2.5. | DIRCABI y CONALTID tienen espacio físico y los elementos mínimos de trabajo para funcionar | 243 |
| 6.2.6. | DIRCABI y CONALTID ya tienen un presupuesto asignado para su funcionamiento, así sea pequeño y no tengan control sobre él. | 244 |
| 6.3. | Oportunidades del sistema | 245 |
| 6.3.1. | Hay apoyo de la Unión Europea para el fortalecimiento del sistema, y posiblemente recursos de la cooperación para mejorarlo | 245 |
| 6.3.2. | Existe en Bolivia una masa importante de activos valiosos que se han asegurado o que podrían asegurarse | 245 |
| 6.3.3. | Se está trabajando en la Nueva Política Gubernamental de Lucha contra el Narcotráfico, liderada por CONALTID | 246 |



6.3.4. Existe consenso entre las autoridades, sobre la necesidad de hacer cambios estructurales al SABI 246

6.3.5. Existe un clima favorable para avanzar hacia la interoperabilidad de sistemas entre autoridades 247

6.3.6. El cambio de gobierno crea un ambiente político favorable para promover los cambios que necesite el sistema 248

6.4. Debilidades del sistema..... 248

6.4.1. No hay un inventario actualizado de los bienes que han sido ingresados al sistema 248

6.4.2. Los bienes registrados en el sistema no están evaluados. El sistema no sabe cuánto valen los bienes que administra 249

6.4.3. El sistema no tiene un sistema de gestión documental e información unificado .. 249

6.4.4. No se tienen registros de los gastos administrativos asociados a cada bien..... 250

6.4.5. La existencia de un stock muy elevado de bienes que han perdido por completo su valor comercial, y cuya destrucción generará costos importantes 251

6.4.6. Poca capacitación para los funcionarios de las entidades que hacen parte del sistema. Especialmente en pérdida de dominio 251

6.4.7. El sistema carece de un proceso de planeación, que permita la administración por resultados 252

6.4.8. La capacidad de la UIF, FELCN y FISCALÍA para identificar y ubicar bienes de alto valor estratégico para las organizaciones criminales es muy limitada 253

6.4.9. Altísima tasa de rotación del personal en las entidades que son parte del sistema. Lo cual ocasiona pérdida de conocimiento y experiencia 254

6.4.10. Inexistencia de juzgados especializados en pérdida de dominio en todo el país ... 255

6.4.11. El sistema no tiene una estrategia, método, ni área especializada en mercadeo, para la venta de bienes y aumentar las monetizaciones 255

6.4.12. Falta de protocolos claros y completos para la coordinación y cooperación interinstitucional; y los existentes tienen plazos perentorios 256

6.4.13. No existe el equipamiento mínimo necesario para la gestión de sustancias controladas 256



6.4.14. Los principales actores del sistema (DIRCABI y CONALTID) no tienen personería jurídica 257

6.4.15. No hay un mecanismo de control para asegurar que los bienes secuestrados/incautados sean entregados al administrador..... 258

6.4.16. Falta de personal en DIRCABI. Especialmente en las distritales, y principalmente para atender los casos de provincia..... 259

6.4.17. Se hacen muchos reprocesos (repetición de tareas) entre la nacional y las distritales 259

6.4.18. El área de operaciones de DIRCABI no tiene procedimientos, ni reglamentos, ni competencias para llevar a cabo mejoras que agreguen valor a los bienes 260

6.4.19. La infraestructura tecnológica en DIRCABI todavía es insuficiente a pesar de las mejoras recientemente adoptadas..... 262

6.4.20. CONALTID tiene asignadas por ley atribuciones operativas, que anquilosan el sistema, porque el Consejo sesiona muy pocas veces y no toma las decisiones..... 263

6.4.21. Las opciones de administración y monetización previstas en la ley son muy pocas. La Ley no permite alquilar, o vender a plazo, o donar, etc. 263

6.4.22. La mayoría del recurso humano está dedicado a actividades de apoyo, y las actividades misionales tienen poco recurso 264

6.4.23. DIRCABI está obligado a recibir todos los bienes sin importar su valor o si su administración resulta antieconómica 265

6.4.24. El sistema solo está habilitado legalmente para recibir bienes provenientes del narcotráfico, y no provenientes de otros delitos..... 266

6.5. Amenazas del sistema 267

6.5.1. Afectados que intentan corromper a los funcionarios para evitar la incautación, para lograr su devolución o para acelerar su devolución 267

6.5.2. Los gobiernos autónomos municipales se resisten o dificultan la extinción de las obligaciones tributarias pendientes..... 267

6.5.3. El estigma de corrupción y malos manejos ha deteriorado la imagen institucional de DIRCABI - Policía y Fiscalía 268

6.5.4. Ausencia o escasas de colaboración de las entidades que están por fuera del sistema, para compartir información relevante 269



| | | |
|---------|---|-----|
| 6.5.5. | Algunos bienes entregados a DIRCABI están ocupados, y el sistema debe cubrir los gastos y procedimientos de desalojo..... | 270 |
| 6.5.6. | Las entidades comodatarias hacen mal uso o indebida explotación de los bienes. Los deterioran y no hacen pagos ni siquiera para cubrir los costos | 270 |
| 6.5.7. | Las restricciones de orden presupuestario establecidas por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas limitan las posibilidades de mejora del SABI..... | 271 |
| 6.5.8. | Entidades por fuera del sistema que presionan el ingreso de bienes que no tienen valor comercial y ocasionan gastos | 272 |
| 6.5.9. | Las entidades comodatarias se rehúsan a devolver los bienes que les han sido entregados | 273 |
| 6.5.10. | Presiones de los delincuentes sobre las autoridades para recuperar sus bienes... | 273 |
| 6.6. | Pares o factores estratégicos del sistema | 274 |
| 6.6.1. | Pares o factores de éxito..... | 275 |
| 6.6.2. | Pares o factores de adaptación..... | 276 |
| 6.6.3. | Pares o factores de reacción | 277 |
| 6.6.4. | Pares o factores de riesgo | 279 |
| 7. | Conclusiones | 280 |
| 8. | Referencias..... | 297 |
| 9. | Índice de tablas | 300 |
| 10. | Índice de ilustraciones..... | 302 |
| | ANEXO 1. Cuadro de análisis de cumplimiento de la Ley Modelo de Extinción de Dominio para América Latina, por parte del Estado Plurinacional de Bolivia. | 305 |
| | ANEXO 2. Cuadro de relación de hallazgos de auditoría al sistema de aprovechamiento de bienes incautados de Bolivia. | 323 |
| | ANEXO 3. Matriz de tipologías de corrupción por proceso del SABI | 331 |



2. OJETIVOS

2.1. Objetivo general del diagnóstico

De acuerdo con el numeral 3 de los TDR's,¹ el objetivo general de esta misión técnica de corta duración es “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”.

Este documento contiene la información relativa a las actividades desplegadas, y los resultados obtenidos, durante la etapa de diagnóstico de la fase operativa de la consultoría, en los términos expuestos en el Plan de Trabajo aprobado por el Grupo de Referencia. El propósito de este documento es dar a conocer el diagnóstico del sistema de aprovechamiento de bienes secuestrados, incautados, confiscados y sujetos a pérdida de dominio en Bolivia (SABI), que permita conocer el estado de su situación actual.

2.2. Objetivos específicos del diagnóstico

En los términos del numeral 3.2 de los TDR's, los objetivos específicos de la etapa de diagnóstico son los siguientes:

“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

¹ Página 7.



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”.

Este documento contiene la información relativa a las actividades llevadas a cabo para conseguir cada uno de los objetivos específicos acabados de mencionar, y los resultados obtenidos como producto de ellas.



3. ESTÁNDARES Y MEJORES PRÁCTICAS INTERNACIONALES

El Estado Plurinacional de Bolivia cuenta actualmente con un marco jurídico y un marco institucional, para la persecución de activos ilícitos. En este capítulo se expondrán los estándares y mejores prácticas internacionales en materia de persecución, recuperación y administración de bienes ilícitos, como prolegómeno para el análisis de la situación del país en esta materia.

3.1. Ley modelo de extinción de dominio para América Latina

La persecución de activos ilícitos, especialmente de los provenientes o destinados a actividades de narcotráfico, ha venido adquiriendo una relevancia cada vez mayor en América Latina. Por esta razón, la figura de la *extinción de dominio* se ha venido expandiendo con rapidez.

En efecto, la mayoría de los países de la región cuentan desde hace varias décadas con instituciones jurídicas que permiten la persecución de activos ilícitos, pero dentro del proceso penal. Esta institución, conocida bajo distintas denominaciones (comiso, decomiso o confiscación en el caso de Bolivia), se caracteriza por ser de naturaleza accesoria. Esto significa que es una institución jurídica que solo opera de manera efectiva dentro del proceso penal, siendo por completo accesoria a éste. En tal sentido, la legislación penal confiere al juez de la causa la competencia para extender su competencia originalmente penal, a la declaratoria de la titularidad del derecho de dominio a favor del Estado sobre los bienes provenientes del delito, o destinados a éste, pero únicamente en la sentencia penal. De ello se colige que, si no hay sentencia penal condenatoria, la competencia del juez penal para esa declaración desaparece y, por consiguiente, no hay forma de perseguir los bienes ilícitos.

Esto es lo que pasa, por ejemplo, cuando el proceso penal debe terminar anticipadamente, con una decisión equivalente a la absolución penal (archivo, resolución inhibitoria, auto de preclusión etc.). Esta terminación anticipada con efectos absolutorios puede sobrevenir por diversas causas que no tienen que ver necesariamente con el fondo del caso, como lo sería la muerte del procesado, la prescripción de la acción penal o el acaecimiento de figuras como el indulto o la amnistía. En todos esos eventos, la autoridad de persecución penal debe cesar el procedimiento, por la imposibilidad de iniciar o continuar el ejercicio de la acción penal. Este hecho tiene como efecto directo la imposibilidad de perseguir los activos ilícitos dentro del proceso penal, puesto que la institución que lo permite es accesoria al proceso y a la responsabilidad penal: lo accesorio sigue la suerte de lo principal.



De cara a esa posibilidad, la figura de la extinción de dominio ha ganado relevancia internacional, como institución jurídica que permite la persecución de activos ilícitos de forma independiente y autónoma de la responsabilidad penal. La acción de extinción de dominio se ha venido consolidando en América Latina como una modalidad de acción de naturaleza real, totalmente distinta de la acción penal que es de naturaleza personal. Esto denota que, a diferencia de la acción penal, en la cual se persiguen personas, en la acción de extinción de dominio se persiguen bienes, sin importar si las personas que ostentan los derechos reales sobre ellos tienen algún tipo de responsabilidad penal.

Además de ser real, la acción de extinción de dominio también se ha consolidado internacionalmente como una acción de naturaleza declarativa. Esto significa que la sentencia de extinción de dominio no tiene como efecto la pérdida o extinción del derecho de dominio, sino la declaración de que dicho derecho no existe. Dicho en otras palabras, la sentencia no es constitutiva de la pérdida del derecho de dominio, sino declarativa de ello.

La extinción de dominio se erige sobre el principio de legalidad del derecho de propiedad, que es un principio básico y fundacional de los estados modernos en América Latina. En todos los países de la región que se reconoce y protege el derecho a la propiedad privada está claramente establecido, por lo menos así a nivel constitucional, que este derecho sólo se reconoce y protege en la medida que se haya adquirido legalmente; esto es, con justo título y de buena fe. Por esta razón, quien adquiere un bien mediante un delito no es en realidad dueño o propietario de ese bien. Esa persona no puede alegar como justo título de adquisición del derecho de propiedad el delito. De tal suerte que aun cuando externamente se tenga la apariencia de ser el propietario (porque se está registrado como tal y se ejerce la tenencia pacífica del bien, ejerciendo además actos de señor y dueño), en realidad no lo es por falta de un justo título que lo legitime como tal.

Además, en la mayoría de los estados está reconocido, que la propiedad privada tiene una función social que le es inherente. Por consiguiente, el uso de la propiedad en forma contraria a la función social que le corresponde da lugar a que el derecho legalmente adquirido pierda reconocimiento y protección estatal. Esto es lo que ocurre cuando el bien, lícitamente adquirido en su origen, se destina luego a la comisión de conductas delictivas.

Pues bien, la naturaleza declarativa de la extinción de dominio apunta precisamente a eso: a que la función de la sentencia es declarar que el derecho real de propiedad no existe, bien porque desde el principio se careció de un justo título; o bien porque se dio al bien un uso contrario a su función



social, lo que llevó a que el derecho de dominio legalmente adquirido en su origen dejara de gozar el reconocimiento y protección estatal.

La extinción de dominio, de naturaleza real y declarativa, ha tenido diversos desarrollos en la región desde 1996, año en que se aprobó la primera ley de extinción de dominio en América Latina y el mundo: Ley 333 de 1996 de la República de Colombia. Diversos países han aprobado leyes similares, también de naturaleza real y declarativa, autónoma e independiente de la persecución penal, bajo diferentes nombres, con distintos alcances, requisitos y procedimientos. Por esta razón, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por su sigla en inglés) elaboró y publicó en el año 2011 una Ley Modelo de Extinción de Dominio para América Latina. El objetivo de esta Ley Modelo era generar un marco jurídico estándar recomendable a todos los países de la región, que permitiera unificar la legislación en la materia y facilitar la integración, asistencia y cooperación internacional.

La Ley Modelo tiene ciento siete (107) recomendaciones normativas, distribuidas en cuarenta y nueve (49) artículos, los cuales están clasificados y agrupados en nueve (9) capítulos: I. Aspectos generales; II. Garantías procesales; III. Aspectos procesales; IV. Procedimiento; V. Pruebas; VI. Nulidades; VII. Administración y destinación de bienes; VIII. Cooperación internacional; y IX. Disposiciones finales.

Una parte del diagnóstico que es objeto de esta consultoría estaba encaminada a determinar, qué tan lejos o cerca de ese marco jurídico de referencia internacional se encuentra la legislación boliviana. Para tal efecto se siguió este procedimiento:

- a) Se diseñó una matriz en Excel con todas las normas recomendadas por la Ley Modelo de Extinción de Dominio para América Latina. Dicha matriz tiene en su primera columna la indicación del estándar normativo recomendado por la Ley Modelo. En la segunda columna están las preguntas formuladas para estándar normativo, las cuales fueron redactadas para facilitar la tarea de determinar si Bolivia cumple cada uno de los estándares normativos. En la tercera columna está la referencia al artículo de la Ley Modelo que contiene cada estándar. En la cuarta columna está la norma equivalente en el ordenamiento jurídico boliviano. En la quinta columna está la indicación de si Bolivia cumple el estándar normativo internacional, el cual es producto de un análisis comparativo entre la norma de la Ley Modelo y la norma equivalente del ordenamiento jurídico nacional. Y finalmente, la sexta columna contiene las observaciones que merecen algunos artículos, y cuyo propósito es aclarar en ciertos casos porque se concluyó que el país si cumple, no cumple o cumple parcialmente el estándar normativo internacional.



- b) Una vez diseñada, esta matriz fue diligenciada de manera independiente por: a) el consultor internacional; y b) el consultor nacional apoyado por un abogado del área de operaciones de DIRCABI.
- c) El consultor nacional entregó la matriz diligenciada al consultor internacional, quien comparó las respuestas y consolidó en una sola base de datos las dos evaluaciones.
- d) Luego, en una sesión de trabajo conjunta entre el consultor internacional, el consultor nacional y el abogado del área de operaciones de DIRCABI, se discutieron aquellos puntos donde hubo discrepancias en la evaluación y se llegó a un consenso en la calificación de todos y cada uno de los estándares normativos evaluados.

Los resultados de este ejercicio están expuestos en el anexo número uno de este documento, bajo el título *Cuadro de análisis de cumplimiento de la Ley Modelo de Extinción de Dominio para América Latina, por parte del Estado Plurinacional de Bolivia*.

El resultado de esta evaluación fue que el Estado Plurinacional cumple setenta y nueve (79) de las ciento siete (107) recomendaciones normativas de la Ley Modelo, lo que equivale al setenta y tres por ciento (73,83%) de las recomendaciones. No cumple veintiséis (26) de las ciento siete (107) recomendaciones, lo que equivale al veinticuatro (24,30%) por ciento. Y cumple parcialmente dos (2) de las ciento siete (107) recomendaciones, lo que equivale al dos (2%) por ciento.

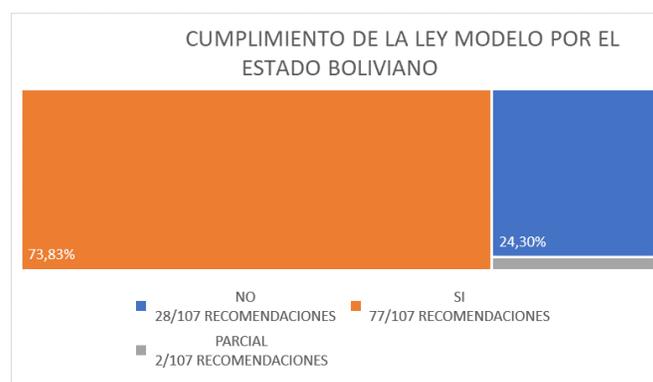


Ilustración 1. Porcentaje de cumplimiento de las recomendaciones normativas de la Ley Modelo de Extinción de Dominio para América Latina, por parte del Estado Plurinacional de Bolivia. Fuente: Propia.



Al analizar los resultados por capítulo tenemos lo siguiente:

| CAPITULO | SI | NO | PARCIAL | TOTAL | % SI | % NO | % PARCIAL |
|----------|----|----|---------|-------|---------|--------|-----------|
| 1 | 17 | 4 | 0 | 21 | 80,95% | 19,05% | 0,00% |
| 2 | 9 | 0 | 0 | 9 | 100,00% | 0,00% | 0,00% |
| 3 | 10 | 2 | 0 | 12 | 83,33% | 16,67% | 0,00% |
| 4 | 18 | 4 | 0 | 22 | 81,82% | 18,18% | 0,00% |
| 5 | 5 | 0 | 0 | 5 | 100,00% | 0,00% | 0,00% |
| 6 | 4 | 0 | 0 | 4 | 100,00% | 0,00% | 0,00% |
| 7 | 12 | 6 | 2 | 20 | 60,00% | 30,00% | 10,00% |
| 8 | 3 | 6 | 0 | 9 | 33,33% | 66,67% | 0,00% |
| 9 | 1 | 4 | 0 | 5 | 20,00% | 80,00% | 0,00% |

Tabla 1. Cantidad y porcentaje de recomendaciones normativas de la Ley Modelo cumplidas y no cumplidas por Bolivia. Fuente: Propia.

Las siguientes gráficas muestran los porcentajes de cumplimiento y no cumplimiento de las recomendaciones de la Ley Modelo por capítulo:

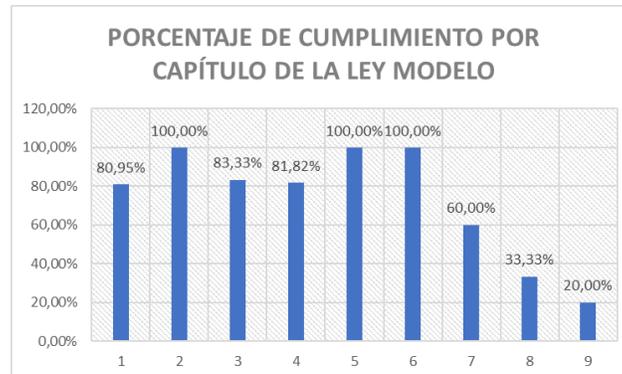


Ilustración 2. Porcentaje de recomendaciones normativas por capítulo de la Ley Modelo que cumple el Estado Plurinacional de Bolivia. Fuente: Propia.

Como puede apreciarse, los capítulos donde se observa el mayor porcentaje de cumplimiento de las recomendaciones normativas de la Ley Modelo son los números dos, cinco y seis. Estos capítulos se refieren, en su orden, a: pruebas, nulidades, y garantías.



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial

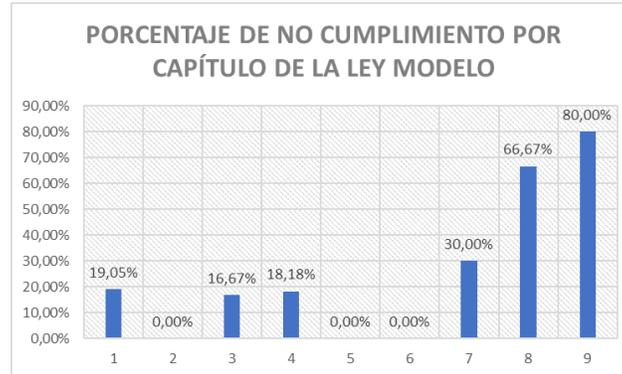


Ilustración 3. Porcentaje de recomendaciones normativas por capítulo de la Ley Modelo que NO cumple el Estado Plurinacional de Bolivia. Fuente: Propia.

Por su parte, la gráfica anterior nos muestra que los porcentajes de NO cumplimiento de las recomendaciones normativas de la Ley Modelo son más altos en los capítulos nueve, ocho y siete, que se refieren a: denuncia de bienes por servidores públicos, pago de recompensas a informantes e integración normativa; cooperación internacional; y administración y destinación de bienes.

En relación esto último, la siguiente tabla permite individualizar cada una de las recomendaciones de la Ley Modelo de Extinción de Dominio para América Latina que el Estado Plurinacional de Bolivia no cumple:

| RECOMENDACIÓN | PREGUNTA DE CONTROL Y EXPLICACIÓN | ARTÍCULO DE LA LEY MODELO |
|-----------------|--|---------------------------|
| CONCEPTO | <p>Pregunta de control: ¿LA DEFINICIÓN SE ASEMEJA A LA DE LA LEY MODELO?</p> <p>Explicación: La Ley 913 de 2017 define la pérdida de dominio de la siguiente manera: “Es un instituto jurídico de carácter real y contenido patrimonial, que consiste en la pérdida del derecho de propiedad y posesión de bienes de procedencia ilícita por derivar o estar vinculados a actividades de tráfico ilícito de sustancias controladas a favor del Estado; sin compensación alguna para su titular, poseedor o tenedor, salvándose los derechos adquiridos de buena fe”. Esta definición no coincide con la sugerida</p> | 2 |



| | | |
|--|---|------|
| | por la Ley Modelo, y no deja clara la naturaleza declarativa de la institución. Da a entender que la propiedad se pierde, cuando en realidad nunca se ha tenido, por carecerse de justo título. Por eso la Ley Modelo define la extinción de dominio como “La declaración del derecho de dominio a favor del Estado”. | |
| CAUSAL DE ENRIQUECIMIENTO INJUSTIFICADO | Pregunta de control: ¿LA PÉRDIDA DE DOMINIO SE APLICA A LOS BIENES QUE PRODUCEN INCREMENTOS PATRIMONIALES INJUSTIFICADOS? Explicación: Esa causal no está prevista en la Ley 913 de 2017. | 6.7. |
| CAUSAL DE BIENES EQUIVALENTES | Pregunta de control: ¿LA PÉRDIDA DE DOMINIO SE APLICA A LOS BIENES LÍCITOS EQUIVALENTES A LOS ILÍCITOS QUE NO SE PUEDEN PERSEGUIR? Explicación: Esa causal no está prevista en la Ley 913 de 2017. | 6.9 |
| CAUSAL DE TERCEROS DE BUENA FE | Pregunta de control: ¿LA PÉRDIDA DE DOMINIO SE APLICA A LOS BIENES LÍCITOS EQUIVALENTES A LOS ILÍCITOS ADQUIRIDOS POR TERCEROS DE BUENA FE? Explicación: Esa causal no está prevista en la Ley 913 de 2017. | 6.10 |
| APELACIÓN DE LA PRETENSIÓN | Pregunta de control: ¿LA DECISIÓN QUE ADMITE LA DEMANDA QUE CONTIENE LA PRETENSIÓN PUEDE APELARSE? Explicación: Esa posibilidad no está prevista en la Ley 913 de 2017. | 14.3 |
| APELACIÓN DE LAS NULIDADES | Pregunta de control: ¿LA DECISIÓN QUE RESUELVE UNA SOLICITUD DE NULIDAD PUEDE APELARSE? Explicación: Esa posibilidad no está prevista en la Ley 913 de 2017. | 14.4 |
| RESERVA DE LA ACTUACIÓN | Pregunta de control: ¿SE PREVÉ LA POSIBILIDAD DE MANTENER EN RESERVA ALGUNAS ACTUACIONES DE LA ETAPA PRELIMINAR, DURANTE EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN? | 24.8 |



| | | |
|--|---|------|
| | Explicación: Esa posibilidad no está prevista en la Ley 913 de 2017. | |
| RETIRO | Pregunta de control: ¿SE PREVÉ LA POSIBILIDAD DE RETIRAR LA PRETENSÓN EN CUALQUIER MOMENTO DURANTE LA ETAPA JURISDICCIONAL? Explicación: Esa posibilidad no está prevista en la Ley 913 de 2017. | 28 |
| PRUEBAS | Pregunta de control: ¿SE PREVÉ UNA ETAPA PARA LA PRACTICA DE PRUEBAS CON UN LÍMITE RAZONABLE (30 DÍAS APROXIMADAMENTE) DE TIEMPO? Explicación: La Ley 913 de 2017 prevé una etapa probatoria, pero no está definido un tiempo límite para ella. | 29 |
| SENTENCIA | Pregunta de control: ¿SE PREVÉ LOS REQUISITOS QUE DEBE CUMPLIR LA SENTENCIA? Explicación: La Ley 913 de 2017 indica qué debe probarse para declarar la pérdida de dominio, pero no dice cuáles deben ser los requisitos de forma y de fondo de la sentencia. | 30 |
| EFICIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN | Pregunta de control: ¿ESTÁ PREVISTO COMO PRINCIPIO DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES LA EFICIENCIA? Explicación: Ese principio no está previsto expresamente en la Ley 913 de 2017 ni en el DS 3434. Podría decirse que es implícito en el ordenamiento jurídico boliviano, pero no está explícito. | 40 |
| LIBERTAD CONTRACTUAL | Pregunta de control: ¿EL ADMINISTRADOR PUEDE CONTRATAR SERVICIOS EXTERNOS PARA LA ADECUADA ADMINISTRACIÓN DE LOS BIENES? Explicación: DIRCABI no tiene personería jurídica, por lo que no es sujeto de derechos ni obligaciones. La contratación debe hacerse a través del Ministerio de Gobierno. | 40.1 |
| CONTROLES | Pregunta de control: ¿EXISTEN CONTROLES SOBRE EL ADMINISTRADOR DE BIENES PARA SUPERVISAR Y EVALUAR SU FUNCIONAMIENTO? | 40.5 |



| | | |
|--|--|-------------|
| | <p>Explicación: Ni la Ley 913 de 2017 ni el DS 3434 prevén controles (como auditorías o supervisiones) para el administrador. Por esta razón, no existe dentro de DIRCABI un área o departamento o división de control o auditoría interna. Sin embargo, DIRCABI sí es sujeto de supervisión por parte de la Contraloría General del Estado y del Ministerio de Gobierno.</p> | |
| <p>PROGRAMAS DE REPARACIÓN DE VÍCTIMAS</p> | <p>Pregunta de control: ¿ESTÁ PREVISTA LA POSIBILIDAD DE QUE LOS BIENES EXTINGUIDOS SEAN DESTINADOS A LA REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS?</p> <p>Explicación: La Ley 913 dispone que “Los bienes confiscados por los delitos de sustancias controladas, así como el producto de su monetización, serán destinados a la Lucha Integral Contra el Narcotráfico y para cubrir los gastos de administración de DIRCABI”. No hay una referencia expresa a que deban ser destinadas a las víctimas, aunque CONALTID podría destinar recursos a programas sociales de atención a las víctimas. Ello sería facultativo más no obligatorio, y en todo caso no está expresamente previsto en la Ley 913 ni en el DS 3434.</p> | <p>42.1</p> |
| <p>GASTOS DE RECUPERACIÓN DE ACTIVOS ILÍCITOS</p> | <p>Pregunta de control: ¿ESTÁ PREVISTA LA POSIBILIDAD DE QUE LOS BIENES EXTINGUIDOS SEAN DESTINADOS A FINANCIAR LOS GASTOS QUE SUPONE LA EXTINCIÓN DE DOMINIO?</p> <p>Explicación: La Ley 913 no prevé que los recursos provenientes de la monetización de los bienes que hayan sido objeto de declaración de pérdida de dominio puedan o deban ser destinados a financiar el aparato judicial destinado a la pérdida de dominio: fiscales y jueces. La previsión del artículo 63 de la Ley 913 es que esos recursos se distribuyen: 55% para FELCN; 20% para DIRCABI; 10% para CONALTID; y 15% para el Ministerio Público. Si bien es cierto que la Fiscalía recibe el 15%, no está previsto que sea para</p> | <p>42.5</p> |



| | | |
|--|---|------|
| | financiar la pérdida de dominio y, además, el órgano judicial no percibe un porcentaje. | |
| COMPARTICIÓN DE BIENES | Pregunta de control: ¿ESTÁ PREVISTA LA POSIBILIDAD DE COMPARTIR BIENES EXTINGUIDOS CON OTROS PAISES? Explicación: Esa posibilidad no está prevista en la Ley 913 de 2017. | 42.6 |
| COOPERACIÓN PARA EL ASEGURAMIENTO | Pregunta de control: ¿LAS AUTORIDADES PUEDEN OFRECER COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EMBARGAR, INCAUTAR O EN GENERAL ASEGURAR BIENES ILÍCITOS? Explicación: Esa posibilidad no está prevista en la Ley 913 de 2017. | 44 |
| COOPERACIÓN PARA LA EJECUCIÓN | Pregunta de control: ¿LAS AUTORIDADES PUEDEN OFRECER COOPERACIÓN INTERNACIONAL, PARA EJECUTAR SENTENCIAS EXTRANJERAS SOBRE BIENES ILÍCITOS UBICADOS EN EL PAÍS? Explicación: Esa posibilidad no está prevista en la Ley 913 de 2017. | 44 |
| PROCEDIMIENTO DE COOPERACIÓN | Pregunta de control: ¿SE HA PREVISTO UN PROCEDIMIENTO Y REQUISITOS PARA SOLICITAR U OFRECER COOPERACIÓN INTERNACIONAL? Explicación: La posibilidad está prevista en la Ley 913 de 2017, pero no hay un procedimiento definido para ello. | 44 |
| DIFERENCIAS DE PROCEDIMIENTO | Pregunta de control: ¿ESTÁ PREVISTO QUE LAS AUTORIDADES DEBEN OFRECER COOPERACIÓN, ASÍ LOS PROCEDIMIENTOS Y ACCIONES DEL ESTADO REQUIRENTE NO COINCIDAN O EXISTAN EN EL PAÍS? Explicación: Esa situación no está prevista en la Ley 913 de 2017. | 44 |
| IGUALDAD DE PRIORIDAD | Pregunta de control: ¿LAS SOLICITUDES DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL TIENEN LA MISMA | 44 |



| | | |
|--|---|----|
| | <p>PRIORIDAD QUE LAS DE LOS PROCEDIMIENTOS INTERNOS?</p> <p>Explicación: Esa igualdad no está prevista en la Ley 913 de 2017.</p> | |
| <p>COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA LA ADMINISTRACIÓN DE BIENES</p> | <p>Pregunta de control: ¿EL ADMINISTRADOR DE BIENES ESTÁ FACULTADO PARA CELEBRAR CONVENIOS O ACUERDOS INTERNACIONALES PARA SOLICITAR U OFRECER ASISTENCIA INTERNACIONAL RELACIONADA CON LA ADMINISTRACIÓN DE BIENES?</p> <p>Explicación: Esa posibilidad no está prevista en la Ley 913 de 2017.</p> | 46 |
| <p>DEBER DE INFORMACIÓN</p> | <p>Pregunta de control: ¿TODOS LOS SERVIDORES PÚBLICOS TIENEN LA OBLIGACIÓN DE DENUNCIAR LOS BIENES ILÍCITOS SUSCEPTIBLES DE PERSECUSIÓN DE LOS QUE TENGA CONOCIMIENTO?</p> <p>Explicación: Los servidores públicos tienen la obligación de denunciar los delitos que lleguen a su conocimiento, con arreglo a la regulación de la función pública boliviana. Sin embargo, esa obligación se refiere a la denuncia de delitos. No a la denuncia de bienes. No hay en el ordenamiento jurídico boliviano, una disposición que prevea la obligación de denunciar bienes ilícitos.</p> | 47 |
| <p>SANCIONES</p> | <p>Pregunta de control: ¿HAY SANCIONES PREVISTAS PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE NO DENUNCIEN LOS BIENES ILÍCITOS DE LOS QUE TENGAN CONOCIMIENTO?</p> <p>Explicación: Ese tipo de sanciones no están previstos en el ordenamiento jurídico boliviano.</p> | 47 |
| <p>VALOR DE LA RECOMPENSA</p> | <p>Pregunta de control: ¿EL VALOR DE LA RECOMPENSA A QUE TIENE DERECHO EL PARTICULAR INFORMANTE ES DETERMINADA POR EL JUEZ?</p> <p>Explicación: La posibilidad de pagar recompensas está prevista en la Ley 913 de 2017 y en el DS 3434. Sin embargo, el monto de la recompensa la define un</p> | 48 |



| | | |
|-----------------|--|----|
| | comité y no un juez, por lo que su fuerza ejecutoria no es igual. | |
| REMISIÓN | <p>Pregunta de control: ¿LA LEY PREVÉ UNA NORMA DE REMISIÓN PARA LLENAR SUS VACÍOS?</p> <p>Explicación: La Ley 913 de 2017 y el DS 3434 remiten con frecuencia al Código de Procedimiento Penal, para regular de manera puntual ciertos casos. Pero no hay una norma general de remisión, para llenar vacíos o dirimir conflictos hermenéuticos.</p> | 49 |

Tabla 2. Relación de recomendaciones de la Ley Modelo que no se cumplen por Bolivia. Fuente: Propia.

3.2. G8 – Mejores prácticas para el rastreo, congelamiento y confiscación de activos

El Grupo de las ocho economías más fuertes del mundo, también conocido como G8, e integrado por Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Alemania, Reino Unido, Japón y Rusia, ha tenido desde 1995 una preocupación por combatir el crimen organizado. En ese contexto, el G8 creó un grupo de expertos destinado a producir recomendaciones para combatir el crimen organizado transnacional, conocido como Grupo de Lyon.

El Grupo de Lyon produjo en 2005 un documento titulado *Mejores prácticas para el rastreo, congelamiento y confiscación de activos* (G8, 2005). Este documento está dividido en cuatro partes: principios generales; rastreo; congelamiento; y confiscación. Las mejores prácticas recomendadas en este documento son las siguientes:

a) Principios generales

- Los países deben tener autoridades especializadas en la persecución de activos de las organizaciones criminales, las cuales deben disponer de recursos suficientes para hacer su trabajo.
- Los países deben designar expertos en persecución de activos de las organizaciones criminales, para que asesoren a sus autoridades centrales en esta materia, de modo que se mejore su capacidad de ofrecer y recibir asistencia y cooperación internacional en este tipo de casos.



- Los países deben mejorar su legislación, para asegurarse de tener las facultades y procedimientos necesarios para compartir evidencia en casos de recuperación de activos ilícitos.
- Los países deben desarrollar la capacidad de realizar investigaciones y operativos conjuntos con autoridades homólogas de otros países, en casos de persecución de activos ilícitos.

b) Rastreo

- Los países deben tener sistemas de registro de información bancaria, comercial y personal completos y confiables, para facilitar la búsqueda y obtención de datos relevantes en el rastreo de bienes ilícitos. Las autoridades especializadas en recuperación de activos ilícitos deben tener acceso expedito a esos registros.
- Los países deben asegurarse de que sus autoridades de persecución de activos ilícitos tengan acceso expedito a la información necesaria para identificar y ubicar cuentas bancarias y otros productos financieros, susceptibles de ser perseguidos.
- Los países deben tomar medidas para asegurar la transparencia corporativa apropiada, para conocer a los beneficiarios finales de las operaciones de las empresas.
- Los países deben implementar normas sobre responsabilidad de las personas jurídicas que faciliten la persecución de activos ilícitos.
- Los países deben tener mecanismos para poder intercambiar información con autoridades de otros países, en el marco de la solicitud u ofrecimiento de asistencia o cooperación internacional.
- Los países deben revisar sus procedimientos judiciales para la persecución de activos ilícitos, para eliminar todos aquellos actos o instancias procesales que puedan significar retrasos o trámites innecesarios, y que pongan en riesgo el éxito de la persecución. Por supuesto, asegurando siempre la protección de los derechos y garantías mínimas de las partes.
- Los países deben poder compartir entre sí, tanto como sea posible, información sobre las empresas y las personas involucradas en casos de recuperación de activos ilícitos.

c) Congelamiento

- El congelamiento de bienes, mediante medidas cautelares, debe realizarse tan pronto como sea posible dentro del proceso de recuperación de activos ilícitos.
- Los países deben estar en capacidad de tomar medidas inmediatas para impedir que los bienes perseguidos sean distraídos. Cuando se requiera orden judicial para el



aseguramiento de los bienes, las autoridades de policía o de investigación deben poder tomar medidas temporales o provisionales.

- Los países deben respetar los derechos de los terceros de buena fe, y garantizar sus derechos en el proceso de recuperación de activos ilícitos. Pero deben tomar medidas para evitar que los mecanismos de defensa de esos terceros puedan ser utilizados para crear la oportunidad de distraer los bienes perseguidos.
- Los países deben tener límites temporales para vigencia de las medidas cautelares sobre los bienes perseguidos, y deben asegurarse de que esos tiempos son apropiados para lograr la confiscación de los bienes ilícitos.
- Los países deben asegurarse de que la definición de “bienes” prevista en su legislación, permita la persecución del catálogo más amplio posible de activos ilícitos.
- Los países deben permitir la persecución de activos provenientes del catálogo más amplio posible de delitos fuente. En especial, los delitos más graves deben estar incluidos.
- Los países deben tomar medidas eficaces para la preservación del valor de los bienes asegurados. Por lo tanto, se alienta a los Estados a permitir, en la medida que sea compatible con su derecho interno, el nombramiento de contadores o receptores especializados para la administración o venta de bienes congelados / incautados y retener las ganancias de la venta en custodia hasta que se tome una determinación final sobre la confiscación.
- Los países deben dotar a sus autoridades de las facultades para anular los actos o negocios jurídicos realizados para entorpecer o impedir la persecución de activos ilícitos.
- Los países deben prever en su ley la posibilidad de congelar bienes a solicitud de una autoridad extranjera, aun cuando en el país no hay un procedimiento de persecución de este bien.

d) Confiscación

- Los países deben ajustar su ley, para permitir la confiscación de bienes sin condena penal previa.
- Los países deben garantizar que sus sistemas legales prevean una resolución efectiva y justa de las reclamaciones de propiedad respecto de los mismos activos que son objeto de persecución, por parte de terceras personas que crean que tienen derechos legítimos sobre ellos. Asimismo, la ley debe permitir que la persecución de bienes ilícitos no afecte, sino permita, la restitución de bienes a la víctima y/o la reparación de sus daños.



- Los países deben ajustar su legislación, para abrir la posibilidad de ejecutar decisiones judiciales de confiscación – con y sin condena penal previa - sobre bienes ubicados en su territorio proferidas por autoridades extranjeras.
- Los países deben ajustar su legislación para permitir que se compartan bienes confiscados, con otros países.

3.3. Proyecto BIDAL

La Organización de Estados Americanos – OEA -, a través de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas – CICAD-, emprendió en 2010 un proyecto dirigido a generar un modelo estándar de administración de *Bienes Incautados y Decomisados para América Latina* - BIDAL. Dicho proyecto produjo un modelo de administración que está contenido en un documento titulado *Sistemas de Administración de Bienes de América Latina y Guía para la Administración de Bienes Incautados y Decomisados del Crimen Organizado* (2011).

La guía es extensa y aborda pormenorizadamente muchos temas asociados a la administración de bienes, haciendo referencias precisas a la legislación de diversos países de la región. Por esta razón, excede en mucho los alcances de este informe de diagnóstico entrar a hacer un estudio profundo y detallado del documento. No obstante, a continuación se relacionan y explican sucintamente los estándares internacionales en materia de administración de bienes previstos en la guía:

- Una vez ordenada la medida cautelar (embargo o secuestro) se deben tomar las medidas pertinentes para la aprehensión física de los bienes (toma de posesión). En ese acto deben extremarse las medidas para levantar un inventario con la descripción detallada de los bienes y del estado en que se encuentren, incluyendo todos los datos para la completa y adecuada identificación del bien.
- Los países deben tener un organismo especializado y dedicado únicamente a la administración de los bienes incautados y confiscados. Dicho organismo debe funcionar de manera desconcentrada, de manera que no haya una sola persona que concentre el poder de decisión sobre los mecanismos de administración a utilizar en cada caso.
- El funcionamiento de ese organismo de administración debe ser transparente, de manera que sea posible y fácil el control sobre sus actividades.



- El administrador de bienes debe establecer procedimientos adecuados para la recepción de los bienes incautados, y para su inventario claro y completo.
- El administrador debe tener un registro actualizado y pormenorizado de todos los bienes, donde se registre cualquier modificación que sufran ellos o su situación procesal.
- La primera y más importante recomendación contenida en la Guía BIDAL es que “el embargo, incautación, bloqueo o congelación de los bienes constituye una medida cautelar que se impone antes de la existencia de una sentencia condenatoria. Por ello, dicha medida cautelar debe respetar el derecho a la presunción de inocencia del titular de los bienes, los cuales deben ser conservados para poder devolverlos a su titular si la sentencia no acuerda el comiso y, si lo acuerda, para hacerlo efectivo en ejecución” (OEA, 2010).
- La regla general debe ser la conservación de los bienes incautados, en condiciones que permitan salvaguardar su valor. En caso de ordenarse su devolución, los bienes deben ser devueltos en el mismo estado en que se aseguraron, salvo por el deterioro natural causado por el paso del tiempo.
- El depósito es la forma más común de administración. Sin embargo, también es posible la contratación de un tercero (administrador delegado, externo o judicial) para que los bienes sigan siendo productivos. La administración delegada es el mecanismo más apropiado cuando el bien es una empresa, o las acciones, cuotas o partes de interés de una sociedad.
- Cuando se designe un administrador delegado, externo o judicial, este debe tener claras sus funciones y limitaciones: no puede enajenar, gravar, modificar ni destruir el bien; debe mantenerlo productivo; debe conservar su valor; sus honorarios se pagarán contra los beneficios que genere la explotación económica del bien; y debe rendir cuentas al administrador principal, quien podrá relevarlo en cualquier momento.
- El uso institucional de los bienes también es posible. Sin embargo, hay un intenso debate sobre su conveniencia. Algunas legislaciones han optado por permitirlo solo de forma excepcional, en casos de necesidad extrema. En otras, como en Estados Unidos y los países del G8, se considera que ésta es una práctica perniciosa.



- En casos excepcionales debe procederse a la venta de los bienes, cuando se trate de bienes en los que es muy difícil conservar su valor, ya sea por deterioro o por depreciación. Este es el caso de:
 - a) Los bienes perecederos
 - b) Los bienes abandonados por su propietario
 - c) Aquellos cuyo costo de conservación sea superior a su valor comercial
 - d) Los bienes cuya conservación pueda dar lugar a una disminución importante de su valor, o pueda afectar gravemente a su uso y funcionamiento habituales
 - e) Cuando se trate de efectos que, sin sufrir deterioro material, se deprecien sustancialmente por el transcurso del tiempo

- La venta de los bienes siempre debe hacerse a través de un procedimiento que respete los principios de transparencia, celeridad, eficacia, productividad, economía y moralidad. La manera más habitual es por subasta pública, pero también se puede hacer entregándolos a una entidad especializada para su venta, o mediante oferta al público a precio fijo. La venta o adjudicación directa, con posibilidad de negociación (no a precio fijo) también es posible, pero debe ser excepcional, con requisitos muy claros de procedibilidad y con niveles de control y transparencia extremados.

- Las sustancias cuyo comercio es ilícito deben ser destruidas por especialistas, para evitar daños en la salud o el medio ambiente.

- Los dineros obtenidos por la venta de los bienes deben ingresar a las cuentas bancarias que la ley defina, o en su defecto a las del administrador.

- La donación de los bienes también es posible, como mecanismo de disposición definitiva sobre los bienes, pero debe ser excepcional.

- En caso de que se ordene la devolución del bien, el administrador debe verificar el cumplimiento de los requisitos formales de la orden y la identidad correcta de la persona a quien se le entregará.

- Se recomienda que la orden de devolución sea notificada al afectado, y que en ella se le dé un plazo razonable para reclamar el bien, previniéndolo de que el vencimiento de ese plazo sin su comparecencia hará declarar el bien en abandono.



- La devolución debe documentarse en un acta de entrega, donde se identifique, inventaríe y detalle el estado en que se devuelve el bien.
- El administrador no solo debe devolver el bien asegurado, sino también los frutos o rendimientos que haya generado.
- La devolución de una empresa debe implicar, además de lo anterior, un ejercicio de rendición de cuentas completa.
- Los daños causados al bien, distintos al deterioro normal por el paso del tiempo, deben ser compensados al propietario por el administrador al momento de la devolución.
- Si el bien a devolver ha sido enajenado, el administrador debe entregar al propietario el dinero recibido por la venta más sus rendimientos financieros.
- La legislación debe prever que los dineros producto de la venta de los bienes confiscados sirvan, en primera instancia, a la reparación de las víctimas. De no haberlas, los dineros deben ser destinados a financiar la lucha contra el crimen y la reparación del daño social causado por el delito.
- Los países deben tener un régimen de cooperación internacional muy amplio, que comprenda:
 - a) La posibilidad de intercambiar información y pruebas, para identificar y localizar bienes ilícitos.
 - b) Ofrecer cooperación para el aseguramiento de bienes ubicados en el territorio nacional, a solicitud de una autoridad extranjera.
 - c) Recibir cooperación para el aseguramiento de bienes ubicados en el extranjero, a solicitud de una autoridad nacional.
 - d) Ofrecer cooperación para ejecutar sentencias de confiscación de bienes ubicados en el territorio nacional, dictadas por un juez extranjero.
 - e) Recibir cooperación para ejecutar sentencias de confiscación de bienes ubicados en el extranjero, dictadas por un juez nacional.
 - f) Compartir con otros países bienes o dineros producto de la confiscación.



3.4. Las 40 Recomendaciones del GAFI

El Grupo de Acción Financiero Internacional – GAFI – es un organismo multilateral creado 1989 en el seno del G8, cuyo objetivo es establecer estándares internacionales que apuntan a prevenir el lavado de activos, la financiación del terrorismo y la proliferación de las armas de destrucción masiva, así como el daño que esos delitos causan a la sociedad. El GAFI trabaja para generar la voluntad política necesaria para lograr reformas legislativas y regulatorias nacionales en estas áreas (GAFI, 2020).

En desarrollo de su misión, el GAFI produjo un set de recomendaciones internacionales que actualmente constituye el estándar mundial más importante en la materia y se denomina: *Las 40 Recomendaciones del GAFI. Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación* (GAFI, 2012).

Las recomendaciones 4 y 38 del GAFI son el estándar mínimo internacional en materia de decomiso de activos ilícitos. La recomendación 4 dice:

- **Recomendación 4. Decomiso y medidas provisionales:** “Los países deben adoptar medidas similares a las establecidas en la Convención de Viena, la Convención de Palermo y el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, incluyendo medidas legislativas, que permitan a sus autoridades competentes congelar o incautar y decomisar lo siguiente, sin perjuicio de los derechos de terceros de buena fe: (a) bienes lavados, (b) producto de, o instrumentos utilizados en, o destinados al uso en, delitos de lavado de activos o delitos determinantes, (c) bienes que son el producto de, o fueron utilizados en, o que se pretendía utilizar o asignar para ser utilizados en el financiamiento del terrorismo, actos terroristas u organizaciones terroristas, o (d) bienes de valor equivalente. Estas medidas deben incluir la autoridad para: (a) identificar, rastrear y evaluar bienes que están sujetos a decomiso; (b) ejecutar medidas provisionales, como congelamiento y embargo, para prevenir manejos, transferencias o disposición de dichos bienes; (c) adoptar medidas que impidan o anulen acciones que perjudiquen la capacidad del Estado para congelar o embargar o recuperar los bienes sujetos a decomiso; y (d) tomar las medidas de investigación apropiadas. Los países deben considerar la adopción de medidas que permitan que tales productos o instrumentos sean decomisados sin que se requiera de una condena penal (decomiso sin condena), o que exijan que el imputado demuestre el origen lícito de los bienes en cuestión que están sujetos a decomiso, en la medida en que este requisito sea compatible con los principios de sus legislaciones nacionales” (GAFI, 2012).



- **Recomendación 38. Asistencia mutua: confiscación y decomiso:** “Los países deben asegurar que cuenten con la autoridad para tomar una acción rápida en respuesta a solicitudes extranjeras para identificar, congelar, embargar y decomisar bienes lavados; productos del lavado de activos, de los delitos determinantes y del financiamiento del terrorismo; instrumentos utilizados en, o destinados para ser usados en, la comisión de estos delitos; o bienes de valor equivalente. Esta autoridad debe incluir, ser capaz de responder a solicitudes emitidas partiendo de procesos de decomiso sin la base de una condena y medidas provisionales relacionadas, a menos que ello no se corresponda con los principios fundamentales de sus leyes internas. Los países deben contar también con mecanismos eficaces para administrar dichos bienes, instrumentos o bienes de valor equivalente, así como acuerdos para coordinar procesos de embargo y decomiso, lo cual debe incluir la repartición de activos decomisados” (GAFI, 2012).

Las 40 recomendaciones del GAFI están acompañadas de notas interpretativas, que ayudan a aclarar su sentido y alcance. En el caso de las recomendaciones 4 y 38, la nota interpretativa conjunta dice lo siguiente: “Los países deben establecer mecanismos que permitan a sus autoridades competentes manejar con eficacia y, cuando sea necesario, disponer de, los bienes que se hayan congelado o incautado, o que hayan sido decomisados. Estos mecanismos deben ser aplicables tanto en el contexto de procesos internos, como siguiendo peticiones emanadas de otros países” (GAFI, 2012).

De manera armónica con estas dos recomendaciones, la recomendación 3 resulta también importante, porque define el alcance que debe tener el delito de lavado de activos y, por consiguiente, el alcance que deben tener las medidas de confiscación y decomiso, para estar ajustadas a los estándares de prevención internacionales. Así, la recomendación 3 dice que “Los países deben tipificar el lavado de activos en base a la Convención de Viena y la Convención de Palermo. Los países deben aplicar el delito de lavado de activos a todos los delitos graves, con la finalidad de incluir la mayor gama posible de delitos determinantes” (GAFI, 2012).

En relación con esta recomendación 3 cobran particular importancia, para efectos de este informe de diagnóstico, los puntos 2, 3 y 4 de la nota interpretativa correspondiente, la cual dice textualmente lo siguiente:

“2. Los países deben aplicar el delito de lavado de activos a todos los delitos graves, con la finalidad de incluir la gama más amplia de delitos determinantes. Los delitos determinantes se



pueden describir mediante referencia a todos los delitos o a un umbral ligado ya sea a una categoría de delitos graves o a la sanción de privación de libertad aplicable al delito determinante (enfoque de umbral) o a una lista de delitos determinantes o a una combinación de estos enfoques.

3. Cuando los países apliquen un enfoque de umbral, los delitos determinantes deben, como mínimo, comprender todos los delitos que están dentro de la categoría de delitos graves bajo sus leyes nacionales, o deben incluir delitos que son sancionables con una pena máxima de más de un año de privación de libertad, o, para los países que tienen un umbral mínimo para los delitos en sus respectivos sistemas jurídicos, los delitos determinantes deben comprender todos los delitos que son sancionables con una pena mínima de más de seis meses de privación de libertad.

4. Cualquiera que sea el enfoque que se adopte, cada país debe, como mínimo, incluir una gama de delitos dentro de cada una de las categorías establecidas de delitos. El delito de lavado de activos debe extenderse a todo tipo de propiedad, independientemente de su valor, que represente, directa o indirectamente, los activos del crimen. Al probar que esos bienes son activos del crimen, no debe ser necesario que una persona sea condenada por un delito determinante”.

Ahora bien, el GAFI publicó una guía titulada *Mejores prácticas. Decomiso. Recomendaciones 3 y 38* (GAFI, 2010). En ese documento se explican las acciones, procedimientos e instrumentos mínimos que la comunidad internacional espera que cada uno de los países adopte, para fortalecer su capacidad de persecución de activos ilícitos a través del decomiso con y sin condena. Todo el documento en sí mismo es importante para Bolivia, porque desarrolla en extenso las recomendaciones 3 y 38. Pero, el literal E de ese documento resulta especialmente importante para los fines de este diagnóstico.

En efecto, el literal E de la guía mencionada se refiere a la “Gestión de propiedades incautadas, congeladas y confiscadas”. Allí el GAFI explica que los países deben tener un “programa para la gestión eficaz de propiedades incautadas, congeladas y confiscadas”, que tome en consideración y sea consecuente con la enorme heterogeneidad de los bienes ilícitos que deben ser objeto de persecución conforme a la recomendación número 3. Dicho “programa” – en el caso de Bolivia sería el SABI – debe cumplir un paquete de 12 estándares que están explicados en el literal E de la guía y que son importantes en este diagnóstico. Dichas recomendaciones son las siguientes:

“a) La existencia de un marco para administrar o supervisar la gestión de propiedades incautadas, congeladas o confiscadas. Dicho marco debería incluir el nombre de las



autoridades designadas que serán responsables por la gestión (o por supervisar la gestión) de dichas propiedades. También debería incluir a la autoridad legal que preservará y administrará la propiedad.

a) [sic] La existencia de suficientes recursos vigentes para abordar todos los aspectos de la gestión de activos.

b) Se debe realizar una planificación adecuada antes de tomar alguna acción de congelamiento o incautación.

c) La existencia de medidas vigentes para:

- (i) cuidar adecuadamente dicha propiedad y preservarla en la medida de lo posible;
- (ii) lidiar con los derechos individuales y de terceros;
- (iii) disponer de la propiedad confiscada;
- (iv) mantener los registros adecuados; y
- (v) tomar la responsabilidad por cualquier daño a pagar, tras acción legal por parte de un individuo en lo que respecta a la pérdida o al daño de la propiedad.

d) Aquellas personas responsables por la gestión (o por supervisar la gestión) de la propiedad tienen la capacidad de brindar respaldo y asesoramiento inmediato a los organismos de aplicación de la ley en todo momento en lo que concierne a congelamientos e incautaciones, incluyendo asesoramiento y manejo posterior de todos los temas prácticos relacionados con el congelamiento e incautación de propiedades.

e) Aquellas personas responsables por administrar la propiedad tienen experiencia suficiente para administrar cualquier tipo de propiedad.

f) La existencia de una autoridad legal que le permita a un tribunal [sic] ordenar una venta, incluyendo casos en donde la propiedad sea percedera o se desvalorece rápidamente.

g) La existencia de un mecanismo que permita la venta de la propiedad con el consentimiento del dueño.

h) La propiedad que no es apta para la venta pública se debe destruir. Esto incluye toda propiedad que probablemente se utilice para realizar otras actividades delictivas; cuya



posesión implique un delito penal; que esté falsificada; o que represente una amenaza para la seguridad pública.

i) En el caso de propiedad confiscada, la existencia de mecanismos para transferir el título, según sea necesario, sin complicaciones ni demoras indebidas.

j) Para garantizar la transparencia y evaluar la eficacia del sistema, la existencia de mecanismos para: rastrear propiedades congeladas/incautadas; evaluar su valor en el momento del congelamiento/incautación y a partir de ese momento, según sea adecuado; mantener un registro de su fallo final; y en el caso de una venta, mantener los registros del valor pautado” (GAFI, 2010).

3.5. UNODC

La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (United Nations Office Against Drug and Crime – UNODC) elaboró en 2017, por mandato² de la quinta conferencia de estados parte de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (United Nations Convention Against Corruption - UNCAC) llevada a cabo en Panamá en noviembre de 2013, un estudio sobre cooperación internacional y recuperación de activos ilícitos. Dicho estudio está contenido en el documento CAC/COSP/WG.2/2017/CRP.1 del 23 de agosto de 2017, y recoge las mejores prácticas internacionales en materia de recuperación y administración de bienes ilícitos.

En lo fundamental, dicho documento menciona y explica los mismos estándares mencionados anteriormente en este informe de consultoría (UNODC, 2017).

² Resolución 5/1 del 29 de noviembre de 2013, adoptada en la quinta sesión de la Conferencia de Estados Parte de la UNCAC.



4. EVALUACIÓN DEL SISTEMA

4.1. Unidad de evaluación

En los términos del numeral 3.1. de los TDR's, el objetivo de esta misión de asistencia técnica de corta duración es "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". Como puede apreciarse, el objeto de estudio no se contrae únicamente al administrador de los bienes, que para este efecto es DIRCABI, sino que se extiende a todo el sistema de aprovechamiento de bienes incautados, lo que comprende a las otras entidades que tienen competencias y funciones asignadas en esta materia: Ministerio de Gobierno, CONALTID, FELCN, Ministerio Público, Órgano Judicial, Oficina de Derechos Reales, gobiernos municipales autónomos etc.

En consecuencia, la unidad de análisis de este diagnóstico no es solo el administrador de los bienes, sino todo el sistema de aprovechamiento de bienes incautados. Por esta razón, la unidad de análisis no solo es más grande, sino que impone la necesidad de comprender y evaluar el tema de manera holística. Es decir, a comprender, analizar y evaluar el sistema en su conjunto; lo que supone verlo más allá que como una simple suma de partes.

4.2. Metodología de evaluación.

El diagnóstico que es objeto de este informe se llevó a cabo a través de un método mixto. El método mixto se define como "un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación e implican la recolección y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos, así como su integración y discusión conjunta, para realizar inferencias producto de toda la información recabada (metainferencias) y lograr un mayor entendimiento del fenómeno bajo estudio" (Hernández et al, 2014). En consecuencia, esta consultoría recolectó información cuantitativa y cualitativa, y a partir de ella llevó a cabo análisis, inferencias y validaciones, que son el fundamento de las conclusiones obtenidas y que se explican en este informe.

La información cuantitativa consistió principalmente en datos estadísticos y financieros, relacionados con el desempeño del sistema de aprovechamiento de bienes incautados de Bolivia. La recolección de esta información fue el principal obstáculo de esta consultoría, debido a dos



razones: a) a pesar de que está previsto legalmente, el sistema de aprovechamiento de bienes incautados de Bolivia no tiene aún un sistema de información centralizado que recolecte, clasifique y conserve datos estadísticos y financieros importantes, para la toma de decisiones; y b) el administrador del sistema – DIRCABI – no dispone de un área, departamento, unidad o siquiera funcionario encargado de la identificación, recolección, clasificación y conservación de datos estadísticos y financieros relevantes, para la toma de decisiones directivas.

Debido a esas circunstancias, esta consultoría, con el apoyo de algunos de los funcionarios de nivel directivo de DIRCABI – en especial de la responsable del área de registro y sistemas – tuvo que buscar y en ocasiones reconstruir parcialmente – hasta donde fue posible – la información cuantitativa requerida para tener un mínimo de datos aprovechable. La principal falencia fue la ausencia de datos sobre el valor de los bienes administrados por DIRCABI y la inexistencia de estados financieros. Esa información es crítica para poder hacer una evaluación de desempeño bajo la filosofía de la administración basada en la creación de valor (valued-based management), la cual no se pudo obtener.

En cuanto a la información cualitativa, ella se basó en la realización de entrevistas con gran cantidad de funcionarios públicos bolivianos, pertenecientes a todas las entidades, organismos y agencias que hacen parte de, o inciden en, el sistema de aprovechamiento de bienes incautados: se llevaron a cabo treinta y dos (32) entrevistas y reuniones, con más de cuarenta y cinco (45) personas en seis (6) ciudades de Bolivia. Adicionalmente, la información recolectada fue preliminarmente analizada, y las conclusiones inicialmente obtenidas fueron validadas en un taller (workshop) al que asistieron veintiséis (26) funcionarios públicos de las principales entidades que hacen parte de, o inciden en, el sistema de aprovechamiento de bienes incautados.

La información cuantitativa y cualitativa recolectada fue analizada bajo la metodología FODA: fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas. El origen del método FODA (en inglés SWOT, acrónimo de Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats) no es claro (Pérez, 2011). Sánchez (2017) sostiene que se originó en los años setenta en los Estados Unidos, y su creación se atribuye a Albert S Humphey. Según este autor, su origen fue producto de una investigación de 9 años realizada por el Instituto de investigación de la Universidad de Stanford, con el patrocinio de empresas del Fortune 500, cuyo objetivo era conocer por qué fallaba la planeación corporativa. En desarrollo de esa investigación se entrevistaron más de 5000 ejecutivos de 1100 empresas.



Otros autores encuentran distintos orígenes para este método. Haberberg (2000), por ejemplo, sostiene que este método ya era utilizado en los años 60's por investigadores de la Universidad de Harvard. Por su parte, Turner (2002) atribuye el origen de este método a Igor Ansoff (1987).

La lógica del análisis FODA consiste en evaluar lo positivo y lo negativo de la organización, no solo en el presente sino también en el futuro (Koontz, Weihrich & Cannice, 2012, página 136). Así, lo positivo de la organización debe ser analizado en el presente y en el futuro: lo que es positivo actualmente se denomina **fortaleza**; y lo que es positivo en el futuro se denomina **oportunidad**. A su turno, lo negativo de la organización también puede analizarse en esos momentos: lo negativo actualmente se denomina **debilidad**; y lo negativo en el futuro se denomina **amenaza** (Osuna & Aranda, 2007).

Además de evaluar lo positivo y lo negativo de las organizaciones en dos momentos diferentes (presente y futuro), el análisis FODA también combina la evaluación de factores internos y externos de la organización. Los factores internos están dados por las fortalezas y las debilidades, que dependen principalmente de la organización. Los factores externos están dados por las oportunidades y amenazas presentes en el entorno. De esa manera en análisis FODA permite hacer un diagnóstico de la organización en tres niveles: a) lo positivo y lo negativo de la organización; b) el presente y el futuro de la organización; y c) lo interno y lo externo de la organización (Koontz, Weihrich & Cannice, 2012, página139).



Tabla 3. Componentes del método FODA. Fuente: Propia.



La evaluación FODA no sólo permite diagnosticar el estado de una organización, sino también identificar líneas de acción que permitan orientar el proceso de planeación estratégica. Al respecto existen varias perspectivas de aproximación al FODA como método de planeación estratégica.

Parada (2012) por ejemplo, sostiene que la combinación de las conclusiones obtenidas en cada uno de los componentes del análisis FODA arroja un resultado conocido como *par*. Así, la combinación de las conclusiones obtenidas en los componentes de fortalezas y oportunidades se conocen como *pares de éxito*, porque son las condiciones que le permiten a la organización lograr sus objetivos. Por su parte, la combinación de las conclusiones obtenidas en los componentes de debilidades y oportunidades se conocen como *pares de adaptación*, porque son las condiciones a las que debe adaptarse la organización para asegurar su sostenibilidad. La combinación de las conclusiones obtenidas en los componentes de fortalezas y amenazas se conocen como *pares de reacción*, porque indican la manera en que la organización debe aprovechar sus fortalezas para contrarrestar las amenazas. Y finalmente, la combinación de las conclusiones obtenidas en los componentes de debilidades y amenazas se conocen como *pares de riesgo*, porque muestra las vulnerabilidades de la organización frente a sus amenazas (Parada, 2020).



Ilustración 4. Pares resultantes de la evaluación FODA. Fuente: Propia.

Koontz, Weihrich & Cannice (2014), por su parte, plantea que el análisis FODA puede ser utilizado para diseñar cuatro tipos de estrategias:

- a) Estrategias DA: buscan minimizar las debilidades y las amenazas, y por ello se conoce también como estrategia mini-mini.



- b) Estrategias DO: intentan minimizar las debilidades maximizando las oportunidades, y por eso se le llama también estrategia mini-maxi.
- c) Estrategias FA: buscan maximizar las fortalezas para para reducir las amenazas, por lo cual se le llama también estrategia maxi-mini.
- d) Estrategias FO: buscan maximizar las fortalezas y las oportunidades, y por ello se conoce también como estrategia maxi-maxi.

| | | | |
|--|--------------------------|--|---|
| | Factores internos | Fortalezas internas (F) Como las administrativas, operativas, financieras, de marketing, investigación y desarrollo e ingeniería | Debilidades internas (D) Como las de las áreas mostradas en el recuadro de Fortalezas |
| Factores externos | | | |
| Oportunidades externas (O) (Incluidos los riesgos) como las condiciones económicas actuales y futuras, los cambios políticos y sociales, y nuevos productos, servicios y tecnologías | | Estrategia FO: maxi-maxi Es potencialmente la estrategia más exitosa, pues utiliza las fortalezas de la organización para aprovechar las oportunidades | Estrategia DO: mini-maxi Como la estrategia de desarrollo para superar debilidades y así aprovechar las oportunidades |
| Amenazas externas (A) Como los fallos en el suministro de energía, la competencia y áreas similares a las del recuadro Oportunidades | | Estrategia FA: maxi-mini Uso de las fortalezas para hacer frente a amenazas o evitarlas | Estrategia DA: mini-mini Como la reducción, liquidación o coconversión para minimizar las debilidades y amenazas |

Ilustración 5. Matriz FODA para la formulación de estrategias. Fuente: Koontz, Weihrich & Cannice, 2014, página 138.

Esta técnica de evaluación y planeación permitirá contar con información valiosa proveniente de personas involucradas con la administración del negocio y que con su conocimiento pueden aportar ideas valiosas para el futuro de la organización. Es necesario señalar que la intuición y la creatividad de los involucrados es parte fundamental del proceso de análisis ya que para los que una determinada situación parece ser una oportunidad, para otros puede pasar desapercibida; del mismo modo esto puede suceder para las amenazas, fortalezas y debilidades que sean examinadas.

4.3. Fuentes de información

4.3.1. Información solicitada

El día 13 de enero de 2020 se entregó al director de DIRCABI una comunicación, en la cual se solicitaba la siguiente información o documentación:

1. Copia de todas las normas aplicables a DIRCABI que están vigentes.



2. Copia de la planilla de personal, con la fuente de financiamiento, la partida presupuestal, el monto salarial, el puesto asignado y el cargo que desempeña. SIN INCLUIR NOMBRES O NÚMEROS DE DOCUMENTOS DE IDENTIDAD.
3. Copia de los estados financieros (balance general y estado de pérdidas y ganancias) para los periodos 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019. En caso de que no haya estados financieros, solicitamos que se nos certifique ese hecho, y en su lugar se nos suministre la siguiente información para los mismos periodos indicados:
 - 3.1. Ingresos obtenidos por DIRCABI con cargo al presupuesto general de la nación en los periodos indicados (fuente TGN).
 - 3.2. Ingresos obtenidos por DIRCABI como producto de la distribución por la monetización de bienes (fuente ingresos propios).
 - 3.3. Ingresos obtenidos por DIRCABI por otros conceptos, discriminando uno a uno su naturaleza y valor.
 - 3.4. Costos y gastos asociados al funcionamiento general en que incurrió DIRCABI en los periodos indicados.
 - 3.5. Costos y gastos asociados a la administración de bienes a cargo de DIRCABI en los periodos indicados.
 - 3.6. Valor total de los activos públicos destinados actualmente al uso y aprovechamiento de DIRCABI.
 - 3.7. Valor total de los pasivos pendientes de pago a la fecha generados por DIRCABI, en razón y con ocasión de su funcionamiento.
 - 3.8. Saldos depositados en las cuentas bancarias bajo administración de DIRCABI o en nombre de ella.
 - 3.9. Inventario de activos, distintos de dinero, depositado en bóvedas bancarias o almacenes de depósito.
4. Informes generales de gestión de DIRCABI para los periodos 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019.
5. Informe estadístico sobre la CANTIDAD de los bienes que están siendo administrados actualmente por DIRCABI, desagregada de la siguiente forma:
 - Por tipo de bien.
 - Por tipo de medida bajo la cual se encuentra administrado el bien: incautación, decomiso, confiscación, etc.
 - Por ubicación geográfica del bien.



- Por origen de la medida que afecta el bien: proceso penal o privación de dominio.
 - Por tipo de delito con el que guarda relación el bien.
 - Por mes y año en que ingresó bajo administración de DIRCABI.
 - Por tipo de administración bajo la que se encuentra: comodato, arriendo, administración delegada, bajo tenencia directa de DIRCABI, venta anticipada etc. Para cada tipo de administración informar cuántos cuentan con contratos y cuantos sin contrato. De los que cuentan con contrato, informar cuántos tienen contrato vigente y cuántos tienen contrato vencido.
 - Por estado o etapa de administración en el que se encuentra cada bien: pendiente de recibir, recibido a satisfacción, recibido para subsanación, pendientes de saneamiento, asignados, para monetización, monetizados, pendientes de destrucción, destruidos, pendientes de donación, donados, pendientes de transferencia, transferidos de forma definitiva, pendientes de devolución o devueltos.
6. Informe estadístico sobre el VALOR de los bienes que están siendo administrados actualmente por DIRCABI, desagregada de la siguiente forma:
- Valor total de los bienes bajo administración de DIRCABI, para los periodos 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019.
 - Valor agregado por tipo de bien
 - Valor agregado total por ubicación geográfica
 - Valor agregado por mes y año en que ingresó bajo administración de DIRCABI.
 - Valor agregado por tipo de administración bajo la que se encuentra: comodato, arriendo, administración delegada, bajo tenencia directa de DIRCABI, venta anticipada etc.
7. Informes de auditoría interna de DIRCABI para los periodos 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019.
8. Informes de las auditorías realizadas a DIRCABI en el marco del Sistema de Administración y Control Gubernamental, desde 2014 a la fecha.
9. Informe estadístico de la cantidad de inspecciones, visitas o revisiones físicas de los bienes bajo administración de DIRCABI, desagregados por:
- Tipo de bien
 - Ubicación geográfica
 - Por mes y año en que ingresó bajo administración de DIRCABI.
 - Por tipo de administración bajo la que se encuentra: comodato, arriendo, administración delegada, bajo tenencia directa de DIRCABI, venta anticipada etc.



10. Informe descriptivo de información sobre infraestructura tecnológica, incluyendo comunicaciones para DIRCABI, que contenga al menos la siguiente información:

8.1. Hardware

- Cantidad y Características de los servidores Virtual/Físico.
- Capacidad de almacenamiento.
- Balanceador Físico/lógico.
- Capacidad de alta disponibilidad (Redundancia de la Infraestructura).
- Inversiones previstas de fortalecimiento de hardware.

8.2. Software

- Licencias de Sistema Operativo de Servidores (si aplica).
- Licencias de Motor de Base de Datos (si aplica).
- Otro software relevante relacionado.
- Aplicaciones desarrolladas
- Inversiones previstas de fortalecimiento de software.

8.3. Equipos de comunicación dedicados

- Tipo de enlace de conexión a Internet
- Velocidad de Conexión a Internet
- Redundancia del enlace de conexión

8.4. Modelo entidad relación y diccionario de datos

11. Mapa de procesos de DIRCABI, que incluya los macroproceso, procesos, subprocesos y procedimientos.

12. Manual de funciones de DIRCABI.

13. Manual de cargos y perfiles de puesto de DIRCABI.

14. Plan Operativo Anual de DIRCABI de los años 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020.

15. Presupuesto general de DIRCABI de los años 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020.

16. Protocolos de coordinación existentes con otras entidades del sistema.



Adicionalmente, el día 15 de enero se entregaron también al director de DIRCABI, tres comunicaciones dirigidas a otras autoridades, solicitando información y documentación. Las comunicaciones entregadas fueron las siguientes:

1. Comunicación a la Fiscalía General del Estado

- Cantidad de casos penales vinculados con narcotráfico, contrabando, lavado de activos y corrupción, discriminados por delito, en los periodos 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019.
- Cantidad de bienes incautados dentro de procesos penales por los delitos de narcotráfico, contrabando, lavado de activos y corrupción, discriminados por delito y categoría o tipo de bien (inmuebles, vehículos, semovientes, divisas etc.), en los periodos 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019.
- Cantidad de bienes que han sido incautados dentro de los procesos penales, y en los que la notificación a DIRCABI para su entrega está pendiente, con corte a la fecha.
- Cantidad **promedio** de fiscales adscritos a la investigación de los delitos de narcotráfico, contrabando, lavado de activos y corrupción, discriminados por delito, en los periodos 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019.
- Copia de los protocolos o convenios de coordinación interinstitucional con DIRCABI. En caso de no existir, informar sobre los mecanismos o procedimientos no formales de coordinación con esta entidad.
- Información sobre la duración **promedio** de un proceso penal por los delitos de narcotráfico, contrabando, lavado de activos y corrupción, discriminados por delito, en los periodos 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019.
- En caso de que no se tenga el dato anterior, solicitamos informar lo siguiente:
 - a. ¿Cuántas sentencias penales (condenatorias y absolutorias) en firme se emitieron en el año 2019, por los delitos de narcotráfico, contrabando, lavado de activos y corrupción, discriminados por delito, en el año 2019?
 - b. ¿Cuál fue el tiempo promedio de duración de esos procesos penales, desde el primer acto procesal hasta la emisión de sentencia en firme?
- Cantidad de procesos de pérdida de dominio iniciados por la Fiscalía General del Estado en los periodos 2017, 2018 y 2019.
- Cantidad de bienes incautados en los procesos de pérdida de dominio por la Fiscalía General del Estado, en los periodos 2017, 2018 y 2019.
- Copia de los informes generales de gestión correspondientes a los periodos 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020.

2. Comunicación a la Unidad de Investigaciones Financieras



- Cantidad de reportes de operaciones sospechosas recibidas en los periodos 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020.
- Cantidad de bienes posiblemente vinculados a actividades delictivas, identificados por la UIF en los periodos 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019.
- Cantidad de informes o denuncias entregados por la UIF a la Fiscalía General del Estado, como resultado de sus investigaciones y para el inicio de procesos penales.
- Copia de los informes generales de gestión correspondientes a los periodos 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020.

3. Comunicación a CONALTID

- Copia de las actas de reunión del Consejo llevadas a cabo durante 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019.
- Copia de los informes generales de gestión correspondientes a los periodos 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020.
- Relación de los proyectos o programas bajo su dirección que pudieran tener relación o impacto en el sistema de aprovechamiento de bienes secuestrados, incautados, confiscados y sujetos a pérdida de dominio en Bolivia.

4.3.2. Información entregada

La información que estuvo al alcance de esta consultoría, para la realización del diagnóstico del Sistema de Aprovechamiento de Bienes Incautados fue la siguiente:

- 1) Informe DGFSE N° 15/2020, recibida el 5 de febrero de 2020, por medio de la cual la Fiscalía General del Estado responde la solicitud de información y documentación remitida por DIRCABI, para esta consultoría.
- 2) Comunicación CAR/MG/SCC/UCRIS/ACAI/2020-2013, recibida el 6 de febrero de 2020, por medio de la cual CONALTID responde la solicitud de información y documentación remitida por DIRCABI, para esta consultoría.



- 3) Comunicación MG/DG/DIRCABI/ARE/N°022/2020, fechado el 19 de febrero de 2020, por medio de la cual el responsable nacional del área de recursos económicos, incautados y confiscados de DIRCABI remite a esta consultoría la siguiente documentación:
- a. Balances generales de gestión de 2012 a 2017
 - b. Socialización del Manual de Organización y Funciones 2019
 - c. Documento final POA-PPTO DIRCABI 2014
 - d. Ante proyecto POA y presupuesto 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020
 - e. Ejecución presupuestaria 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020
 - f. Recomendaciones y seguimiento a recomendaciones de la CGE 2007 – 2011
 - g. Recomendaciones y seguimiento a recomendaciones de la gestión 2007 – 2011
 - h. Cronograma de implantación de las recomendaciones de la gestión 2014
 - i. Seguimiento a las recomendaciones 2016
 - j. Recomendaciones de la Auditoría Especial de Gestión 2017
- 4) Comunicación DIRCABI/AOP/NI/N°33/2020, fechada el 21 de febrero de 2020, por medio de la cual el responsable nacional del área de operaciones de DIRCABI remite parcialmente a esta consultoría la información y documentación de su área que fue solicitada al director general el 13 de enero de 2020.
- 5) Correo electrónico enviado el día 26 de febrero de 2020, por medio del cual la responsable nacional del área de registro y sistemas de DIRCABI remite a esta consultoría la información y documentación de su área que fue solicitada al director general el 13 de enero de 2020.
- 6) Correo electrónico enviado el día 10 de marzo de 2020, por medio del cual el área de registro y sistemas de DIRCABI remite a esta consultoría la información relativa a las monetizaciones de 2018.
- 7) Correo electrónico enviado el día 16 de marzo de 2020, por medio del cual el área de registro y sistemas de DIRCABI remite a esta consultoría la información relativa a monetizaciones de 2017.



4.3.3. Entrevistas

En desarrollo de esta consultoría se llevaron a cabo treinta y dos (32) entrevistas y reuniones, con más de cuarenta y cinco (45) personas en seis (6) ciudades de Bolivia. La siguiente es la relación de entrevistas y reuniones realizadas:

| FECHA | CIUDAD | NOMBRE |
|------------|--------|--|
| 16-01-2020 | LA PAZ | Erika Meza, responsable nacional del área de recursos económicos, incautados y confiscados de DIRCABI. |
| 16-01-2020 | LA PAZ | Nieves Vásquez, responsable nacional del área de registro y sistemas de DIRCABI |
| 16-01-2020 | LA PAZ | Carol Vásquez, responsable nacional del área jurídica de DIRCABI |
| 17-01-2020 | LA PAZ | Enrique Espinosa, responsable nacional del área de operaciones de DIRCABI |
| 20-01-2020 | LA PAZ | <ul style="list-style-type: none"> • Lorena Ferrerira, responsable del Área de Planificación, Evaluación y Seguimiento de CONALTID. • Marcelo Portocarrero, responsable del Área de Programas, Proyectos y Acciones de CONALTID. |
| 20-01-2020 | LA PAZ | <ul style="list-style-type: none"> • Ramiro Rivas, director UIF. • Katy Mercado, jefe de análisis estratégico de la UIF • Dorian Murillo, jefe de investigadores de la UIF • Carlos Contreras, jefe de abogados de la UIF |
| 21-01-2020 | LA PAZ | <ul style="list-style-type: none"> • Carlos Cordero, jefe de la Dirección Administrativa del Ministerio de Gobierno • Guido Soux, responsable de contratación del Ministerio de Gobierno • Anselmo Nina, jefe de Unidad Financiera del Ministerio de Gobierno |
| 21-01-2020 | LA PAZ | Verónica Javier, Inspectora de Juzgados de la Distrital La Paz de DIRCABI. |
| 27-01-2020 | SUCRE | <ul style="list-style-type: none"> • Abogado Amparo Gómez, Inspector de Juzgados. • Lic. Hernán Cortez, Inspector de Bienes. • Abogado Sebastián Bravo, Inspector de Juzgados Potosí • Politólogo Franco Durán, Responsable Distrital Sucre - Potosí |



| | | |
|------------|------------|---|
| 27-01-2020 | SUCRE | <ul style="list-style-type: none"> • Dr. Moisés S. Palma Salazar, director de la Fiscalía Especializada en Delitos de Narcotráfico, Pérdida de Dominio, Financiamiento al Terrorismo y Legitimación de Ganancias Ilícitas - Coordinador Nacional de Sustancias Controladas • Dr. Juan Pablo Ayala, Director Jurídico. • Dr. Gerardo Gutiérrez Peñaranda, director de la Fiscalía Anticorrupción, Legitimación de Ganancias Ilícitas y Delitos Tributarios y Aduaneros. • Dr. Freddy Vargas Vargas, director de la Fiscalía Especializada en Delitos de Narcotráfico. • Dr. Omar Viscarra Rios, Fiscal Asistente de la Fiscalía Especializada en Delitos de Narcotráfico, Pérdida de Dominio, Financiamiento al Terrorismo y Legitimación de Ganancias Ilícitas |
| 29-01-2020 | TARIJA | <ul style="list-style-type: none"> • Abogada Paola Córdoba, Enlace Jurídico Fiscalía Departamental de Tarija |
| 29-01-2020 | TARIJA | <ul style="list-style-type: none"> • Capitán Alex Montaña M., jefe de sustancias controladas FELCN Tarija • Sargento Juana Fuentes H., responsable de seguimiento y casos de pérdida de dominio FELCN Tarija. |
| 30-01-2020 | TARIJA | <ul style="list-style-type: none"> • Abogada Moira Quiroga, Responsable Distrital Tarija. • Abogada Paola Córdoba, Enlace Jurídico • Abogada Maritza Soruco, Inspectora de Juzgados. • Lic. Informática Miriam Ramos, Inspectora Administrativa y de Registro |
| 03-02-2020 | BENI | <ul style="list-style-type: none"> • Marianelly Velarde, Inspector Administrativo Distrital del Beni • Fanny Amblo Caller, Inspector de Juzgados Distrital del Beni |
| 04-02-2020 | BENI | Dr. Herlin Paz Zabala, Director Jurídico asesor del rectorado de la universidad |
| 04-02-2020 | BENI | Lic. Celin Silva Julio, Responsable Distrital |
| 05-02-2020 | SANTA CRUZ | Responsable distrital Santa Cruz de DIRCABI. |
| 06-02-2020 | SANTA CRUZ | <ul style="list-style-type: none"> • Tania Flores, inspectora administrativa distrital de DIRCABI. • Edgar Alpire Terceros, operador de registro y sistemas. |



| | | |
|------------|------------|---|
| 06-02-2020 | SANTA CRUZ | <ul style="list-style-type: none"> • Adalid Alanoca Gómez, inspector de bienes distrital de DIRCABI (Zootecnista). • Eduardo Saucedo, inspector de bienes distrital de DIRCABI |
| 06-02-2020 | SANTA CRUZ | Raquel Zapata, enlace de FELCN con DIRCABI. |
| 06-02-2020 | SANTA CRUZ | Efraín Cruz Limachi, presidente del Tribunal Departamental de Santa Cruz |
| 07-02-2020 | SANTA CRUZ | <ul style="list-style-type: none"> • Vianca Ferreira, abogado distrital de DIRCABI. • Alejandro Estrada, abogado distrital de DIRCABI. • Cristian Alvarado, abogado distrital de DIRCABI. • Ana Paola Jiménez Rivero, abogado distrital de DIRCABI. |
| 07-02-2020 | SANTA CRUZ | Fanny Alfaro, Fiscal Departamental de Santa Cruz. |
| 10-02-2020 | COCHABAMBA | Mayra García, responsable distrital de Cochabamba. Lic. Jhonatan Arias Arias, consultor jurídico |
| 10-02-2020 | COCHABAMBA | <ul style="list-style-type: none"> • Cr Gonzalo Alcoba Romero, jefe departamental de la FELCN. • Tcnl. DEAP Rene Acoba Romero • My. Clever Orellana Claros • My. Oliver Quiroga Rivero • My. Carlos Morón Del Castillo • Cap. Freddy Veizaga Cespedes • Tte. Dayler Flores Mercado • Tte. Fabio Torrico Peredo • Tte. Alexi Manzaneda Choquehuanca |
| 10-02-2020 | COCHABAMBA | <ul style="list-style-type: none"> • Marleny Rocabado, Fiscal de sustancias controladas de Cochabamba • Noemi Cossío, Fiscal de sustancias controladas de Cochabamba • Jaime Arancibia, Fiscal de sustancias controladas de Cochabamba |
| 10-02-2020 | COCHABAMBA | <ul style="list-style-type: none"> • Rosario Sainz Quiroga, Juez de Sentencia • José Luís Cáceres Orozco, Juez de Sentencia |
| 11-02-2020 | COCHABAMBA | <ul style="list-style-type: none"> • Ismael Corrales, arquitecto director de bienes municipales del Gobierno Autónomo Municipal. • Delia Pérez, licenciada de inmuebles del Gobierno Autónomo Municipal. |



| | | |
|------------|------------|---|
| | | <ul style="list-style-type: none">• Devis Camacho, abogado del Gobierno Autónomo Municipal.• Leyda Franco, asistente departamento de plataforma del Gobierno Autónomo Municipal. |
| 12-02-2020 | COCHABAMBA | <ul style="list-style-type: none">• Yuvitka Cabrera, (arquitecta) inspectora de bienes de la distrital Cochabamba.• Erik Cespedes Terrasas, (mecánico) inspector de bienes de la distrital Cochabamba.• Fernando Arancibia, (ingeniero de petróleos) inspector de bienes de la distrital Cochabamba |
| 12-02-2020 | COCHABAMBA | Tany Melina Surubí Colque, inspectora de juzgados de la distrital Cochabamba. |
| 12-02-2020 | COCHABAMBA | Responsable del área de recursos económicos, incautados y confiscados de la distrital Cochabamba |
| 12-02-2020 | COCHABAMBA | Germán Pérez, responsable de la DGSC |
| 07-04-2020 | VIRTUAL | Coronel Amilcar Soto Peña, UMOPAR |
| 07-04-2020 | VIRTUAL | Teniente Dayler Flórez Mercado, GIAEF |

Tabla 4. Relación de entrevistas y reuniones realizadas en esta consultoría. Fuente: Propia.



5. DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA

5.1. Política pública

El Estado Plurinacional de Bolivia asumió el reto de elaborar e implementar una Estrategia Nacional Contra las Drogas 2020-2025: “Unidos, libres de drogas”. Esta estrategia fue presentada el 28 de febrero de 2020 en Santa Cruz de la Sierra, por parte de CONALTID.

Esta estrategia consta de seis ejes temáticos: salud pública, inclusión socioeconómica, desarrollo sostenible, justicia proporcional, fiscalización y control de la economía de la droga y afectación a las culturas económicas del narcotráfico (Ministerio de Comunicación, 2020).

- Eje Temático 1. Afectación a la economía del narcotráfico
Objetivo: Afectar la economía de las organizaciones criminales vinculadas al tráfico ilícito de sustancias controladas, para evitar su incidencia en la estructura social, política, económica y ambiental.
- Eje Temático 2. Gobernabilidad y presencia del Estado
Objetivo: Fortalecer la capacidad del Estado para lograr un mejor control y fiscalización de la producción, circulación y comercialización de la hoja de coca a través de una efectiva coordinación intersectorial.
- Eje Temático 3. Interacción Internacional de la Estrategia
Objetivo: Fortalecer la agenda diplomática en función a las necesidades de la política sectorial y los compromisos internacionales en materia de drogas, desarrollo sostenible y temas de la agenda internacional.
- Eje Temático 4. Cohesión social, salud y cultura
Objetivo: Reducir los impactos negativos de problemas asociados con drogas y su tráfico ilícito en la salud pública y el desarrollo sostenible.
- Eje Temático 5. Recuperación de regiones y poblaciones vulnerables
Objetivo: Facilitar y promover el desarrollo de mecanismos y estrategias mitigadoras, precautorias y restablecedoras de la dinámica sistémica y ecosistémica de las regiones y territorios vulnerables y amenazados por las actividades del narcotráfico en Bolivia.



- Eje Temático 6. Justicia e inclusión social y económica.
Objetivo: Fortalecimiento del marco institucional para desarrollar entidades con capacidades y procedimientos eficaces y eficientes en la administración de justicia y la gestión del sistema penal.

Esta política busca visibilizar la multidimensionalidad del problema de las drogas ilícitas y los actores involucrados, a través de una estrategia claramente preventiva. Esta nueva estrategia pretende ir más allá de la interdicción, que sólo ataca el problema en sus dimensiones de oferta y demanda. En ese sentido, reconoce que el problema de las drogas no es nacional, ni un asunto de soberanía territorial, sino que es un problema de economía transnacional. La nueva estrategia de drogas de Bolivia se diferencia en su enfoque, porque busca mitigar las consecuencias sociales, económicas y legales que afectan poblaciones vulnerables. Además, intenta atacar el poder económico del crimen organizado relacionado directamente con actividades de narcotráfico.

De manera puntual, la estrategia busca:

- Afectar la economía ilegal de las organizaciones criminales del narcotráfico y sus efectos relacionados con la producción, comercialización y consumo de las drogas.
- Implementar planes, programas y proyectos y no sólo acciones de control de la hoja de coca, que den gobernabilidad y presencia del Estado a través de una economía sostenible que brinde oportunidades de inclusión.
- Articular las políticas nacionales, bilaterales y multilaterales contra la economía global de las drogas.
- Generar datos e información para el diseño de las políticas, programas, proyectos y sistemas de seguimiento y evaluación.
- Tomar en cuenta las diversas culturas y normas de convivencia, tolerancia respetando los derechos humanos y dignidad de las personas, con enfoque de género y generacional.
- Garantizar la prevención y atención y no la criminalización del consumo de drogas, focalizados en la rehabilitación e integración social de las poblaciones vulnerables.

5.2. Marco normativo del sistema

El sistema de aprovechamiento de bienes secuestrados, incautados, confiscados y con pérdida de dominio del Estado Plurinacional de Bolivia está actualmente regulado principalmente por dos normas: la Ley 913 de 2017 y el Decreto Supremo 3434 de ese mismo año.



La Ley 913 regula principalmente la lucha contra el tráfico ilícito de sustancias controladas, y el Decreto Supremo 3434 es el que desarrolla esa normatividad. En la Ley 913 se encuentra la principal fuente normativa de dos temas que son de trascendental importancia para esta consultoría: a) la regulación general de la administración de los bienes secuestrados, incautados y confiscados dentro de los procesos penales que se tramitan por los delitos relacionados con el tráfico ilícito de sustancias controladas; y b) la pérdida de dominio.

Ahora bien, para entender el alcance de esta norma es importante señalar que el sistema de aprovechamiento de bienes incautados de Bolivia se alimenta de los bienes que son perseguidos por las autoridades a través de dos procedimientos diferentes: el procedimiento penal y el procedimiento de pérdida de dominio.

En lo que hace a la primera fuente de activos debe precisarse, que dentro del procedimiento penal boliviano se pueden perseguir todo tipo de bienes de origen ilícito, así como también los de origen lícito que han sido destinados a la comisión de delitos. De tal suerte que dentro de cualquier procedimiento penal se pueden secuestrar, incautar y confiscar bienes de origen o destinación ilícita, indistintamente del delito que sea objeto de investigación.

Sin embargo, existe una controversia acerca de qué bienes deben ser sometidos a la administración de DIRCABI. Dicha controversia tiene que ver con el alcance del artículo 253 del Código de procedimiento penal boliviano.

En efecto, la mencionada norma indica que los bienes secuestrados, incautados y confiscados en el proceso penal serán “custodiados” por DIRCABI. En desarrollo de esta consultoría se llevó a cabo entrevistas y conversaciones con jueces, fiscales y abogados de las entidades vinculadas al sistema de aprovechamiento de bienes secuestrados, incautados, confiscados y con pérdida de dominio. Todos ellos coinciden en entender, que la referencia a custodia supone que DIRCABI solo tiene competencia para recibirlos y cuidarlos, pero no para ejecutar actos de administración: por ejemplo, no puede usarlos, alquilarlos, entregarlos a otras entidades en comodato para uso institucional, venderlos de forma anticipada etc. Al lado de este grupo de funcionarios claramente mayoritario, esta consultoría conoció la posición minoritaria de algunos abogados vinculados a DIRCABI, quienes entienden que el artículo 253 puede ser interpretado de forma armónica con La ley 913 de 2017, que le da a DIRCABI la facultad de administrar bienes, con lo cual concluyen que las competencias de esta entidad son amplias, para recibir y administrar bienes relacionados con cualquier clase de delitos.



La posición institucional frente a esta controversia es la que se encuentra implícita en los procedimientos que actualmente se aplican, por las diferentes entidades vinculadas al sistema de aprovechamiento de bienes secuestrados, incautados, confiscados y con pérdida de dominio. Esta posición coincide con la interpretación mayoritaria y restrictiva del artículo 253 del Código de procedimiento penal y de la Ley 913. Por consiguiente, se ha establecido de forma general en los procedimientos al uso dentro del sistema, que DIRCABI solo está facultado para administrar los bienes que son incautados dentro de los procesos penales que se tramitan por el delito de tráfico ilícito de sustancias controladas.

En cuanto a lo segundo, la pérdida de dominio – como institución independiente y autónoma del proceso penal para perseguir bienes ilícitos – está regulada en la Ley 913 de 2017. No obstante, es claro que el alcance de esta ley está limitado al tráfico ilícito de sustancias controladas. Por consiguiente, es pacífica la posición de que la pérdida de dominio solo aplica en Bolivia para los bienes provenientes de, o destinados a, el tráfico ilícito de sustancias controladas.

De cara a lo anterior, la conclusión mayoritaria, que además es la postura institucional de las diferentes autoridades, es que el sistema de aprovechamiento de bienes incautados tiene una importante limitación: solo está habilitado para recibir bienes relacionados con el delito tráfico ilícito de sustancias controladas, ya sea que éstos se persigan por la vía del proceso penal, o por la vía del proceso de pérdida de dominio.

Además de las normas mencionadas, las competencias previstas en la Ley 913 de 2017 y en el Decreto Supremo 3434 deben ser ejercidas por las autoridades del sistema, con arreglo a las siguientes normas complementarias:

- Constitución Política del Estado – aprobada el 07 de febrero de 2009.
- Ley Nº 1008 – Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas de fecha 19 de julio de 1988.
- Ley Nº 1970 – Código de Procedimiento Penal de fecha 25 de marzo de 1999.
- Ley Nº 004 – Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz” de fecha 31 de marzo de 2010.
- Ley Nº 007 – Ley de Modificaciones al Sistema Normativo Penal de fecha 18 de mayo de 2010
- Ley Nº 393 de Servicios Financieros, 21 de agosto de 2013
- Ley Nº 260, Ley Orgánica del Ministerio Público, 11 de julio de 2012
- Ley Nº 1178 – Administración y Control Gubernamental de fecha 20 de julio de 1990.



- Decreto Supremo N° 23318 Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública de fecha 03 de noviembre de 1992.
- Ley N° 2027 – Estatuto del Funcionario Público de fecha 27 de octubre de 1999.
- Decreto Supremo N° 26237 Modificaciones al Reglamento de Responsabilidad por la Función Pública, de fecha 29 de junio de 2001.
- Decreto Supremo N° 29894 – Estructura Organizativa del Poder Ejecutivo del Estado Plurinacional de Bolivia de Fecha 07 de febrero de 2009.
- Ley N° 100 Confiscación de bienes por el manejo ilegal de hidrocarburos.
- Resolución N° 207-2012 por la cual se reglamenta el Decreto Supremo N° 1331.

5.3. Marco institucional del sistema

El título I, capítulo VII, de la Ley 913 de 2017 establece el Régimen de bienes secuestrados, incautados y confiscados, por su relación con el delito de tráfico ilícito de sustancias controladas. Dicha normatividad atribuye facultades y obligaciones a ciertas entidades, creando además relaciones de subordinación o de colaboración entre ellas. El conjunto de entidades a quienes la ley les atribuye funciones relacionadas con el manejo de bienes conforma lo que en esta consultoría se ha denominado: *sistema de aprovechamiento de bienes secuestrados, incautados, confiscados y con pérdida de dominio – SABI*.

El SABI no es solo un conjunto de entidades. El SABI es principalmente la unidad coherente y plena de relaciones, competencias, normas, entidades y funcionarios que se integran, por ministerio de la Ley 913 y el Decreto Supremo 3434, con único propósito fundamental: quitarle a las organizaciones criminales que operan en Bolivia los activos de alto valor, para desarticular su aparato financiero y acabar con ellas, y transformar esos bienes en recursos que puedan ser aprovechados para el fortalecimiento institucional y los diferentes programas sociales que se ejecutan en el Estado Plurinacional de Bolivia.

Este objetivo es medular para entender la finalidad, lógica y funcionalidad del SABI. Pues el sistema no debe limitarse solo a quitarle bienes a los delincuentes, sino que además debe procurar que en su funcionamiento se logre lo siguiente:

- a) Que los bienes perseguidos pertenezcan a las organizaciones criminales más perjudiciales para el Estado.
- b) Que los bienes perseguidos tengan alto valor para esas organizaciones, al punto que quitárselos las debilite procurando acabarlas.



- c) Que esos bienes pasen a control material del Estado, para evitar que las organizaciones puedan seguir aprovechándolos.
- d) Que los bienes objeto de persecución que ingresan al SABI sean de tal naturaleza, y tengan un valor económico tal, que su transformación en recursos aprovechables por el Estado Plurinacional y la sociedad sea viable y costo-eficiente. Es decir, que su persecución, administración y transformación no sea más costosa que el valor comercial del bien, de modo que en lugar de beneficiar al sistema le genere erogaciones y problemas adicionales.
- e) Que una vez en poder del Estado, esos bienes al menos mantengan su valor comercial.
- f) Que una vez sea declarada la titularidad del derecho de propiedad en cabeza del Estado, esos bienes puedan ser transformados en recursos que puedan servir para financiar el fortalecimiento de las instituciones democráticas y los programas sociales que mejoran la calidad de vida de los bolivianos.

El objetivo de esta consultoría es diagnosticar qué tanto el SABI está cumpliendo esa tarea, y como se le puede fortalecer para que lo haga lo mejor posible.

El SABI, como sistema, puede ser conceptualizado como una maquinaria destinada a la transformación de bienes, para su posterior aprovechamiento: transforma bienes ilícitos en recursos que generan fortaleza institucional y bienestar social. Visto desde esa perspectiva, el SABI tiene tres grandes componentes básicos:

- a) Un **input**, que está conformado por la masa de bienes ilícitos que ingresan al sistema
- b) Un **core** o núcleo, donde se produce el proceso de transformación.
- c) Un **output**, que está dado por la masa de bienes y dinero que sale del sistema con destino a las instituciones públicas o programas sociales

Cada uno de esos tres componentes básicos puede ser desagregado y analizado en dos tipos de elementos: procesos y entidades. Esto significa que a nivel de input hay ciertos *procesos* que deben llevarse a cabo por ciertas *entidades*, para que la masa de bienes ilícitos ingrese al sistema. En el input del sistema se encuentran, principalmente, los procesos llevados a cabo por la Fiscalía General del Estado y la FELCN, para identificar y ubicar los bienes ilícitos susceptibles de persecución. Aquí se hallan incluidos específicamente los actos de investigación patrimonial o financiera de las organizaciones criminales que deben llevarse a cabo, para identificar y ubicar esos activos de alto valor estratégico para ellas, cuya incautación, confiscación o pérdida de dominio les causaría un grave golpe que erosionaría su capacidad de accionar criminal.



Estos procesos de investigación criminal-patrimonial son importantes, porque determinan la calidad del input. Dicho de otra forma, la calidad de los procesos de investigación patrimonial de las organizaciones criminales determina no sólo la cantidad, sino también la naturaleza y calidad de los bienes que ingresan al SABI. Si esos procesos de investigación son superficiales o deficientes, puede ser que al SABI ingresen menos bienes de los que deberían. O puede ser que ingrese una enorme masa de bienes, pero integrada por activos de poco valor estratégico para las organizaciones criminales; o por activos con escaso (o sin algún) valor comercial, cuya administración resulte siendo onerosa y desgastante para el Estado.

Lo propio ocurre en el core del sistema, donde hay *entidades* responsables de ciertos *procesos* que permiten la transformación de bienes ilícitos en recursos que generan fortaleza institucional y bienestar social. Y finalmente, a nivel de output también hay *procesos* de salida de bienes y recursos con destino a ciertas *entidades*.

La siguiente gráfica ilustra la arquitectura del SABI:

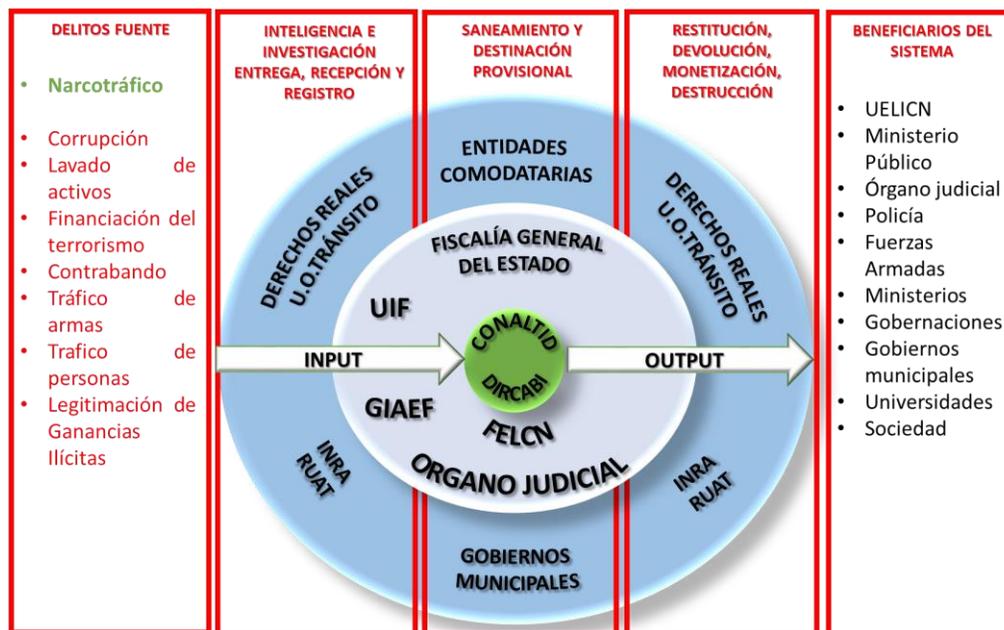


Ilustración 6. Mapa conceptual de la arquitectura del SABI. Fuente: Propia.

Como puede apreciarse en la ilustración anterior, el core del sistema está a cargo de CONALTIID y DIRCABI, quienes lideran los procesos de entrega, recepción, registro, saneamiento, destinación



provisional, restitución, devolución, monetización y/o destrucción de bienes. El core del sistema es la parte fundamental, porque allí ocurren no solo la mayoría de los procesos, sino también los más importantes.

Ese core del sistema tiene tres niveles de ejecución de procesos que es importante diferenciar: el nivel directivo, el nivel administrativo y el nivel operativo.

El nivel directivo es responsabilidad de CONALTID, pues allí es donde se producen las directrices que orientan el sistema. Así lo previó el artículo 38 de la Ley 913, al disponer que “El Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas - CONALTID es el máximo organismo para el diseño, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas de lucha contra el tráfico ilícito de drogas y sustancias controladas”.

El nivel administrativo está a cargo de DIRCABI, que es la entidad encargada de liderar a nivel nacional la ejecución de las directrices emanadas de CONALTID. Ese es el mandato contenido en el artículo 45 de la Ley 913, cuando dice que “La Dirección General de Registro, Control y Administración de Bienes Incautados - DIRCABI, es una entidad desconcentrada dependiente del Ministerio de Gobierno, encargada de administrar, controlar y monetizar bienes secuestrados, incautados y confiscados en procesos penales, vinculados a delitos de tráfico ilícito de sustancias controladas; así como de la administración, control y monetización de bienes objeto de Pérdida de Dominio a favor del Estado, conforme a Reglamento”. La subordinación de DIRCABI a las directrices de CONALTID está clara en la ley.

Finalmente, el nivel operativo está a cargo de las diferentes distritales de DIRCABI. Allí, cada responsable debe asegurarse de ejecutar materialmente los procesos diseñados por la dirección nacional de DIRCABI, para el cumplimiento de las directrices dadas por CONALTID al sistema. Es al nivel de las distritales donde ocurre la transformación que es la finalidad del sistema, pero bajo el liderazgo y supervisión de la dirección nacional de DIRCABI.

Ahora bien, CONALTID y DIRCABI están en el core del sistema, pero no actúan solas. En el entorno de estas dos organizaciones hay otras entidades sin las cuales no podrían cumplir su función. Podría decirse que en el entorno de CONALTID y DIRCABI hay otras entidades que tienen responsabilidades complementarias, sin las cuales el sistema en conjunto no puede funcionar. Esas entidades son: UIF, FELCN, Fiscalía General del Estado y Órgano Judicial.



La Fiscalía General del Estado es un actor crítico del sistema, porque allí se toma la decisión de qué bienes deben ingresar al SABI. Allí se decide que bienes serán perseguidos y, una vez asegurados, ingresarán al SABI.

Por supuesto, la Fiscalía actúa con el control de los jueces, por lo que estos últimos también cumplen un rol determinante en el sistema. Finalmente, son ellos quienes avalan o no las decisiones de los fiscales, y tienen la última palabra a la hora de decidir que bienes pasan o no al SABI, bajo administración de DIRCABI.

UIF y FELCN tienen un rol de apoyo a la Fiscalía, lo que los convierte en esenciales para el SABI. La UIF cumple tareas de inteligencia financiera, que son esenciales para identificar y ubicar bienes ilícitos. Gracias al apoyo de la UIF, la Fiscalía puede definir con claridad los objetivos de persecución de activos ilícitos. Por su parte, FELCN es quien ejecuta las órdenes de secuestro de bienes y sin su apoyo la Fiscalía no podría asegurar los bienes objeto de persecución; asimismo, el Grupo de Investigación y Análisis Económico Financiero (GIAEF) dependiente de la FELCN, en los casos de delitos de narcotráfico o en aquellos en los que puede establecer una vinculación, investiga delitos conexos de legitimación de ganancias ilícitas y es fuente para investigar y promover acciones de pérdida de dominio.

Ninguna de las entidades ya mencionadas podría cumplir su labor, sin el apoyo de otras entidades que tienen responsabilidades críticas en el manejo y registro del derecho de la propiedad: la Oficina de Derechos Reales; INRA; RUAT; los gobiernos autónomos municipales; y la policía de tránsito. De igual manera, el relacionamiento entre las entidades que están en el core del sistema y otras entidades que solicitan y reciben bienes en comodato para uso institucional es sumamente importante, a juzgar por la cantidad de bienes en los que se aplica esta forma de destinación provisional, como forma de administración.

Finalmente, dada la importancia que tiene la cooperación internacional en la lucha contra el crimen organizado transnacional, el relacionamiento entre las entidades que están en el core del sistema y sus homólogos de otros países resulta fundamental para la efectividad del SABI.

A continuación, se explicará con mayor detalle y claridad la naturaleza de cada una de las entidades que cumplen un rol determinante en el core del sistema.



5.3.1. CONALTID

El Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas (CONALTID) está reconocido formalmente por el Artículo 38 de la Ley 913. Es el máximo organismo para el diseño, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas de lucha contra el tráfico ilícito de drogas y sustancias controladas. Está conformado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Gobierno, Ministerio de Defensa y el Ministerio de Salud, y es presidido por el presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y en su ausencia por el Ministro de Gobierno.

Cuenta con dos Secretarías: La Secretaría de Coordinación y la Secretaría Técnica. Estas dependen del Ministerio de Gobierno, y su función es coordinar acciones para la lucha contra el tráfico ilícito de sustancias controladas.

Desde el punto de vista financiero, CONALTID actualmente está inscrita como la dirección administrativa seis (la DA6) del Ministerio de Gobierno, su presupuesto está conformado por un 95% de fuente externa y un 5% de fuente TGN.³ Sin embargo, su principal fuente de financiamiento proviene de los programas de Apoyo Presupuestario Sectorial -APS, en el marco de un Convenio de Cooperación Internacional firmado con la Unión Europea. Lamentablemente, el plazo de citado convenio fenece el año 2022.

El presupuesto para la gestión 2020 es de Bs 165 millones. Bs 135 millones provienen del APS. Se cuentan con recursos propios resultado de las monetizaciones, pero no han sido todavía ejecutados por falta de decisiones del CONALTID, el cual hasta el mes de febrero del 2020 no había sesionado oficialmente en los últimos dos años. Las entidades beneficiarias de los programas de CONALTID son: FELCN (50%), Régimen Penitenciario (5%), Comando Operativo, Control e Investigación de Organizaciones Criminales. Las áreas de trabajo a las que van esos recursos son: equipamiento, fortalecimiento tecnológico, interdicción, inteligencia, rehabilitación, observatorio de seguridad ciudadana, lucha contra las drogas.

Las atribuciones que el Artículo 104 del Decreto Supremo 3434, reconoce a CONALTID son:

- a) Aprobar, diseñar y normar las políticas públicas que enmarquen planificación, organización, ejecución, evaluación y coordinación de los planes, programas y proyectos de la lucha contra el

³ Ver acápite 4.4.3.1.1 donde este tema se explica con más detalle



tráfico ilícito de drogas; y, la prevención integral, el tratamiento, la rehabilitación y reintegración de personas y su entorno.

- b) Definir las políticas públicas nacionales que enmarquen la planificación, organización, ejecución y coordinación de los planes, programas, proyectos y acciones de la lucha contra el tráfico ilícito de sustancias controladas; y, la prevención integral, el tratamiento, la rehabilitación y reintegración de personas con adicciones y su entorno, en sujeción al ordenamiento jurídico y en el marco de la soberanía y la dignidad nacional, la concertación social, la responsabilidad internacional compartida, el respeto a los derechos humanos y la protección de la Madre Tierra;
- c) Aprobar la Estrategia de Lucha Contra el Tráfico ilícito de Sustancias Controladas, en sujeción a las políticas públicas nacionales;
- d) Evaluar la ejecución y el cumplimiento de las políticas públicas, estrategias, planes, programas, proyectos y acciones de la lucha contra el tráfico ilícito de sustancias controladas; y, la prevención integral, el tratamiento, la rehabilitación y reintegración de personas con adicciones y su entorno;
- e) Verificar la ejecución y el cumplimiento de las decisiones asumidas en el CONALTID, a través de los informes remitidos por la Secretaría Técnica y la Secretaría de Coordinación;
- f) Evaluar el avance anual de la ejecución de políticas, planes, estrategias, programas, proyectos y actividades de las entidades involucradas en la lucha contra el tráfico ilícito de sustancias controladas; y, la prevención integral, el tratamiento, la rehabilitación y reintegración de personas con adicciones y su entorno;
- g) Autorizar el destino del monto asignado por el inciso c) del Parágrafo II del Artículo 63 de la Ley N° 913, previa presentación de las propuestas presentadas por la Secretaría de Coordinación y la Secretaría Técnica;
- h) Promover y aprobar las propuestas de acuerdos y convenios de financiamiento de carácter internacional, intergubernamental, interinstitucional, públicos y/o privados, en el marco de la responsabilidad internacional compartida y responsabilidad común para la lucha contra el tráfico ilícito de sustancias controladas. La suscripción de los convenios de financiamiento externo, de cooperación económica y financiera internacional, estará a cargo del Ministerio de Planificación del Desarrollo, conforme a normativa vigente;
- i) Transferir en forma excepcional los bienes confiscados registrados a nombre del CONALTID o aquellos cuya sentencia judicial hubiese determinado su pérdida de Dominio a favor del Estado;
- j) Emitir resoluciones, en el marco de sus atribuciones.
- k) Los miembros del CONALTID deberán participar y votar en las reuniones plenarias, que se celebrarán por lo menos una vez al año en forma ordinaria y extraordinaria cuando fuesen convocadas; y, podrán proponer o requerir las explicaciones que fueran útiles para la mejor apreciación de las materias sometidas a su consideración.



- l) El CONALTID aprobará los reglamentos que normen el funcionamiento y la votación de las reuniones plenarias.
- m) Los miembros del CONALTID podrán constituir Comisiones Especiales bajo la coordinación de la Secretaría Técnica y de la Secretaría de Coordinación.

El CONALTID desarrolla sus funciones a través de la Secretaría de Coordinación, bajo dependencia del Ministerio de Gobierno. Esta secretaría tiene por objeto coordinar y gestionar el funcionamiento interno del CONALTID, así como con otras instancias involucradas en la lucha contra el tráfico ilícito de sustancias controladas. La Secretaría de Coordinación cuenta con dos oficinas: una en Santa Cruz, (que anteriormente eran sus oficinas principales) y otra en La Paz.

En cuanto a la Secretaría Técnica, está a cargo del Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas del Ministerio de Gobierno, quien cumple funciones de carácter operativo, especializada en la lucha contra el tráfico ilícito de sustancias controladas, y está encargada de desarrollar las tareas encomendadas por el CONALTID.

El brazo ejecutivo de CONALTID, que es la Secretaría de Coordinación, no tiene personería jurídica. Por lo tanto, se genera una incongruencia con el mandato legal para registrar los bienes confiscados a nombre de CONALTID⁴. Al no contar con personería jurídica tampoco cuenta con un NIT y en la actualidad utilizan el propio del Ministerio de Gobierno. Esta situación sería un obstáculo para explorar otras alternativas de destinación de bienes, como por ejemplo el arrendamiento o el leasing fiscal o las APP⁵.

Finalmente, es importante mencionar que, actualmente, CONALTID viene trabajando en la implementación de la nueva política y estrategia boliviana de lucha contra las drogas. Dicha política podría verse como una oportunidad para introducir lineamientos de acción dirigidos a fortalecer el SABI.

5.3.2. DIRCABI

La Dirección General de Registro, Control y Administración de Bienes Incautados – DIRCABI - es una entidad desconcentrada, dependiente del Ministerio de Gobierno, encargada de administrar,

⁴ Ver Parágrafo III del Artículo 50 de la Ley 913.

⁵ Asociaciones Público Privadas



controlar y monetizar bienes secuestrados, incautados y confiscados en procesos penales, vinculados a delitos de tráfico ilícito de sustancias controladas; así como de la administración, control y monetización de bienes objeto de pérdida de dominio a favor del Estado.

DIRCABI es responsable de la administración de bienes incautados y confiscados, a partir de su recepción notariada. Ella ejecuta medidas de resguardo, cuidado y conservación de los bienes para su preservación, salvo el deterioro normal que sufran por el transcurso del tiempo o debido a causas de fuerza mayor o caso fortuito; hasta su monetización, transferencia o devolución. Además, adopta medidas necesarias para el cumplimiento de su función, pudiendo solicitar apoyo al Ministerio Público, la fuerza pública, gobernaciones, municipios y otros.

Para el desempeño de sus funciones cuenta con recursos materiales y humanos provistos por el Ministerio de Gobierno, además de los recursos provenientes de la monetización de bienes que le corresponde por Ley.

Son atribuciones de DIRCABI:

- a) Apersonarse ante el Ministerio Público y las autoridades judiciales, para hacer seguimiento de procesos penales, cuando en éstos existan bienes secuestrados, incautados y confiscados por delitos vinculados a tráfico ilícito de sustancias controladas.
- b) Solicitar la incautación de bienes y presentar los recursos que estime necesarios en procesos penales por delitos vinculados a tráfico ilícito de sustancias controladas.
- c) Solicitar a la o el Juez de la causa orden de desalojo de bienes inmuebles incautados y confiscados, salvando derechos de terceros de buena fe.
- d) Administrar los bienes incautados y confiscados relacionados a delitos de tráfico ilícito de sustancias controladas, hasta el momento de su monetización, transferencia o devolución, asumiendo las medidas de resguardo, cuidado y conservación.
- e) Monetizar los bienes confiscados relacionados a delitos de tráfico ilícito de sustancias controladas que cuenten con sentencia judicial ejecutoriada, por medio de subasta pública o venta directa, según corresponda, conforme al reglamento.
- f) Monetizar los bienes muebles secuestrados o incautados que sean consumibles, perecibles, fungibles, de difícil conservación o susceptibles de desactualizarse tecnológicamente, así como los semovientes, conforme al artículo 59, 60 y 61 de la presente Ley.
- g) Recepcionar las sustancias químicas controladas secuestradas y las provenientes de excedentes por entrega voluntaria a la Dirección General de Sustancias Controladas, para su posterior



- monetización. La venta directa de estas sustancias se realizará únicamente a personas naturales o jurídicas autorizadas para desarrollar actividades industriales.
- h) Registrar los bienes muebles e inmuebles que estén bajo su administración.
 - i) Suscribir contratos de comodato, depósito o custodia de bienes incautados con instituciones estatales y de forma excepcional con personas jurídicas sin fines de lucro, de acuerdo con el reglamento.
 - j) Solicitar a instituciones públicas o entidades registradoras y financieras, certificaciones e informes necesarios para la administración y monetización de los bienes; mismos que deberán ser emitidos en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles, bajo sanción conforme a Legislación Penal.
 - k) Informar de manera circunstanciada e inmediata al CONALTID, sobre los bienes confiscados.
 - l) Establecer una base de datos actualizada de los bienes secuestrados, incautados y confiscados bajo su administración.
 - m) Desarrollar acciones conducentes al cumplimiento de sus funciones.

A pesar de las atribuciones legalmente reconocidas a DIRCABI, esta entidad no cuenta con personería jurídica reconocida, no cuenta con NIT y a nivel presupuestario no goza de autonomía, ni siquiera figura como una dirección administrativa a semejanza del CONALTID, representando únicamente una actividad dentro del presupuesto del Ministerio de Gobierno. Esta ausencia de personería jurídica y de autonomía financiera significa una gran debilidad para el SABI.

En la siguiente ilustración se observan los cambios que ha tenido en el tiempo la entidad nacional responsable de la administración de los bienes de origen ilícito:



Ilustración 7. Evolución de la institucionalidad de DIRCABI desde 1977 hasta la fecha. Fuente: Área de registro y sistemas de DIRCABI.



5.3.3. Fiscalía General del Estado

El Ministerio Público de Bolivia es una institución constitucional que representa a la sociedad boliviana ante los órganos jurisdiccionales, para velar por el respeto de los derechos y las garantías constitucionales. La Fiscalía General del Estado es la titular de la acción penal y, en tal posición, tiene la responsabilidad defender la legalidad y los intereses generales de la sociedad, investigando las conductas que puedan ser constitutivas de infracción a la ley penal y presentando ante los jueces de sentencia las respectivas acusaciones. Todo ello, en el marco establecido por la Constitución Política del Estado, los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos y las leyes. Tiene autonomía funcional, administrativa y financiera.

El Fiscal General del Estado es la autoridad jerárquica superior del Ministerio Público y ejerce la representación de la institución y autoridad en todo el territorio nacional y sobre todos los servidores y servidoras del Ministerio Público. Ejerce la acción penal pública y las atribuciones que la Constitución Política del Estado y las leyes el otorgan al Ministerio Público. Su sede se encuentra en Sucre, departamento de Chuquisaca.

La organización jerárquica del Ministerio Público comprende los siguientes niveles:

- a) Fiscal General del Estado.
- b) Fiscal Departamental.
- c) Fiscal Superior.
- d) Fiscal de Materia.

El Ministerio Público ejerce sus funciones de manera ininterrumpida 24/7 los 365 días del año.

Sus funciones constitucionales son:

- a) Defender la legalidad y los intereses generales de la sociedad, a través del ejercicio de la acción penal pública en los términos establecidos en la Constitución Política del Estado, las Convenciones y Tratados Internacionales vigentes y las leyes.
- b) Ejercer la acción penal pública, la dirección funcional de la investigación y de la actuación policial.
- c) Promover acciones de defensa, en el ejercicio de la acción penal pública, en el marco de la Constitución Política del Estado y las leyes.



- d) Informar a la víctima sobre sus derechos en el proceso penal y sobre el desarrollo de las investigaciones, aunque no se haya constituido en querellante.
- e) Informar a la imputada o al imputado sobre los Derechos y Garantías Constitucionales y legales que el asisten.
- f) Requerir la asignación de defensora o defensor estatal a la imputada o al imputado carente de recursos económicos o a favor de aquel que se niegue a designar defensora o defensor particular.
- g) Requerir a las instituciones encargadas para el efecto, la asignación de una abogada o abogado estatal a la víctima carente de recursos económicos a solicitud.
- h) Velar por el cumplimiento de todas las disposiciones legales relativas a la ejecución de las penas, contenidas en los pactos y Convenios Internacionales vigentes, Código de Procedimiento Penal y la Ley.
- i) Prestar la cooperación judicial, administrativa o investigativa internacional prevista en leyes, Tratados y Convenios Internacionales vigentes.
- j) Intervenir en el inventario, control y asignación de bienes incautados, decomisados o confiscados.

Para la prosecución de acciones de pérdida de dominio la Fiscalía contaba con personal especializado en la nueva figura, que fueron capacitados en su momento por la UNOCD, no obstante por la política de rotación de fiscales actualmente los fiscales encargados no cuentan con la correspondiente actualización por lo que sería recomendable pueda establecerse una política de desdoblamiento de conocimientos al interior de la Fiscalía para que los fiscales previamente capacitados transmitan sus conocimientos a los nuevos o bien buscar que las rotaciones sean graduales y se confirmen hasta contar con elementos especializados. Es recomendable desarrollar un programa de capacitación utilizando plataformas asincrónicas por internet complementadas por exámenes y ejercicios de tipo presencial.

Desde el punto de vista financiero, la Fiscalía General del Estado elabora anualmente el proyecto de presupuesto del Ministerio Público y, una vez asignado, administra sus recursos de manera autónoma, pero sujeta a fiscalización. Los recursos con los que se financia el funcionamiento del Ministerio Público son los siguientes:

- Las asignaciones anuales del Tesoro General de la Nación, que serán suficientes para garantizar el cumplimiento del ejercicio de sus funciones.
- Los recursos propios provenientes de:



- a) El 50% en valor monetario de los bienes confiscados por delitos de sustancias controladas, corrupción pública o vinculada al crimen organizado, cuando tenga sentencia ejecutoriada⁶.
- b) El 50% en valor monetario del producto del remate de mercancías decomisadas por delitos aduaneros o impositivos, cuando tenga sentencia ejecutoriada.
- c) Las donaciones y legados de personas o entidades nacionales o extranjeras públicas o privadas.
- d) Los recursos provenientes de convenios interinstitucionales con instituciones u organismos nacionales o extranjeros celebrados por el Ministerio Público.
- e) Los recursos provenientes de la enajenación de sus bienes, previa aprobación de la Asamblea Legislativa Plurinacional.
- f) Los créditos o empréstitos contraídos de acuerdo con las normas del Sistema Nacional de Tesorería y Crédito Público.
- g) Y otros propios.

5.3.4. Órgano judicial

El Órgano Judicial de Bolivia ha sido estructurado y organizado a través de la Ley N° 25 de 24 de junio de 2010 como una rama del poder público, fundada en la pluralidad y el pluralismo jurídico, de igual jerarquía constitucional que los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Electoral, con las cuales se relaciona respetando los principios de independencia, separación, coordinación y cooperación.

La administración judicial es única en todo el territorio y se ejerce por medio del Órgano Judicial a través de:

- La Jurisdicción Ordinaria, por el Tribunal Supremo de Justicia, los Tribunales Departamentales de Justicia, los Tribunales de Sentencia y los juzgados;
- La Jurisdicción Agroambiental, por el Tribunal Agroambiental y los Juzgados Agroambientales;
- Las Jurisdicciones Especiales reguladas por ley; y
- La Jurisdicción Indígena Originaria Campesina, por sus propias autoridades, según sus normas y procedimientos propios.
- La justicia constitucional se ejerce por el Tribunal Constitucional Plurinacional de acuerdo con ley.

⁶ Reformado por el Artículo 63 de la Ley 913.



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



La jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena originario campesina gozan de igual jerarquía.

Su estructura orgánica se presenta en los siguientes gráficos:



Ilustración 8. Estructura del Órgano Judicial de Bolivia. Fuente: Tribunal Supremo de Justicia, 2020.



Ilustración 9. Estructura del Tribunal Supremo de Justicia. Fuente: Tribunal Supremo de Justicia, 2020.





Ilustración 10. Estructura de los tribunales departamentales de justicia. Fuente: Tribunal Supremo de Justicia, 2020.

Los delitos relacionados con el narcotráfico son atendidos por las salas penales departamentales en segunda instancia, y por los jueces penales de sentencia en primera instancia. Estos jueces y magistrados conocen de manera principal de la responsabilidad penal personal por la comisión de delitos, y de manera accesoria pueden ordenar la incautación y declarar la confiscación de los bienes que tienen origen en, o han sido destinados a, esos delitos.

Conforme la Ley 913, la acción de pérdida de dominio de bienes a favor del Estado es de naturaleza jurisdiccional, especial e independiente de cualquier otra acción judicial o administrativa. En el artículo 71 de esa ley se crean los juzgados especializados en pérdida de dominio.

Por su parte, la Disposición Transitoria Novena establece: *“El Órgano Judicial en el plazo de ciento ochenta (180) días a partir de la publicación de la presente Ley, deberá crear los Juzgados Especializados en Pérdida de Dominio. En tanto se crean dichos juzgados, los procesos serán conocidos, sustanciados y resueltos por las o los Jueces de Sentencia, bajo el procedimiento determinado en la presente Ley.”*

A pesar del expreso mandato legal, el Órgano Judicial a la fecha del presente documento no ha dispuesto la conformación de citados juzgados especializados creados por Ley 913. Ningún departamento del Estado Plurinacional de Bolivia cuenta con juzgados de esa especialidad. En las entrevistas sostenidas con los presidentes de los tribunales de Santa Cruz y Cochabamba, así como con las autoridades de la Fiscalía General del Estado y del Órgano Judicial en Sucre, se preguntó por las causas que han impedido hasta ahora la creación de estos juzgados. La respuesta ofrecida fue siempre la misma: falta de presupuesto para dotar los juzgados de los recursos humanos, físicos y tecnológicos que se requieren, en orden a garantizar su funcionamiento.

Es importante subrayar que, a la fecha de este informe, se ha podido recabar información en la ciudad de Cochabamba de que los afectados ya iniciaron sus contrademandas aduciendo falta de competencia a los Jueces de sentencia, lo cual pone en grave riesgo la continuidad de la aplicación de la acción de pérdida de dominio en el país.

Mención especial también merece la Dirección de Derechos Reales, puesto que debe ser coadyuvante a efectos de asegurar los bienes inmuebles incautados. Depende del Consejo de la Magistratura a nivel nacional y también distrital. Su organigrama se puede apreciar en los siguientes gráficos:



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial

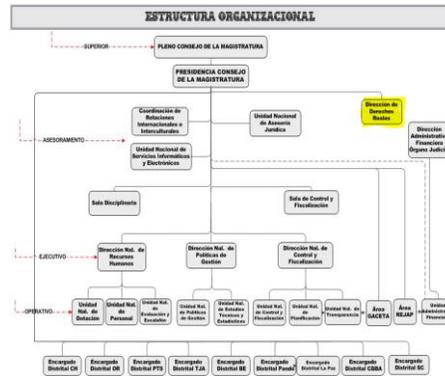


Ilustración 11. Organigrama de la Magistratura. Fuente: Magistratura, 2020.

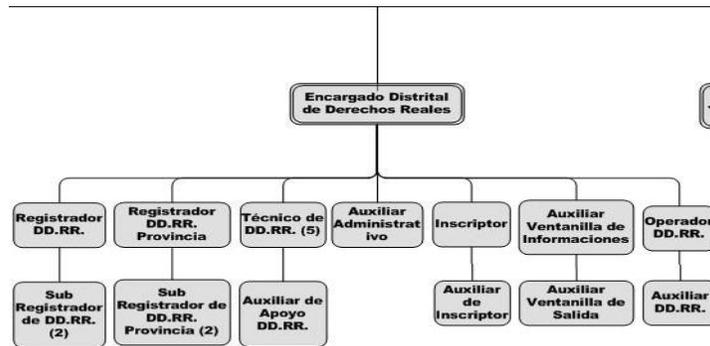


Ilustración 12. Estructura de las oficinas distritales de derechos reales. Fuente: Magistratura, 2020.

5.3.5. FELCN

La Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico – FELCN - es un organismo especializado de la Policía Boliviana. FELCN se creó mediante el artículo 4 del Decreto Supremo N° 21666 de 24 de julio de 1987. Esta norma fue un desarrollo a nivel de reglamento del título IV de la Ley 1008, la cual contiene el Régimen de la Coca y Sustancias Controladas. Su accionar ha permitido importantes resultados, desarticulando organizaciones criminales dedicadas a esta actividad ilícita, principalmente realizando tareas de interdicción en la fabricación, transporte, comercialización de narcóticos y sustancias controladas.



En cuanto a su naturaleza, el artículo 25 del D.S. 22373 del 21 de noviembre de 1989 dispone que FELCN depende del Ministerio del Interior, Migración y Justicia, hoy Ministerio de Gobierno, a través de la Secretaría Nacional de Defensa Social, hoy Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas. Asimismo, por Resolución Ministerial No. 2669 de fecha 3 de noviembre de 1995, dictada por el Ministerio de Gobierno, se dispuso la reestructuración de la FELCN, misma que fue materializada mediante Resolución Suprema No. 216628 del 5 de marzo de 1996. Actualmente está en proceso de reestructuración organizacional.

En la siguiente tabla se aprecian las estadísticas de su labor:

| DESCRIPCIÓN | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|------------------------|-------------|------------|------------|-------------|-------------|
| OPERATIVOS REALIZADOS | 12.969 | 12.144 | 12.251 | 11.091 | 14.112 |
| COCAINA (grs) | 22.341.939 | 21.284.778 | 29.961.250 | 17.628.710 | 18.074.870 |
| MARIHUANA (grs) | 173.030.100 | 83.598.046 | 15.189.960 | 215.632.800 | 240.060.170 |
| SS. QQ. SOLIDAS (k) | 631.112 | 579.134 | 501.584 | 423.121 | 236.797 |
| SS. QQ. LI•QUIDAS (lb) | 1.640.323 | 1.053.519 | 943.792 | 797.275 | 597.205 |
| HOJA DE COCA (lb) | 1.293.746 | 798.285 | 778.844 | 815.937 | 729.890 |
| LAB. CRISTALIZACION | 74 | 73 | 68 | 36 | 48 |
| LAB. RECICLAJE | 58 | 62 | 57 | 36 | 45 |
| FABRICAS DESTRUIDAS | 5.306 | 4.234 | 4.065 | 3.241 | 1.004 |
| APREHENDIDOS | 3.455 | 3.227 | 3.598 | 4.062 | 3.986 |

Tabla 5. Resultados de FELCN 2014-2017. Fuente: División de registro y estadística, Dpto III PP.OO - FELCN. ⁷

5.3.6. GIAEF

El Grupo de Investigación y Análisis Económico y Financiero “GIAEF” depende de la Dirección General de la FELCN. El GIAEF en su estructura organizacional está compuesta por una Jefatura Nacional con sede en la ciudad de La Paz y tres Jefaturas Regionales: la del Valle, con jurisdicción en Cochabamba, Tarija y Chuquisaca; la del Oriente, con jurisdicción en Santa Cruz, Beni y Pando; y la del Occidente, con jurisdicción en La Paz, Potosí y Oruro. A nivel nacional cuentan con aproximadamente 95 efectivos, personal insuficiente debido a la alta cantidad de casos que deben ser atendidos.

⁷ <https://www.felcn.gob.bo/R-Est-2018.aspx> ; Consultado el 24/01/2020



Los casos que son investigados necesariamente deben tener como precedente un delito relacionado con el tráfico de sustancias controladas, para luego ampliar la investigación a otros delitos e iniciar acciones de persecución contra la legitimación de ganancias ilícitas y acciones de pérdida de dominio. Asimismo, atiende las investigaciones solicitadas por la Fiscalía o a requerimiento de la UIF. En los casos en los que no puede hallarse una vinculación del enriquecimiento ilícito - como por ejemplo emergente del contrabando - con el delito de narcotráfico, la actuación es suspendida poniendo a conocimiento de la Fiscalía los resultados encontrados a través de informes preliminares de la fase investigativa.

La gestión documental de la investigación es realizada utilizando al sistema PANDORA, en el cual se registran las actuaciones y los resultados del proceso investigativo. No se cuenta con sistemas o herramientas informáticas para el análisis de grandes volúmenes de datos, no se aplica la minería de datos, ni análisis de big data o de inteligencia de negocios, puesto que solo se dispone de herramientas de ofimática.

Se coordina en ambos sentidos actuaciones de investigación con la UIF, para lo que se cuenta con un enlace designado para el seguimiento de los requerimientos de información entre ambas entidades. Asimismo, se coordina con el departamento de inteligencia de la Policía y la INTERPOL, como fuentes de información para la obtención de antecedentes.

El trabajo investigativo es desarrollado en estrecha coordinación con la Fiscalía, utilizando al efecto diferentes requerimientos documentales de información a distintas instancias. Entre otras: entidades del sistema financiero, derechos reales, servicio de identificación personal, etc. GIAEF tiene dificultades en obtener información de las administraciones tributarias o aduaneras. Recabada la información y documentación de las entidades informantes, la misma es preparada para que el auditor con sede en la ciudad de La Paz pueda evaluarla y emitir criterios para avanzar en la persecución.

Los procedimientos aplicados se enmarcan en la legislación vigente teniendo especial cuidado en el control de los plazos existentes para cada una de las etapas señaladas en ley.

El personal del GIAEF recibe capacitación y actualización por desdoblamiento de la jefatura nacional, pero sería importante ampliar la temática para mejorar los resultados en la investigación de las finanzas criminales y las figuras predominantes en ese ámbito. Se cuenta con guías de investigación y actualmente se viene trabajando en la actualización del manual orgánico y de funciones.



En cuanto a la infraestructura edilicia es deficiente, porque se están ocupando inmuebles en comodato o en asignaciones temporales. Existe equipamiento informático, pues se cuenta con computadoras e impresoras y están en red, pero las dificultades están relacionadas con el mantenimiento preventivo y correctivo que muchas veces demora bastante por las restricciones de orden presupuestario que se sufren.

Se cuenta con el Reglamento de Disciplina y Sanciones de la Policía, y existe un código de ética a nivel institucional.

El secuestro se produce como una medida de orden cautelar coadyuvando a la Fiscalía cuando ésta emite la orden de allanamiento y de secuestro en un operativo de intervención. El secuestro realizado sin orden fiscal solamente procede cuando se evidencia flagrancia y en todo caso las acciones tomadas deben ser puestas en conocimiento de la Fiscalía inmediatamente para su regularización.

En la entrevista realizada en desarrollo de esta consultoría se aclaró, que el enfoque de trabajo de GIAEF no es de macro criminalidad, sino especializado por tipologías de delito, y que los trabajos de inteligencia actualmente desarrollados pueden ser sustancialmente mejorados.

5.3.7. UIF

La Unidad de Investigaciones Financieras – UIF - es una entidad descentralizada, con autonomía de gestión administrativa, financiera, legal y técnica, adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. UIF es en esencia un organismo de inteligencia financiero, que además está encargada de normar el régimen de lucha contra el lavado de dinero y financiamiento del terrorismo, en consulta con el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y las autoridades de supervisión. Asimismo, tiene la responsabilidad de investigar los casos en los que se presume la comisión de delitos de legitimación de ganancias ilícitas, financiamiento al terrorismo y otros de su competencia; y realizar el análisis, tratamiento y transmisión de información para prevenir y detectar delitos.

Las normas que para el efecto establece la UIF a través de resoluciones administrativas son de cumplimiento obligatorio por parte de las personas naturales, entidades financieras, entidades del mercado de valores, de seguros, de pensiones y otros que la UIF incluya en el ámbito de su regulación, como sujetos obligados a reportar operaciones sospechosas relacionadas con los delitos de legitimación de ganancias ilícitas y financiamiento del terrorismo.



La Unidad de Investigaciones Financieras está compuesta por un director y por un equipo técnico especializado.

El director designado por resolución suprema del presidente del Estado Plurinacional es la máxima autoridad de la UIF, y en tal condición tiene la responsabilidad de definir las políticas de control y prevención de la legitimación de ganancias ilícitas, en consulta con los Superintendentes del Sector Financiero. Adicionalmente, debe establecer las estrategias administrativas, operativas y financieras de la Unidad.

El Equipo Técnico Especializado designado por el director de la UIF está integrado por auditores, abogados, contadores, profesionales en informática y otros que cumplan con requisitos de idoneidad y experiencia en el área de su competencia.

La Unidad de Investigaciones Financieras tiene las siguientes atribuciones:⁸

- Determinar, en consulta con las superintendencias sectoriales del sistema financiero, las líneas de acción para prevenir, detectar y reportar las operaciones de legitimación de ganancias ilícitas.
- Emitir instrucciones o recomendaciones a los sujetos obligados en el ámbito de su competencia.
- Recibir y pedir de los sujetos obligados los reportes de actividades sospechosas sin límite de monto.
- Solicitar cooperación técnica, logística o funcional a cualquier organismo público, sin compartir la información que se genera en la Unidad de Investigaciones Financieras.
- Recabar información pública o confidencial, de cualquier organismo de registro público, el cual está obligado a colaborar, dentro del término que se le fije, con carácter preferente, urgente y de manera activa e inmediata a la Unidad de Investigaciones Financieras.
- Acceder a cualquier base de datos, expediente, informe y cualquier otra forma de documentación de entidades públicas a fin de obtener la información necesaria que le permita cumplir con sus objetivos, no pudiendo negársele tal acceso.
- Coordinar, promover y ejecutar programas de cooperación con organismos internacionales análogos para intercambiar información relativa a la legitimación de ganancias ilícitas, tendentes a viabilizar acciones rápidas y eficientes, de conformidad a acuerdos previamente suscritos.

⁸ Decreto Supremo 1969 de 9 de abril de 2014.



- Remitir a las autoridades competentes elementos necesarios debidamente fundamentados para la investigación y persecución penal correspondiente si, como resultado de la investigación, la Unidad de Investigaciones Financieras determina la existencia de una operación sospechosa.
- Solicitar, a través de las respectivas superintendencias, la realización de auditorías externas para verificar el cumplimiento de las obligaciones atribuidas a los sujetos obligados.
- Crear y actualizar una base de datos con toda la información obtenida como producto de sus diversas actividades.
- Organizar programas periódicos de capacitación en prevención de legitimación de ganancias ilícitas dirigidos a funcionarios de las entidades obligadas.
- Representar ante el superior jerárquico de la institución que corresponda una reclamación fundada, ante la negativa o negligencia del funcionario público que dificulte la investigación o entorpezca las funciones de la Unidad, al objeto de que se ejerciten las acciones legales del caso.
- Presentar al Superintendente de Bancos y Entidades Financieras un informe anual sobre sus actividades.

El presupuesto de funcionamiento de la UIF se financia con transferencias que la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero - ASFI realiza al Tesoro General del Estado – TGE, conforme el monto determinado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas mediante resolución ministerial, por donaciones externas y otros recursos propios.

Actualmente se encuentra trabajando en un proyecto de Ley que permita a la UIF el apersonamiento para la representación y seguimiento de los casos en el ámbito judicial; en la ampliación de sus facultades investigativas a otros ámbitos de actuación; y en su armonización con las recomendaciones de GAFILAT.

5.4. Estructura funcional del sistema

En el capítulo anterior se explicó la estructura **organizacional** del SABI. Para tal efecto, se hizo una exposición de la arquitectura del SABI, a nivel de las instituciones que lo conforman en los tres componentes principales: input, core y output. El objeto de este capítulo es exponer la estructura **funcional** de SABI. Para ello, se explicará de la manera más detallada posible el mapa de procesos misionales y de apoyo que se ejecutan en cada uno de sus componentes principales.



Sobre este particular es importante señalar, que el SABI no tiene un mapa de procesos que permita apreciar la estructura de su cadena de valor. DIRCABI, como administrador del SABI, tampoco tiene un mapa oficial de procesos que informe sobre la cadena de valor de esa entidad. Debido a esa falencia, esta consultoría llevó a cabo un ejercicio de levantamiento preliminar de los procesos más importantes del SABI (no solo de DIRCABI), para poder diagnosticar su funcionamiento. Dicho levantamiento no fue exhaustivo, ni fue realizado aplicando las técnicas de ingeniería industrial generalmente aceptadas, para este tipo de actividades. Se trató, fundamentalmente, de un ejercicio de levantamiento riguroso, pero no exhaustivamente técnico, puesto que no era el objeto de esta consultoría, pero era indispensable para poder cumplir con el objeto de ella. Un levantamiento exhaustivo, con la aplicación de las técnicas generalmente aceptadas por la ingeniería industrial, habría consumido tiempo del que no se dispone, por tratarse ésta de una consultoría de corta duración.

Aclarado lo anterior, la estructura funcional del SABI puede resumirse en el siguiente mapa de procesos:

| | | | | |
|---------------|---|---|---|------------------------------|
| INPUT | PROCESO MISIONAL | | | |
| | Investigación criminal patrimonial para la identificación y ubicación de bienes de alto valor estratégico, susceptibles de persecución. | Secuestro e incautación de bienes ilícitos objeto de persecución por parte del Estado | Entrega, recepción y registro de bienes ilícitos en el SABI | |
| | PROCESOS MISIONALES | | | |
| CORE | Almacenamiento y custodia de bienes | Destinación provisional | Saneamiento jurídico | |
| | PROCESOS DE APOYO | | | |
| | Apersonamiento procesal | Restitución de bienes dados en comodato | Coordinación y cooperación interinstitucional | Gestión documental |
| | PROCESOS MISIONALES | | | |
| OUTPUT | Devolución de bienes | Devolución de dineros | Monetización | Destrucción o chatarrización |

Tabla 6. Mapa de procesos del SABI. Fuente: Propia.



En relación con este mapa de procesos es importante aclarar, que en él no puede apreciarse la cadena de valor del SABI. Es decir, el mapa no muestra la cadena o secuencia de actividades desarrolladas al interior del SABI, para agregar valor a los activos que ingresan al sistema, en orden a realizar un proceso de transformación competitivo, que permita su monetización en las mejores condiciones de mercado posibles.

Ello se debe, en realidad, a que actualmente SABI no tiene una cadena de valor. Esta consultoría no encontró a nivel legislativo, ni a nivel de administración pública, una sola referencia a la necesidad de agregar valor a los activos que recibe el sistema, para poder hacer un proceso de transformación competitivo, en orden a facilitar su comercialización y monetización en las mejores condiciones de mercado posibles.

Por el contrario, como se verá en los siguientes capítulos, la estructura actual del SABI no solo no agrega valor a los activos que ingresan, sino que por el contrario les resta valor: en la gran mayoría de los casos que pudo conocer esta consultoría, el sistema en realidad no crea, sino que destruye el valor de los activos que administra.

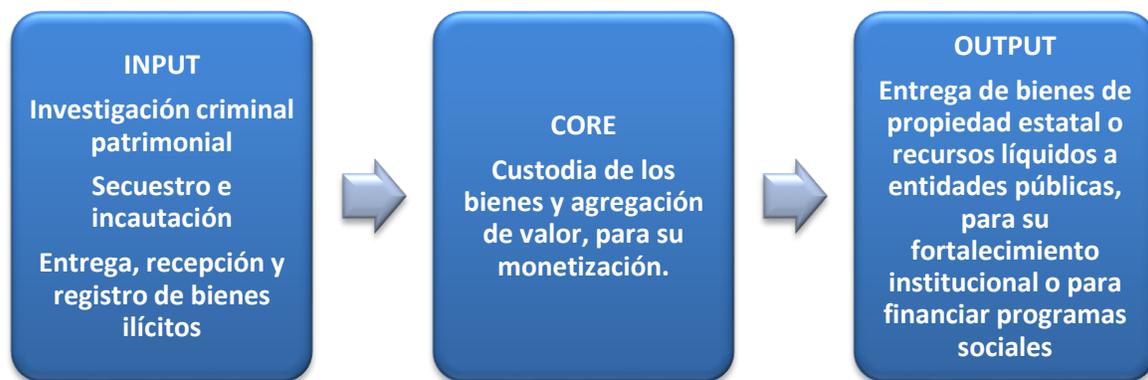


Ilustración 13. Estructura funcional deseable para el SABI. Fuente: Propia.

Como prueba de lo anterior puede mencionarse, que no existe dentro del SABI un proceso de comercialización de los bienes. Existe un proceso para la monetización, que en lo fundamental es una venta en subasta pública sumamente desventajosa para el Estado, puesto que el bien sale a la venta por el valor del avalúo comercial realizado por un perito, y ante la ausencia de oferentes el precio va bajando en lugar de ir subiendo, como es de esperarse en una subasta. Esto implica que siempre, los bienes se venden por debajo de su avalúo comercial. Y a ello hay que sumarle que el



avalúo comercial se hace previo a la monetización, después de que el bien ha estado largo tiempo en poder de DIRCABI, padeciendo un largo y gradual proceso de deterioro causado por las pésimas condiciones de custodia que se pueden apreciar en las bodegas, postas y galpones donde se almacenan los bienes.

En resumen, es prácticamente imposible que, en las condiciones actuales, el SABI pueda comercializar un bien y obtener por él el precio regular de mercado para bienes del mismo género y en estados de conservación similares. La estructura funcional actual del SABI está diseñada para que en el output del sistema se perciba menos valor que en el input.

5.4.1. Inputs del sistema

El input del sistema está dado por el conjunto de bienes que han sido objeto de secuestro, incautación, decomiso o declaratoria de pérdida de dominio. Estos bienes ingresan al SABI, en su gran mayoría, porque las autoridades de policía (FELCN) o de persecución penal (Fiscalía) tienen indicios de su origen o destinación ilícita.

Dichos bienes ingresan al SABI a través de un único proceso denominado *entrega, recepción y registro de bienes*, como se explica a continuación:

5.4.1.1. Investigación criminal patrimonial

Aunque parezca obvio es necesario subrayar, que las autoridades solo pueden perseguir los bienes que previamente han sido identificados y ubicados. Recordar esto es sumamente importante para entender, que un país puede tener el mejor procedimiento de confiscación de bienes o de pérdida de dominio, e incluso el mejor sistema de administración de bienes incautados, pero si no tiene capacidad real de identificar y ubicar activos ilícitos⁹ y que además sean de gran valor, entonces no logrará desarticular el aparato financiero de las organizaciones criminales.

Identificar y ubicar activos ilícitos es un verdadero desafío, por varias razones:

⁹ Dentro de los activos ilícitos se encuentran comprendidos no solamente los bienes muebles e inmuebles sino también otros activos financieros que forman parte del patrimonio de las organizaciones criminales



- a) Porque las organizaciones criminales tienen estructuras de lavado de activos altamente sofisticadas para colocar, ocultar y darle apariencia de legalidad a los activos ilegalmente obtenidos.
- b) Porque las estructuras de lavado con que cuentan las organizaciones hacen que los activos no estén a nombre de los principales cabecillas, sino de testaferros, prestanombre y sociedades fachada.
- c) Porque, además, las estructuras de lavado son transnacionales, de manera que muchos de los activos – en especial los de alto valor para la organización criminal – son llevados a otros países con sistemas de prevención del lavado de activos más frágiles, que en la mayoría de los casos no cumplen a cabalidad el estándar de las 40 Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional - GAFI.
- d) Porque para identificar y ubicar los activos asentados en otras jurisdicciones se requiere cooperación internacional efectiva. Dada esta limitación, las organizaciones buscan normalmente llevar sus activos a jurisdicciones no cooperantes.

Ahora bien, identificar y ubicar cualquier clase de activos ilícitos no es el objetivo. La finalidad es identificar y ubicar aquellos que tienen alto valor estratégico para las organizaciones. Pues el descomunal esfuerzo que implica la identificación y ubicación de bienes ilícitos debe ser consecuente, con la importancia que tienen esos activos en la tarea de desarticular la estructura económico-patrimonial de las organizaciones criminales. Las autoridades de persecución de activos ilícitos deben apuntar a que éstos priven a las organizaciones de los flujos de caja necesarios para su funcionamiento, de manera que al quitárselos se pueda socavar su sostenibilidad económica.

La capacidad de las autoridades para identificar y ubicar bienes ilícitos de alto valor estratégico para marchitar financieramente a las organizaciones criminales depende, modernamente, de varios elementos:

- a) El conocimiento que tienen las autoridades del contexto político, social, económico y jurídico en el que se realizan las operaciones de lavado de activos por parte de las organizaciones criminales. Por esa razón, las autoridades tienen que conocer y aplicar adecuadamente metodologías de análisis de contexto para entender el entorno en que las organizaciones



criminales se mueven, y comprender realmente cómo es que movilizan, ocultan y dan apariencia de legalidad a los activos ilegalmente obtenidos.

- b) La capacidad que tienen las entidades de dar enfoque de macro criminalidad a sus investigaciones. Los fiscales e investigadores de policía deben estar en capacidad de ver más allá del delito puntual que tienen ante sus ojos, y tratar de descubrir la estructura organizada, sistemática y permanente que subyace. Detrás de cada operación de tráfico de drogas, o de transporte de dinero ilícito, existe una estructura (la mayoría de las veces transnacional) que debe ser descubierta.
- c) La caracterización de las organizaciones criminales es indispensable. Los fiscales e investigadores deben conocer la arquitectura y funcionamiento de las organizaciones criminales que enfrentan. Deben estar en capacidad de conocer sus integrantes, la posición que cada uno de ellos ocupa, la relación de subordinación existentes entre ellos, la especialidad de cada uno de ellos etc. También deben estar en capacidad de conocer sus modus operandi, sus procedimientos, su forma de actuar.
- d) La caracterización económico-financiera de la organización debe ser parte del conocimiento que deben adquirir los investigadores criminales. Se debe tener capacidad para conocer sus fuentes de ingreso, sus costos y gastos de operación, sus flujos de efectivo, sus fuentes de financiamiento, los activos fijos más importantes para su operación, etc.
- e) Finalmente, todo este conocimiento debe ser sintetizado en planes de investigación, en los que se prioricen las acciones dirigidas a los activos cuya persecución ocasiona más daño a la estructura financiera de la organización criminal. La priorización de acciones es esencial, porque el ejercicio de priorización presupone una actividad análisis de contexto, enfoque de macro criminalidad y planeación estratégica, que hacen más robusta la investigación criminal.

Pues bien, las entrevistas realizadas a funcionarios de la UIF, FELCN y la Fiscalía evidenciaron, que ninguna de estas entidades está aplicando metodologías de análisis de contexto, o técnicas de caracterización económica de organizaciones criminales, ni técnicas de investigación criminal con enfoque de macro criminalidad transnacional, para identificar y ubicar bienes de alto valor estratégico para las organizaciones criminales. Estas autoridades son básicamente reactivas en el cumplimiento de sus funciones, lo que significa que las investigaciones criminales se abren por demanda; o sea, se van abriendo investigaciones en la medida que van apareciendo las noticias o informaciones, o que van llegando las denuncias. Estas entidades no cuentan con la capacidad de



producir proactivamente información para identificar y ubicar bienes que puedan ser catalogados como objetivos de alto valor estratégico.

Debido a la carencia anterior, ni la Fiscalía ni FELCN tiene la capacidad de llevar a cabo ejercicios de priorización de investigaciones, en función del impacto que tendría el secuestro o incautación de los bienes en las finanzas criminales. Esto lleva a que esos organismos adelanten investigaciones, ordenen el secuestro y pidan la incautación de bienes de escaso valor económico, y sin valor estratégico alguno para las organizaciones criminales.

Sumado a lo anterior, la CICAD (2019) explicó en su informe del Mecanismo de Evaluación Multidimensional (MEM) de la política antidrogas de Bolivia, que “[e]l país no cuenta con protocolos que permitan a las autoridades desarrollar investigaciones financieras y patrimoniales paralelamente a una investigación por tráfico ilícito de drogas”. Esta falta de capacidad de articulación, no solo entre autoridades, sino también para adelantar paralelamente investigaciones penales y patrimoniales, reduce ostensiblemente la efectividad de las autoridades bolivianas en la lucha contra las finanzas de las organizaciones criminales.

5.4.1.2. Evaluación Nacional de Riesgo LA/FT

La recomendación número uno del Grupo de Acción Financiero Internacional – GAFI – consiste en que todos los países deben conocer sus riesgos de lavado de activos y financiación del terrorismo. Para tal efecto, deben hacer una evaluación que les permita identificar y medir sus amenazas y vulnerabilidades nacionales. Dicha evaluación debe documentar la totalidad de los hallazgos, de manera que los resultados puedan ser socializados con los sujetos obligados como parte de la política pública antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo, para que ellos puedan ajustar sus propios sistemas de administración de riesgo AML/CFT.

Esta evaluación es fundamental también para la estrategia de persecución de activo ilícitos. Como se explicó en el capítulo anterior, las autoridades de persecución de activos ilícitos deben tener la capacidad de conocer el contexto en que se desenvuelven las operaciones de lavado de activo de las organizaciones criminales, para poder identificar las formas en que ellas movilizan, colocan, ocultan o dan apariencia de legalidad a los bienes ilegalmente obtenidos. La evaluación nacional de riesgo contribuye de manera muy importante a reunir la información que se necesita, para ese análisis y conocimiento del contexto.



En efecto, la información sobre las tipologías de lavado de activos y financiación del terrorismo utilizadas, su desagregación por sectores, la identificación de las vulnerabilidades nacionales y sectoriales, contribuyen a que los operadores judiciales responsables de la persecución de activos ilícitos adquieran un conocimiento más preciso del contexto en que las organizaciones movilizan, colocan, ocultan o dan apariencia de legalidad a los bienes ilegalmente obtenidos.

Sumado a lo anterior, el conocimiento del contexto ayuda a afinar la capacidad de dar enfoque de macro criminalidad a las investigaciones, y de hacer la caracterización económico patrimonial de las organizaciones criminales. Luego entonces, también ayuda a hacer una adecuada planeación estratégica y a priorizar los casos en los que se invertirán los esfuerzos y recursos investigativos del Estado.

El Estado Plurinacional de Bolivia se someterá a la cuarta ronda de evaluaciones mutuas por parte del Grupo de Acción Financiero Internacional para Latinoamérica – GAFILAT. La evaluación debió llevarse a cabo en 2020, pero por las circunstancias políticas vividas desde finales del año 2019, esta fue aplazada para 2021.

En la reunión sostenida con el directo de la UIF se informó a esta consultoría, que la Unión Europea está ayudando al Estado boliviano con la contratación de un consultor internacional que contribuya a “Fortalecer las capacidades y brindar asesoramiento a las Instituciones Bolivianas para Afrontar la Cuarta Ronda de Evaluaciones Mutuas del GAFILAT.” Una parte importante de esas actividades será la realización de la evaluación nacional de riesgo LA/FT.

Dicha evaluación es esencial, para que Bolivia pueda tener una estrategia nacional de persecución de activos ilícitos, alineada con la política pública antilavado de activos y con una estrategia nacional de lucha contra el narcotráfico, la corrupción y otras formas de criminalidad organizada.

5.4.1.3. Proceso de entrega, recepción y registro de bienes

La Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (FELCN) es el brazo armado de la lucha contra el narcotráfico, y ellos son los que materializan el secuestro de los bienes. La dirección general de FELCN está en La Paz, y son los funcionarios de este organismo quienes cumplen la tarea de materializar las medidas cautelares sobre los bienes objeto de persecución. Concretamente, los funcionarios de FELCN son quienes ejecutan el secuestro de los bienes, luego de lo cual deben hacer entrega de los mismos a DIRCABI.



En los términos de los artículos 119 y siguientes del Decreto Supremo 3434 de 2017, los bienes secuestrados deben ser entregados a DIRCABI, para que éste los administre. Es importante señalar, que el decreto mencionado no exige que el juez competente haya emitido la orden de incautación, para que esos bienes sean entregados a DIRCABI. Basta con que el bien haya sido secuestrado formalmente, para que estos sean entregados a DIRCABI.

No obstante, esta consultoría encontró que FELCN tiene bajo su custodia una importante cantidad de bienes (la mayoría de ellos automotores) que fueron secuestrados, y que no se han entregado a DIRCABI bajo el argumento de que no tienen orden de incautación. Al parecer, ha existido una diversidad de criterios en varios momentos, sobre este punto. Esta consultoría tuvo conocimiento de que, bajo otras administraciones, algunos responsables distritales se rehusaban a recibir bienes secuestrados que no tuvieran orden de incautación. También se ha sabido que, actualmente, algunos responsables distritales están corrigiendo esta situación, logrando acuerdos con los responsables de FELCN para recibirles los bienes secuestrados, aun cuando no haya orden de incautación.

Ahora bien, lo anterior no supone que DIRCABI pueda recibir los bienes sin ningún tipo de requisito. FELCN debe hacer una entrega formal de los bienes, con acta inventariada de los mismos, para que DIRCABI pueda tener certeza de la naturaleza, estado y cantidad de los bienes que recibe, así como para que el proceso de registro en el inventario sea más preciso y se pueda asumir una responsabilidad concreta frente a ellos.

Frente a lo anterior, esta consultoría conoció en el curso de las entrevistas, ciertas situaciones que preocupan sobre la integridad con que se ha realizado el secuestro de algunos bienes, por parte de ciertos funcionarios de FELCN. Sobre el particular, los responsables de todas las distritales vistas informaron a esta consultoría, que en el proceso de secuestro de bienes algunos pocos funcionarios de FELCN cometen conductas ilícitas, consistentes en apropiarse de algunos bienes secuestrados, o sustituir los bienes secuestrados por otros de menor valor.

En la distrital Santa Cruz, por ejemplo, se relató el caso del secuestro de un bien inmueble muy valioso, el cual duró varios días en poder de FELCN antes de ser entregado a DIRCABI. Cuando DIRCABI recibió el bien inmueble, curiosamente no le fueron entregados electrodomésticos que debían estar allí, como televisores, computadores, nevera, microondas etc. El responsable de la distrital no tenía elementos de prueba para afirmar que algún funcionario de FELCN se apropió de esos bienes, pero si se conocieron rumores muy serios de que eso había ocurrido.



Los inspectores de bienes de DIRCABI también informaron a esta consultoría, que muchos de los vehículos secuestrados son entregados a DIRCABI si elementos o partes que son propios de esta clase de bienes. Por ejemplo, se entregan los vehículos sin radio, sin equipo de carretera, sin neumático de repuesto, etc. Se han conocido relatos de casos en los cuales se rumora que los funcionarios de FELCN sustituyen los rines de lujo por otros de baja gama, o que cambian los sistemas de audio y video por otros de bajo costo.

Esta consultoría pregunto a los funcionarios de FELCN por esta situación. Todos los funcionarios entrevistados negaron que ello ocurriera, y adujeron la existencia de un procedimiento estricto para el secuestro de bienes. Se afirmó que existe un formato de acta de secuestro, en el cual es policía está obligado a hacer la descripción y el inventario de bienes secuestrados, y que va firmado por el ciudadano afectado por el secuestro. Se explicó que también se toman fotografías de los bienes secuestrados, y que los bienes son llevados a las bodegas de FELCN donde permanecen en custodia bajo seguridad.

Sin embargo, también quedó claro que el procedimiento existente no está formalmente levantado ni documentado. Además, no hay controles dirigidos a asegurar que ese procedimiento se cumpla, o a que la información consignada en el acta corresponda a las características, cantidades y estado de los bienes secuestrados. Tampoco hay controles para asegurar que las fotos tomadas corresponden al estado de los bienes al momento del secuestro. No hay controles para asegurar que las actas firmadas por los ciudadanos afectados no son modificadas, ajustadas o sustituidas por otras. En general, el proceso carece de controles. De hecho, el secuestro casi nunca esta acompañado por funcionarios de otras entidades (por ejemplo, DIRCABI), y se realiza la mayoría de las veces por los funcionarios de FELCN únicamente.

Una vez secuestrados, los bienes deben ser puestos a disposición del juez para que disponga su incautación o su devolución. Dentro de las 24 horas siguientes al secuestro, la Fiscalía toma conocimiento del secuestro y hace conocer al juez de turno para que conozca la causa y haga la audiencia de medidas cautelares. Esa audiencia se lleva a cabo el mismo día o el día siguiente. Hay casos tan grandes, que en ellos la audiencia puede durar uno o varios días.

Según lo manifestado por la FELCN, una de las causas en la demora en la entrega, se debe a que para entregar el bien a DIRCABI, se necesita la transcripción oficial de la audiencia de medidas cautelares, para que conste por escrito la orden de incautación. La transcripción de la audiencia de medidas cautelares puede durar meses, y hay casos en los que ha durado años. De hecho, de



acuerdo con el protocolo suscrito entre DIRCABI y FELCN, para entregar el bien se requiere allegar una copia legalizada del acta de la audiencia de medidas cautelares, que es entregada por la Fiscalía. En muchos casos, la Fiscalía demora la entrega de la copia legalizada, incluso a pesar de que los funcionarios de FELCN se identifican como tal y reclaman celeridad para los casos de narcotráfico.

De hecho, FELCN se queja de que la Fiscalía coge a los investigadores como estafetas, para que saquen las copias del proceso y hagan trámites secretariales, para agilizar la tramitación de las actas. Además, se quejan de ser amenazados como los responsables de la custodia de los bienes. Situación que desincentiva a los investigadores a hacer los trámites de entrega o de regularización. Otro problema identificado en esta etapa es la ambigüedad de los inventarios y de la decisión del juez de manera específica sobre éstos, debiendo muchas veces complementarse su proveído con el alcance real.

Desde la perspectiva de la Fiscalía, el problema es que los investigadores de FELCN tardan mucho en pedir a la Fiscalía la orden de incautación del juez. Casi nunca el juez entrega el acta de medida cautelar donde se ordena la incautación al fiscal. Cuando esa acta está lista no le informan o notifican al fiscal, de modo que, si el investigador no se acerca a preguntar al fiscal, este no se moviliza para obtener la copia del acta. En este sentido, los cambios o los traslados de los investigadores afectan mucho el proceso, porque el fiscal no es quien está a cargo de la entrega del bien. La entrega del bien a DIRCABI es responsabilidad del investigador y es él quien debería estar atento a la salida del acta de transcripción, para informar al fiscal y que este gestione la obtención de la copia.

Sin perjuicio de lo anterior es importante aclarar, que en los términos del Decreto Supremo N°3434, DIRCABI puede recibir bienes secuestrados como menciona artículo 119 parágrafo I, porque la ausencia de una orden de incautación no es un obstáculo para la recepción de bienes. La falta de ese requisito debe ser objeto de posterior seguimiento judicial por parte de las Distritales. También se debe señalar que es urgente la actualización de los protocolos conforme la normativa que está vigente desde el año 2017.

Según la información proporcionada por el Ministerio Público del levantamiento realizado, se tienen pendientes de entrega a DIRCABI los siguientes bienes:

| TIPO DE BIEN | CANTIDAD |
|--------------|----------|
| INMUEBLES | 221 |



| | |
|--------------------|---------------|
| AVIONETAS | 9 |
| MOTORIZADOS | 664 |
| BOLIVIANOS | Bs.737.439 |
| EUROS | €571.293 |
| DÓLARES | USD\$ 546.205 |
| CELULARES | 1351 |

Tabla 7. Cantidad de bienes secuestrados que están pendientes de entregar a DIRCABI, con corte al 5 de febrero de 2020. Fuente: Fiscalía General del Estado, Informe DGFSE N° 115/2020.

A lo anterior se suma, que ni FELCN ni la Fiscalía tienen una oficina de bienes. Los investigadores de FELCN que deben realizar la entrega de los bienes son los mismos que ejecutan las actividades de investigación de los casos de narcotráfico. Debido a ello, la entrega de bienes ocupa el último lugar en su agenda de prioridades, además porque no están familiarizados con el proceso de entrega. Ello además de que FELCN tiene una alta rotación de los investigadores.

El problema de la falta de una oficina de bienes se hace latente, cuando se observa que la responsabilidad de la entrega del bien no es institucional (de FELCN) sino personal del investigador. Ello al punto que, hasta hace poco, si el investigador era reasignado a otro lugar del país, tenía que viajar hasta el lugar donde estaba el bien para entregarlo. La solución que se encontró fue la expedición de memorandos de entrega (no memorandos de reasignación). Con esos memorandos, se nombra a un investigador ubicado en el lugar del bien, para que haga la entrega en representación del investigador que lo secuestró y está en otro lugar del país. Todo esto se evitaría si hubiera una oficina de bienes en la FELCN, que sirviera de enlace con DIRCABI.



Ilustración 14. Flujo del proceso de entrega, recepción y registro de bienes a DIRCABI. Fuente: Propia.



Normalmente los responsables en DIRCABI reciben los bienes, sin reparar si tienen anotaciones: embargos u otras medidas cautelares. Los informes del inspector se hacen varias semanas después de haber recibido físicamente el bien, por lo cual este informe tiene muchas imprecisiones, especialmente de números y nombres. El operador de registro debería verificar la congruencia de la información, pero muchos no lo hacen, bien por la demora en llegar a sus manos, bien por la alta rotación de personal o por simple desconocimiento.

Hay bienes que fueron entregados a DIRCABI desde 1977. SIREBI I empezó a funcionar en el año 2000 y SIREBI II empezó a funcionar en 2004. Los bienes entregados a DIRCABI antes de la entrada en funcionamiento del sistema SIREBI no están sistematizados, y es prácticamente imposible saber a qué caso corresponden.

Este es el caso de las sustancias controladas en Cochabamba. Allí hay una gran cantidad de sustancias controladas almacenadas en las postas (bodegas) de la distrital, las cuales deben ser neutralizadas o destruidas de manera urgente, puesto que representan un riesgo para la salud pública. Sin embargo, para tramitar su neutralización y destrucción, la Fiscalía solicita que se le informe el número del caso dentro del cual fueron secuestradas e incautadas. La responsable de la distrital no tiene forma de saber esos números de casos, porque ellos llevan allí años y en el sistema SIREBI II no está esa información.

Adicionalmente, la policía no tiene los kits para hacer la prueba de identificación preliminar homologada (PIPH), para identificar las sustancias controladas que incautan. La policía lleva a cabo el secuestro de las sustancias, consignando en el acta la información que recolectan en el área para identificar la sustancia. Luego entregan esas sustancias a DIRCABI, pero ésta tampoco tiene los medios ni el personal adecuado para identificar las sustancias. La consecuencia es que en las bodegas se encuentran almacenadas una gran cantidad de sustancias que no están adecuadamente identificadas y, así mismo, en condiciones de almacenamiento que no solo no son las adecuadas, sino que representan un peligro para la salud pública.¹⁰

¹⁰ La falta de los kits para la policía y de los materiales de seguridad para los inspectores de DIRCABI fue una queja recurrente en la entrevista realizada por los consultores a los inspectores de bienes de la distrital Cochabamba. En la entrevista realizada el día 12 de febrero de 2020 (9:30 am). En esa entrevista estuvieron presentes: Mayra García, responsable distrital de Cochabamba; Yuvitka Cabrera, (arquitecta) inspectora de bienes; Erik Céspedes Terrasas, (mecánico) inspector de bienes, y Fernando Arancibia, (ingeniero de petróleos) inspector de bienes.



Prueba de las consecuencias de esta problemática es el caso de Fredy Orellana Sandy, ex responsable distrital de Cochabamba, quien recibió una incautación de ácido sulfúrico y la cambió por aceite sucio. Vendió el ácido y dejó el aceite en las bodegas de DIRCABI. Él está en la cárcel por corrupción durante su gestión como responsable distrital de DIRCABI.¹¹

En Sucre, por ejemplo, se presentó un caso de un funcionario de DIRCABI que resultó afectado en su salud (quemadura de piel y de ojos) a causa de la manipulación indebida de sustancias controladas.¹² Los funcionarios de DIRCABI no sólo no tienen entrenamiento para la manipulación, almacenamiento, neutralización y destrucción de sustancias controladas, sino que tampoco tienen la dotación necesaria para hacer este trabajo: carecen de guantes, botas, caretas, gafas, ropa, kit de PIPH, etc. La responsable distrital de Cochabamba viene solicitando desde hace meses un inspector de bienes con formación profesional en química, pero no se le ha asignado. Según el funcionario de la oficina nacional se habría dotado de material y equipamiento para el manejo de sustancias controladas, por lo que se debería realizar un estudio actualizado de detección de necesidades en las distritales.

5.4.1.4. Filtros de ingreso de bienes

La descripción del proceso de entrega, recepción y registro de bienes en el SABI permite apreciar, que no existen filtros que permitan seleccionar los bienes que ingresan al sistema. Hoy DIRCABI está legalmente obligada a recibir cualquier bien que la Fiscalía General del Estado o la FELCN decidan perseguir, sin importar su naturaleza, su valor o las necesidades de administración.

La ausencia de filtros en el sistema ha llevado, como se verá más adelante cuando se analice la dinámica del inventario, a que el sistema deba recibir bienes que no tienen valor comercial alguno, bienes cuyo valor comercial es muy bajo, o incluso bienes cuyo costo de administración es superior a su valor comercial. Recibir esta clase de bienes hace que el SABI sea costo ineficiente, puesto que

¹¹ El caso fue relatado a los consultores por los inspectores de bienes de la distrital Cochabamba, en la entrevista realizada el día 12 de febrero de 2020 (9:30 am). En esa entrevista estuvieron presentes: Mayra García, responsable distrital de Cochabamba; Yuvitka Cabrera, (arquitecta) inspectora de bienes; Erik Céspedes Terrasas, (mecánico) inspector de bienes, y Fernando Arancibia, (ingeniero de petróleos) inspector de bienes.

¹² El caso fue relatado al consultor nacional en la entrevista realizada el día 27 de enero de 2020 a los funcionarios de la distrital Sucre-Potosí. En la entrevista estuvieron presentes: la abogada Amparo Gómez, Inspectora de Juzgados; el Lic. Hernán Cortez, Inspector de Bienes; el abogado Sebastián Bravo, Inspector de Juzgados Potosí; y el politólogo Franco Durán, responsable de la distrital.



los gastos de administración en los que incurre, en muchos casos, no alcanzan a quedar cubiertos por el valor de la venta de los bienes. En ese caso, el déficit debe ser cubierto con el presupuesto de funcionamiento de DIRCABI, que finalmente proviene del Tesoro General de la Nación – vía Ministerio de Gobierno -, que no es otra cosa que dinero de los contribuyentes.

Para comenzar, la Ley 913 no establece mayores requisitos para el aseguramiento de bienes en el proceso de pérdida de dominio. El artículo 82 de la mencionada ley se limita a establecer cuáles son las medidas cautelares que proceden dentro del proceso de pérdida de dominio, sin establecer requisitos sustanciales que miren a la naturaleza o el valor de los bienes. De igual manera ocurre con, el Código de procedimiento penal, que en sus artículos 253 y siguientes se limita a establecer el procedimiento para la incautación de los bienes sujetos a confiscación.

A diferencia de lo que ocurre en otras legislaciones, como por ejemplo la colombiana, el aseguramiento de bienes está condicionado a la necesidad, razonabilidad o proporcionalidad de la medida, dada la naturaleza y características del bien. Así, por ejemplo, hay bienes que por su naturaleza o características no necesitan ser secuestrados, y basta una medida cautelar de tipo jurídico que saque el bien del comercio, como lo es la anotación preventiva en el registro de la propiedad. De igual manera, hay bienes respecto de los cuales la medida cautelar de secuestro no resulta razonable, debido a la falta de elementos materiales de prueba para afirmar que su confiscación es jurídicamente posible. Finalmente, hay bienes en los que la medida cautelar resulta desproporcionada, por cuanto su aplicación supone la afectación de otros derechos fundamentales más importantes: por ejemplo, la salud, la integridad personal. Este es el caso de las medidas de secuestro y consecuente desalojo de un inmueble, habitado por personas en condición de vulnerabilidad (niños, ancianos, discapacitados etc.).

El SABI debería tener un régimen jurídico con filtros de entrada de bienes. El primer filtro debería ser la exigencia del cumplimiento de condiciones de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad en las medidas cautelares. De tal suerte que la Fiscalía General del Estado, o la FELCN, antes de ejecutar una medida de secuestro o pedir la incautación de un bien, tengan la carga de argumentar y demostrar que esa medida cautelar es realmente necesaria, razonable y proporcional.

Ahora bien, el hecho de que una medida cautelar sea necesaria, razonable y proporcional no puede bastar para que los bienes ingresen al sistema de administración. El administrador del sistema – DIRCABI – debe tener la potestad de evaluar la viabilidad económica de su administración. Específicamente, si a la luz de la racionalidad económica es beneficioso para el Estado entrar a administrar esos bienes. A tal efecto, el DIRCABI debería tener la potestad de rechazar la



administración de bienes que no tienen mercado para su monetización, de los bienes sin valor comercial, y de los bienes cuyo costo de administración es superior a su valor comercial. Este es el caso, por ejemplo, de los celulares, bicicletas, motorizados, electrodomésticos y otros tantos bienes que ocupan las estanterías de las bodegas, postas y galpones en las distritales de DIRCABI, y que todos saben que no se podrán vender porque nadie compraría esos elementos. También es el caso de algunas sustancias controladas, como se explicará en el siguiente capítulo.

Este segundo filtro es importante, porque impide que el SABI se congestione con la administración de bienes que demandan un gran esfuerzo administrativo, pero que económicamente no generan beneficio alguno al Estado boliviano.

Por último, el SABI debería tener un filtro de entrada al sistema de administración, respecto de aquellos bienes perecederos o de depreciación acelerada. Es posible que la medida cautelar sobre un bien se muestre necesaria, razonable y proporcional. También es posible que la administración de ese bien sea económicamente provechosa para el Estado. Pero puede ser que, por su naturaleza y características, la administración de ese bien no pueda prolongarse mucho tiempo, a riesgo de que se pierda por completo su valor. Es el caso de los bienes agro – pecuarios (cosechas, equinos, ovinos, bovinos, pollos, etc.), que por su naturaleza son perecederos. También es el caso de los automóviles, televisores y computadores, que por su naturaleza tienen una depreciación acelerada.

En relación con estos bienes, el administrador del sistema debe recibirlos y proceder tan rápido como pueda a su enajenación o venta anticipada. El SABI debería tener una infraestructura permanente para la venta casi inmediata de esos bienes. Por ejemplo, debería tener lugares fijos habilitados como comercios, vitrinas o exposiciones permanentes, para la venta directa al público de este tipo de bienes a precio fijo de mercado. Debería tener un área comercial encargada de promover la venta de esos bienes, a través de estrategias de mercadeo tradicional o digital. El objetivo es tener esos bienes el menor tiempo posible en su poder, y monetizarlos a la mayor brevedad.

Este filtro es la solución más conveniente para el SABI, y también para el ciudadano. Pues debido a la descomposición o depreciación acelerada de esos bienes, para el ciudadano afectado es mejor que el activo se venda cuando aún tiene un valor comercial alto, y no que se deje correr el tiempo mientras el activo lo pierde por completo. De esa manera, en caso de que el proceso termine a su favor y el órgano judicial ordene que se le devuelva el bien, al menos recibirá el valor de la venta más los intereses generados, y no un bien descompuesto o deteriorado sin valor comercial alguno.



Ilustración 15. Filtros de ingreso de bienes al SABI. Fuente: elaboración propia.

5.4.1.5. Manejo de sustancias controladas

Como la mayoría de los países de la región, el Estado Plurinacional de Bolivia tiene un régimen de control de ciertas sustancias, contenido principalmente en la Ley 1008 de 1988 – Régimen de la Coca y sustancias Controladas – y la Ley 913 de 2017, así como en los decretos supremos, reglamentos y demás normas subordinadas que las desarrollan. Esta regulación prevé el control de la producción, importación, exportación, tráfico, transporte, almacenamiento, comercialización, utilización y destrucción de diversas sustancias. Dicho control recae no solo sobre las sustancias estupefacientes y psicotrópicas consideradas ilícitas, como es el caso de la pasta base para la fabricación de cocaína, sino también sobre todas aquellas que sirven como precursores, insumos o materias primas para la fabricación de las sustancias ilícitas mencionadas.

La competencia para el ejercicio de este control está en cabeza de dos organismos:

- a) CONALTID, que es la entidad encargada de la coordinación de las entidades encargadas de la reducción de la demanda y de la oferta; también está a cargo de los programas de desarrollo alternativo integral y sostenible, de las medidas de control, del observatorio de drogas, de la cooperación internacional y de la evaluación de la política pública y de los programas que la desarrollan.
- b) La Dirección General de Sustancias Controladas, que está adscrita al Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas del Ministerio de Gobierno. Esta dirección tiene competencia no solo como regulador, sino también como supervisor en el manejo de las sustancias controladas.



En ejercicio de sus competencias, la dirección debe implementar un sistema de registro, control y fiscalización del uso lícito de sustancias químicas controladas. Asimismo, debe implementar acciones para fiscalizar las operaciones de importación y exportación de sustancias controladas.¹³

Si se lee con detenimiento la regulación existente se puede apreciar, que el Estado Plurinacional de Bolivia da un tratamiento diferente a las sustancias controladas que se encuentran en desarrollo de las investigaciones penales, y a las que se entregan voluntariamente por las empresas que están autorizadas para manejarlas. Veamos.

5.4.1.5.1. Sustancias controladas encontradas en las investigaciones penales.

El manejo de sustancias controladas sin autorización, en cualquiera de sus modalidades, está tipificado como delito en el ordenamiento jurídico boliviano, específicamente en los artículos 46 y siguientes de la Ley 1008 de 1988. Esto significa que la producción, importación, exportación, tráfico, transporte, almacenamiento, comercialización, utilización y destrucción de cualquier sustancia controlada, sin autorización de la Dirección General de Sustancias Controladas, es considerado un delito.

En esos casos, la competencia para investigar y acusar a los responsables es de la Fiscalía General del Estado, quien actúa con el apoyo operativo de la FELCN. Las sustancias controladas que son encontradas en el desarrollo de esas investigaciones penales deben ser manejadas, conforme lo establecen los artículos 24 y 25 de la Ley 913 de 2017. Allí se establece que los funcionarios de la FELCN deben tomar muestras representativas de las sustancias controladas, las cuales deben ser sometidas a las reglas y procedimiento de custodia previstas en el Código de procedimiento penal, para que puedan ser utilizadas como prueba en un eventual juicio penal. Luego de tomadas las muestras, las sustancias encontradas deben ser destruidas por la FELCN. De igual manera, las muestras tomadas también deberán ser destruidas, luego de que culmine por completo el procedimiento penal adelantado. La norma citada dice textualmente lo siguiente:

“La Dirección General de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico – DG-FELCN, previo requerimiento fiscal, asumiendo las medidas de seguridad y mitigación medioambiental y

¹³ Ley 913 de 2017, artículos 27 y 28.



preservando las muestras representativas para la sustentación del proceso y actividades de investigación científica, destruirá las sustancias controladas incautadas, conforme a Ley”.¹⁴

Como puede apreciarse, el procedimiento dispuesto en la Ley no prevé que las sustancias controladas secuestradas en desarrollo de las investigaciones penales sean incautadas y entregadas a DIRCABI. Por consiguiente, de acuerdo con la Ley 913 de 2017, el SABI no está habilitado para recibir, registrar, administrar ni monetizar sustancias controladas que hayan sido aprehendidas en desarrollo de investigaciones penales, por parte de la FELCN. El destino de esas sustancias es la destrucción. La cual debe ocurrir de forma directa, por cuenta de la FELCN, sin que esas sustancias ingresen siquiera de manera temporal al SABI.

A pesar de la claridad de la regulación explicada existe una contradicción entre la Ley 913 y el decreto supremo que la desarrolla. En efecto, el Decreto Supremo 3434 pareciera habilitar a DIRCABI para recibir y administrar sustancias controladas secuestradas en el proceso penal. El artículo 38-II de ese Decreto prevé que “[l]as sustancias químicas controladas secuestradas e incautadas, que se encuentren bajo administración de DIRCABI, a solicitud de ésta, podrán ser destruidas por la DG-FELCN, previa valoración técnica de uso realizada por el CITESC”. De hecho, a continuación, el Decreto Supremo abre la posibilidad de que ciertas sustancias controladas no se destruyan. Textualmente dice: “No se destruirán las sustancias químicas controladas secuestradas que puedan ser utilizadas con fines lícitos, las que se sujetarán al régimen de incautación y serán entregadas a DIRCABI”.

Nótese entonces que, mientras la ley dispone sin excepciones la destrucción de las sustancias por fuera del SABI, el decreto reglamentario no solo abre la posibilidad de que las sustancias sean ingresadas al SABI, sino que además crea excepciones para la destrucción.

A juicio de esta consultoría, el Decreto Supremo se excedió en su alcance, porque le atribuyó a DIRCABI una competencia que la Ley 913 no le confiere. Obsérvese que no hay norma alguna de la Ley 913 de 2017 en la que se autorice a DIRCABI a recibir y administrar sustancias controladas que hayan sido secuestradas en desarrollo de investigaciones penales. De acuerdo con esa ley, el destino de esas sustancias es la destrucción directa por parte de la FELCN.

No obstante, en la práctica DIRCABI si viene recibiendo sustancias controladas que han sido secuestradas e incautadas en el desarrollo de investigaciones penales, lo cual tiene como

¹⁴ Ley 913 de 2017, artículo 26-I. Esta norma es desarrollada por el artículo 33 del Decreto Supremo 3434



consecuencia importantes desafíos y problemas que deben ser evaluados, y que se abordarán más adelante.

5.4.1.5.2. Sustancias controladas entregadas voluntariamente.

Distinta es la situación de las sustancias controladas que se entregan voluntariamente a la Dirección General de Sustancias Controladas. En efecto, el artículo 25 de la Ley 913 establece que la dirección podrá recibir las sustancias controladas que sus administrados quieran entregar voluntariamente. Este supuesto se refiere a aquellas empresas que están autorizadas para manejar sustancias controladas en alguna de sus modalidades, y que por diferentes razones ya no quieren o pueden tener bajo su responsabilidad. Piénsese, por ejemplo, en la empresa que utiliza sustancias químicas controladas como materia prima en su proceso productivo, y debido a una baja en la producción tiene excedentes de los que necesita deshacerse. Esta clase de empresas está facultada por ley para solicitar a la Dirección General de Sustancias Controladas la entrega voluntaria de los excedentes.

Es importante precisar que, en los términos de la ley, la Dirección General no está obligada a recibir los excedentes que sus administrados quieran entregar voluntariamente. La recepción de esas sustancias es facultativa, tal como se señala en el artículo citado:

“ARTÍCULO 25. (RECEPCIÓN DE SUSTANCIAS QUÍMICAS CONTROLADAS). El Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas, a través de la Dirección General de Sustancias Controladas, podrá recepcionar entregas voluntarias de sustancias químicas controladas excedentes de sus administrados, para lo cual levantará acta notariada consignando la verificación del origen y cuantificación de la sustancia química controlada. Las mismas serán entregadas a DIRCABI para su disposición, la cual deberá ser regulada por reglamento”.

En caso de que la dirección resuelva recibir las sustancias entregadas voluntariamente, tal como se lee en la norma, el procedimiento a seguir es entregarlas a DIRCABI para su disposición. La ley 913 no dice cuál debe ser la forma de disposición sobre esas sustancias, sino que lo difiere a un reglamento que aún no se ha emitido.

5.4.1.5.3. Administración y disposición de sustancias controladas.

DIRCABI recibe, registra y administra sustancias controladas, indistintamente de si ellas fueron entregadas voluntariamente o si fueron encontradas en una investigación penal. Dichas sustancias son recibidas sin seguir los procedimientos técnicos y sin contar con los instrumentos de seguridad



necesarios. De hecho, se han recibido sustancias en años pasados, sin conocer con certeza su naturaleza. Todo esto ya fue explicado en un acápite anterior.

Luego de recibidas, éstas son almacenadas en las bodegas, postas o galpones de que dispone la entidad, en condiciones que no son las apropiadas. Este tema también fue abordado ya en un acápite precedente.

Lo relevante en este punto es llamar la atención sobre la procedencia y la conveniencia, de que DIRCABI reciba y administre sustancias controladas. Los elementos de juicio recabados por esta consultoría indican, de manera clara, que en algunos casos es improcedente y en todos los casos es inconveniente, que las sustancias controladas ingresen como activos al SABI. Las razones que llevan a esa conclusión son las siguientes:

- a) A juicio de esta consultoría, hay elementos de juicio para sostener que en los términos de la Ley 913 de 2017, DIRCABI solo tiene competencia para recibir, administrar y monetizar sustancias controladas entregadas voluntariamente. Es muy discutible la validez jurídica de las disposiciones del Decreto Supremo 3434, que habilitan a DIRCABI a recibir sustancias controladas secuestradas en desarrollo de investigaciones penales.
- b) Las entrevistas realizadas pusieron en evidencia, que DIRCABI no tiene suficiente recurso humano especializado en el manejo de sustancias controladas. La entidad tiene algunos profesionales en química, pero solo en algunas distritales. De manera concreta, esta consultoría solo tuvo conocimiento de dos profesionales en química: uno en La Paz, en el área de operaciones de la dirección nacional de DIRCABI; y otro en Cochabamba, en esa distrital de DIRCABI.
- c) Las entrevistas realizadas también pusieron en evidencia, que DIRCABI no tiene suficientes elementos de bioseguridad, protección y manejo de sustancias controladas. En la reunión del Grupo de Referencia llevada a cabo el jueves 27 de febrero se discutió esta problemática, y se informó a esta consultoría que la entidad había hecho una compra de ese tipo de elementos en 2019. Sin embargo, las visitas a las distritales permitieron conocer que esos elementos ya no están, están en mal estado o son insuficientes.
- d) El transporte, manejo y almacenamiento de esas sustancias requieren una infraestructura que DIRCABI no tiene. Muchas de esas sustancias controladas son volátiles, tienden a deteriorarse y cambiar sus propiedades con el tiempo, o son reactivas a las condiciones medioambientales. El



riesgo asociado a la corrosión, a la contaminación ambiental, a su naturaleza inflamable, a posibles explosiones por concentración de gases etc., son inherentes al manejo de ese tipo de sustancias. Por esta razón, estas sustancias deben ser neutralizadas y almacenadas en condiciones especiales, que brinden seguridad a quienes las manipulan, a quienes las custodian y a la comunidad de vecinos aledaños al lugar de almacenamiento. Las condiciones actuales no brindan esas seguridades y todos los riesgos enunciados son latentes.

- e) Muchas de las sustancias controladas no tienen un mercado en el que puedan ser comercializados para su monetización. Es el caso de las sustancias que se deterioran rápidamente, y que en muy poco tiempo pierden las propiedades que permiten su uso industrial. O también el caso de sustancias que, para ser aprovechadas en procesos industriales, requieren procesos o tratamientos adicionales. Igualmente, es el caso de las sustancias que son demandadas por industrias lícitas que, precisamente a causa de los controles estatales existentes, han establecido una cadena de suministro o abastecimiento con proveedores confiables a quienes compran grandes volúmenes para lograr economías de escala, y/o con quienes han alcanzado acuerdos de precios, pagos o plazos y condiciones de entrega muy favorables. Estas grandes empresas rara vez tienen interés en compras ocasionales de lotes de sustancias controladas, porque ya tienen establecida una cadena de abastecimiento confiable, y DIRCABI difícilmente puede ofrecer las mismas condiciones y garantías que le dan sus proveedores.
- f) Otras sustancias controladas sí tienen un mercado en el que potencialmente podrían ser comercializadas por DIRCABI, para su monetización. Sin embargo, la comercialización de esas sustancias comporta un riesgo importante, de que ellas sean adquiridas por personas vinculadas directa o indirectamente a la cadena productiva del narcotráfico. Para mitigar ese riesgo, el administrador de bienes debe tener la capacidad de realizar una debida diligencia ampliada y reforzada a todos los potenciales compradores, al menos con los mismos estándares de profundidad, amplitud y cobertura que una oficina de cumplimiento de una entidad financiera. Esto supone que, como mínimo, el administrador debe tener acceso los sistemas de búsqueda selectiva en las bases de datos de listas restrictivas y de control; accesos a sistemas de búsqueda de información negativa en fuentes abiertas; capacidad de búsqueda de antecedentes penales, comerciales y civiles; capacidad de hacer visitas a las instalaciones o dependencias físicas para verificar la existencia real del potencial comprador; y la capacidad de establecer la identidad de las personas que son fuente originaria de los dineros con que se paga el precio, o destinatarios finales de las sustancias compradas. DIRCABI no tiene esa capacidad.



- g) Finalmente, aun cuando las sustancias controladas tengan un mercado potencial y puedan ser vendidas en condiciones de seguridad que aseguren que no retornarán a la cadena productiva del narcotráfico, aún queda por saber si DIRCABI está en condiciones de hacer las monetizaciones de manera rentable. Esto es, si DIRCABI logra reducir sus costos de recepción, neutralización, almacenamiento, transporte y venta lo suficiente, como para poder sacar esas sustancias al mercado con precios competitivos que no solo logren recuperar los costos de administración, sino también dejen algún beneficio que pueda alimentar el SABI.

Como puede apreciarse, las condiciones de procedencia y conveniencia de recibir sustancias controladas son exigentes. A juicio de esta consultoría, DIRCABI en particular, y el SABI en general, no cumplen todas esas condiciones. Por tal razón, mientras subsistan esas condiciones, la decisión más razonable sería aplicar el procedimiento previsto en la Ley 913 para todas las sustancias controladas, sin distinguir si fueron secuestradas en una investigación penal o entregadas voluntariamente: o sea; proceder a su destrucción inmediata, a cargo de la FELCN, sin ingresarlas al SABI.

5.4.2. Núcleo (*core*) del sistema

5.4.2.1. *Actividades misionales*

5.4.2.1.1. Almacenamiento y custodia de bienes

En desarrollo de esta consultoría se realizaron visitas a las bodegas, postas o galpones de que dispone DIRCABI para el almacenamiento y custodia de los bienes. Dichas visitas quedaron documentadas fotográficamente. Las fotografías se entregan en un disco compacto anexo a este informe.

Las visitas permitieron apreciar, que ninguna de las bodegas, postas o galpones observados dispone de las condiciones de seguridad e infraestructura necesarias, para la adecuada conservación de los bienes. En muchos casos se trata de terrenos abiertos, sin mayores barreras de aislamiento físico, y escasamente delimitadas por cercas de alambre o mallas de baja altura. En otras se encuentran muros de delimitación, pero sin mecanismos de seguridad ni cubierta (techo) para proteger los bienes allí ubicados. Algunas tienen cubierta solo en forma parcial, de manera que solo algunos bienes están protegidos de la intemperie, y otros están expuestos a las inclemencias del clima.



Ninguna de las bodegas, postas o galpones visitados por esta consultoría contaba con seguridad apropiada. No había vigilantes profesionales, ni alarmas, ni cámaras de seguridad, ni mucho menos sistemas de seguridad más robustos. Muchos de ellos estaban prácticamente abandonados a su suerte, y en otros pudo encontrarse un “cuidador” que vive en el lugar a cambio de ofrecer algo de vigilancia. Por supuesto, esas personas no tienen medios de defensa, ni entrenamiento, ni apoyo de alguien en esa tarea: no es una vigilancia profesional confiable. De hecho, ellos ni siquiera tienen un contrato escrito, sino que habitan en las bodegas, galpones o postas bajo acuerdos verbales e informales hechos con el responsable de turno de la distrital.



Ilustración 16. Foto de uno de los galpones de la distrital Santa Cruz. Fuente: Propia



Ilustración 17. Foto de uno de los galpones de la distrital Santa Cruz. El camión en la imagen contiene sustancias controladas. Fuente: Propia.



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



Ilustración 18. Foto de uno de los galpones de la distrital Santa Cruz. Los barriles azules al fondo contienen sustancias controladas. Fuente: Propia.



Ilustración 19. Foto de una de las postas de la distrital Cochabamba. Fuente: Propia.





Ilustración 20. Foto de una de las postas de la distrital Cochabamba. Los barriles y los sacos contienen sustancias controladas. Fuente: Propia.



Ilustración 21. Foto de una de las postas de la distrital Cochabamba. Las pipetas contienen sustancias controladas. Fuente: Propia.



Ilustración 22. Foto de una de las postas de la distrital Cochabamba. Fuente: Propia.

Los inspectores están concentrados fundamentalmente en la recepción de bienes, y casi nunca inspeccionan el estado de los bienes entregados en comodato. En el caso de los vehículos, la inspección de estos bienes es muy compleja, porque no se sabe dónde están y las entidades comodatarias los usan constantemente, en algunos casos en lugares alejados de las sedes de DIRCABI. En las bodegas, postas o galpones hay vehículos sin placas, lo cual hace imposible saber a qué caso corresponde. De hecho, hay personas en la cárcel por entrar ilegalmente a las bodegas de DIRCABI para deshuesar los vehículos.



Se ha conocido el caso del ex responsable distrital de Cochabamba, Fredy Orellana Sandy¹⁵. Él recibía los vehículos y no los registraba en el sistema, para poder deshuesarlos y vender las partes buenas. Él también recibió una incautación de ácido sulfúrico y la cambió por aceite sucio. Vendió el ácido y dejó el aceite en las bodegas de DIRCABI.¹⁶

En el caso de los inmuebles, las entidades comodatarias no son proclives a permitir la inspección de los bienes por parte de DIRCABI. Es el caso de la FELCN, que generalizadamente se rehúsa a que los inspectores de DIRCABI inspeccionen el estado de los bienes. En otros casos, los bienes entregados a DIRCABI están ocupados, y los habitantes no permiten la inspección de los inmuebles. De hecho, son frecuentes los casos en los que los funcionarios de DIRCABI padecen amenazas o son maltratados verbalmente en el acto de entrega de inmuebles ocupados, por parte de los habitantes del inmueble. Los inspectores de bienes de DIRCABI coinciden en que la recepción de bienes inmuebles ocupados es altamente riesgosa para ellos.

Las bodegas, postas o galpones son visitadas únicamente cuando se depositan allí bienes recién recibidos. En la mayoría de los casos, las bodegas, postas o galpones son también bienes incautados. Allá no hay vigilantes, ni cuidadores, ni sistemas de seguridad, ni alarmas. Las bodegas, postas o galpones tienen barreras físicas de aislamiento muy precarias: algunas tienen solo alambrado o mallas, otras tienen muros bajos, o muros que están cediendo o deteriorados, y otras tienen muros, pero no tienen alambrado que impida su escalamiento.

Los inspectores de bienes son quienes van allí, por razón de sus funciones, y ellos son quienes informan a los responsables distritales cualquier irregularidad que observan. Los inspectores no pueden visitar de manera periódica y rutinaria las bodegas, postas o galpones, porque no tienen medios para ello. Las distritales de DIRCABI tienen vehículos destinados provisionalmente al uso institucional, pero el mantenimiento y el combustible representan un problema. Para movilizar los vehículos, los inspectores deben comprar con su dinero el combustible, y en muchos casos no se reembolsan. A ello se suma que en muchos casos las bodegas, postas o galpones están ubicadas en poblaciones muy alejadas de la sede distrital de DIRCABI.

¹⁵ <https://www.hoybolivia.com/Noticia.php?IdNoticia=232712> Visto el 14/04/2020

¹⁶ El caso fue relatado a los consultores por los inspectores de bienes de la distrital Cochabamba, en la entrevista realizada el día 12 de febrero de 2020 (9:30 am). En esa entrevista estuvieron presentes: Mayra García, responsable distrital de Cochabamba; Yuvitka Cabrera, (arquitecta) inspectora de bienes; Erik Céspedes Terrasas, (mecánico) inspector de bienes, y Fernando Arancibia, (ingeniero de petróleos) inspector de bienes.



Para dar algo de seguridad a los bienes, en algunos casos los responsables distritales llegan a acuerdos informales con personas que se ofrecen a cuidar las bodegas, postas o galpones, a cambio de que se les permita vivir allí. Esas personas viven allí con sus familias, muchas de las cuales tienen niños. En otros casos, esas familias de cuidadores son pagadas total o parcialmente por las alcaldías municipales. Pero en ningún caso hay vigilantes que ofrezcan seguridad profesional a las bodegas, postas o galpones.

El problema es que en muchas de esas bodegas, postas o galpones se almacenan sustancias controladas, que no están plenamente identificadas, y sin cumplir las condiciones de seguridad apropiadas. Existe un riesgo alto de que esas sustancias puedan afectar la salud, primero de las familias (incluyendo los niños) que viven y cuidan las bodegas, postas o galpones, y luego a la comunidad de vecinos. Por ejemplo, en Cochabamba se presentó el caso de una fuga de una sustancia química, debido al deterioro del envase que la contenía, lo cual provocó que empezara a salir humo. Los cuidadores de la bodega procedieron a arrojarle agua, creyendo erróneamente que ésta sofocaría el humo, pero consiguieron el efecto opuesto. En esa oportunidad tuvo que llamarse a los bomberos, quienes acudieron y lograron controlar la situación. Este ejemplo demuestra la gravedad del riesgo existente por el inadecuado manejo de las sustancias controladas.¹⁷

Para el caso de las aeronaves, el DS 3434¹⁸ prevé que deben ser entregadas a las Fuerzas Armadas en depósito gratuito. No obstante, personal de DIRCABI en Santa Cruz manifestó que es muy problemático y a veces imposible realizar las inspecciones físicas a esos bienes y que en varios casos se ha podido observar pérdidas de instrumental o cambios de repuestos. El principal obstáculo para realizar la inspección física a las aeronaves es la ausencia de autorización por parte de los comandantes de las unidades militares donde se encuentran ubicadas. El responsable de la distrital Santa Cruz informó a esta consultoría, que ha hecho varios intentos de obtener permiso para ingresar a las unidades militares a inventariar y verificar el estado de las aeronaves, sin éxito. Si bien no ha habido un pronunciamiento oficial negando permiso, tampoco se ha producido la autorización. Según se informó en el curso de la visita a esa distrital, dicha situación no se ha escalado, ni se han emprendido acciones de tipo administrativo o judicial dirigidas a lograr la inspección física de las aeronaves, por evitar un choque con esas autoridades militares.

¹⁷ La situación fue narrada por la responsable de la distrital Cochabamba, en compañía de uno de sus inspectores de bienes, durante la visita a una de las postas en que se almacenan sustancias controladas.

¹⁸ El inciso i) del Parágrafo I del Artículo 126, prevé que: “Las aeronaves y embarcaciones se entregarán en depósito gratuito a las Fuerzas Armadas o serán entregadas en comodato al Ministerio de Gobierno o a la Policía Boliviana;”



5.4.2.1.1. Proceso de destinación provisional

Dentro de las competencias conferidas a DIRCABI por la Ley 913 de 2017 y el DS 3434 se encuentra, la destinación provisional de bienes, lo cual se hace rutinariamente mediante la entrega de bienes en la modalidad de comodato para uso institucional. Para obtener el beneficio de la entrega de un bien para uso institucional, la entidad solicitante manda una nota al Ministro de Gobierno solicitando el comodato. Esa solicitud se remite a DIRCABI. La Dirección General lo recibe y lo envía al área de operaciones. En el área de operaciones hacen la revisión de los requisitos para el comodato, efecto para el cual pide al área de registro y sistemas que entregue la información que reposa en el SIREBI sobre el bien, y emite un informe dirigido al director general, vía responsable. El informe no se entrega al director, sino que antes va al área jurídica, quien hace su evaluación y también emite un informe dirigido al director, vía responsable. Jurídica también proyecta un acto administrativo en el que el Director General Ejecutivo autoriza el comodato.

Con alguna frecuencia ocurre que esos informes se contradigan, o que contengan inexactitudes en la información. Además, ambos informes son extensos: 7 a 10 páginas, y cada área saca su copia, con lo cual cada área tiene su propio archivo, además del archivo central.

El informe del área jurídica, junto con las notas informando al Ministro de Gobierno que el bien se ha dado en comodato, se entregan al director. El director firma los informes del área de operaciones y del área jurídica: firmas de aprobación. Además, firma la nota al Ministro de Gobierno informando que el bien ya se ha dado en comodato.

Lo firmado por el director se remite al área de registro y sistemas. La responsable del área revisa los datos relevantes para el Kardex, para lo cual ingresa al SIREBI II de la distrital que tiene el bien para actualizar la información que posee sobre el estado del bien. Cuando se constata que la información coincide se diligencia y firma el formato correlativo, que es una constancia de que la información es correcta y que se ha codificado: se le da un código al formato correlativo. El formato correlativo se envía al técnico de archivo, quien lo fotocopias y lo escanea y lo legaja en la carpeta correspondiente. El código del formato correlativo es importante, cuando hay comodatos sobre varios bienes que están de diferentes distritales. Si no hubiera código correlativo, habría que sacar tantas copias como bienes son objeto del comodato, porque cada bien tiene su propia carpeta.

Una vez fotocopiado y escaneado se remite el trámite al director, con una hoja de ruta diciendo que se remite el correlativo para que se envíe a las distritales. En el despacho se vuelve a fotocopiar todo - una para cada distrital - y se remite a la distrital para que haga el contrato. El Director General



Ejecutivo no firma un documento dando su autorización o aval para el contrato, sino que firma la hoja de ruta.

El responsable de la distrital recibe el expediente y lo deriva a su abogado para que haga el contrato correspondiente. Mientras se va haciendo el contrato, los inspectores levantan el inventario de los bienes que se van a entregar en comodato. El código correlativo está en el contrato, obligatoriamente, para identificar el contrato. Si es un comodato sobre 7 bienes ubicados en 7 distritales, no se hace un contrato sino 7 contratos de comodato. Recientemente hubo un caso en que se darían en comodato 20 bienes, y como lo iban a firmar en un acto protocolario con el Ministro de Gobierno y el alto mando militar, se optó por hacer un solo contrato que incluía un cuadro con los números correlativos. Una vez elaborado el contrato, éste debe ser enviado al responsable del área jurídica en la nacional, para que éste lo derive a uno de sus abogados. El abogado de la nacional revisa el contrato, hace las observaciones que considere necesarias y lo remite a la distrital para que sea corregido o ajustado. Una vez terminado el proceso de corrección y ajuste, y con la aprobación del área jurídica de la nacional, el responsable de la distrital lo firma haciendo uso de la delegación general del Director General Ejecutivo, la cual comprende esa facultad. El contrato tiene que ser protocolizado por notario.

Este proceso dura aproximadamente un mes.



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial

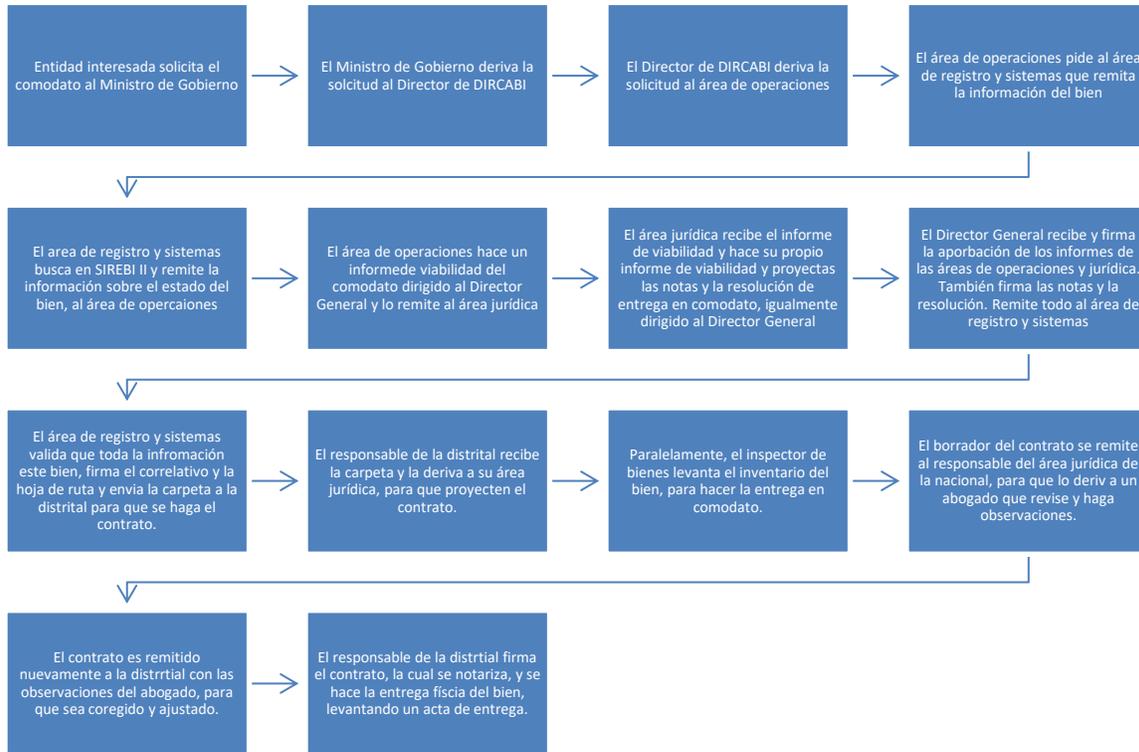


Ilustración 23. Flujograma del proceso de destinación provisional en la modalidad de comodato. Fuente: Propia.

5.4.2.1.2. Proceso de saneamiento.

Tal como se entiende al interior de DIRCABI, el saneamiento de los bienes puede dividirse en dos categorías: jurídicos y administrativos. Los dos casos de saneamiento más comunes son:

- Casos en los cuales el bien ingresa con un estatus jurídico, luego ese estatus jurídico cambia y no se le notifica a DIRCABI. En ese caso el saneamiento consiste en actualizar su estado judicial y proceder de conformidad.
- Casos en los cuales DIRCABI llevó a cabo una actuación con el bien, pero no lo registraron en el sistema ni en los archivos.



La directriz del anterior responsable de la distrital fue que el saneamiento consistía en “legalizar” la situación de aquellos bienes que estaban en una situación fáctica no sustentada jurídicamente. Por ejemplo, bienes que estaban entregados en comodato, sin contrato escrito vigente. La directriz de la actual administración es que el saneamiento consiste en actualizar la documentación que reposa en las carpetas de los expedientes.

No hay una norma en el derecho boliviano que defina legalmente qué es saneamiento. El saneamiento entendido como limpiar el bien de gravámenes se lleva a cabo en la fase de monetización, después de que está confiscado. Ello parece conveniente, puesto que no tiene sentido incurrir en esfuerzos de sanear el bien para luego tener que devolverlo.

El saneamiento de bienes inmuebles para su venta puede tener pequeñas variaciones de una distrital a otra, debido a la autonomía de los gobiernos locales en la definición de los procedimientos tributarios, pero en esencia supone las siguientes actividades:

- a. Ubicación de la matrícula inmobiliaria. Esta tarea es difícil, porque el bien usualmente no está a nombre de la persona condenada penalmente. En la mayoría de los casos se ubica la matrícula identificando al propietario, y esto se hace investigando a nombre de quien están los servicios públicos.
- b. Poner el bien a nombre de CONALTID. La Oficina de Derechos Reales pide que se allegue copia de la incautación, la confiscación y la sentencia ejecutoriada.
- c. Solicitar el levantamiento o cancelación de los gravámenes. La Oficina de Derechos Reales exige que el juez indique, uno a uno, de forma especificada, los gravámenes que deben ser levantados.
- d. Cambio de nombre del propietario en el registro de contribuyentes municipales. Es interesante mencionar que en Santa Cruz le han pedido a DIRCABI el NIT de CONALTID, para hacer el cambio de nombre. Pero eso no es posible, porque ni CONALTID ni DIRCABI tienen personería jurídica.
- e. Levantamiento de uso de suelo, para fines catastrales. Este levantamiento consiste en el levantamiento de un plano topográfico del terreno (no del inmueble). Este plano es un requisito impuesto por algunas alcaldías, para recibir y tramitar la extinción de deudas tributarias. Este requisito no se pide en todas las municipalidades. Por ejemplo, en Cochabamba no lo piden.
- f. Tramitar las exenciones o extinciones tributarias de impuestos, adjuntando el levantamiento del uso del suelo. Esto puede tardar hasta seis meses.



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial

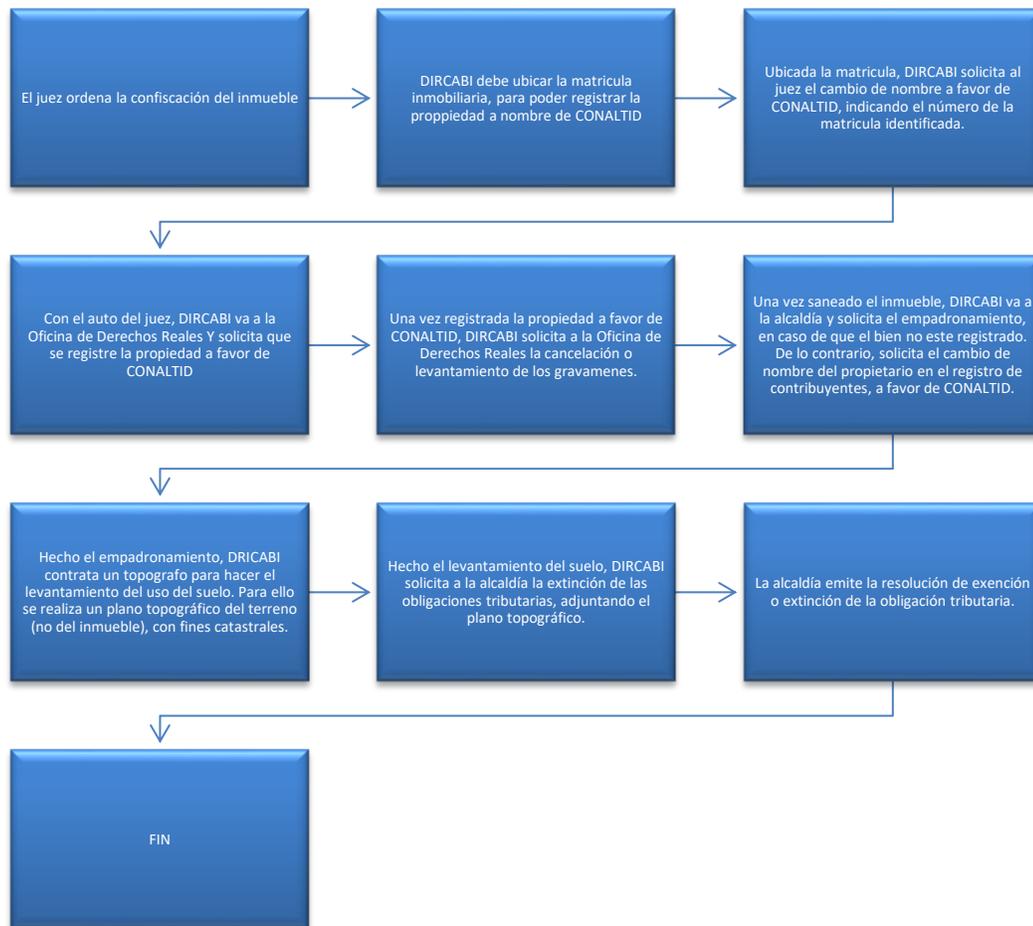


Ilustración 24. Flujograma del proceso de saneamiento. Fuente: Propia.

Frente a lo anterior es importante mencionar, que DIRCABI ha realizado saneamiento de bienes con hipotecas. Sin embargo, la nacional ha recomendado que no sean bienes para monetización, para “evitar problemas legales” futuros.

En relación con los vehículos, en 2017 se monetizaron 21 unidades. En esa oportunidad se tomaron las decisiones de confiscación de las que se tenía noticia, y luego se ubicaron físicamente los vehículos. Todos los vehículos fueron vendidos en el estado en que se encontraban en los galpones: algunos de ellos funcionaban y otros fueron llevados en grúa. La venta se hizo a nivel nacional en una sola fecha, desde La Paz, donde también se monetizaron bienes de las distritales de Oruro, Santa Cruz, Tarija y Sucre. El proceso de saneamiento de los vehículos fue similar al de los inmuebles, pero



se hizo empíricamente porque no hay un procedimiento escrito. La diferencia sería que en lugar de ir a la Oficina de Derechos Reales se iría al RUAT y a la Oficina de Transito. Por supuesto, acá no habría que hacer levantamiento del uso del suelo.

En esa monetización de vehículos que se llevó a cabo en la gestión 2017, muchos de los motorizados que no funcionaban o estaban con bloqueo de caja fueron trasladados mediante empujones por funcionarios de DIRCABI o grúa, en algunos casos debido a la falta de presupuesto para este tipo de fin.



Ilustración 25. Traslado de vehículos durante la monetización de 2017. Fuente: DIRCABI.



Ilustración 26. Traslado de vehículos durante la monetización de 2017. Fuente: DIRCABI.



Ilustración 27. Traslado de vehículos durante la monetización de 2017. Fuente: DIRCABI.

El trabajo de saneamiento se dificulta por varios problemas:

- a) DIRCABI no recibe tratamiento prioritario ni preferencial en los juzgados. Es tratado como cualquier particular.
- b) Además, hay juzgados que están en provincia, y no hay recursos para desplazarse hasta allí para apersonarse e impulsarlos.
- c) Los juzgados exigen el apersonamiento de DIRCABI. En principio, el apersonamiento requiere un poder emitido por el director nacional. En la distrital hay dos abogados con poder del director nacional. El responsable distrital también se puede apersonar, haciendo uso de su acta de nombramiento y posesión. Todo esto para mencionar, que solo unos pocos abogados de DIRCABI se pueden apersonar y tener acceso a los expedientes de los procesos.

En materia de saneamiento para monetización, el problema más grande es el levantamiento de gravámenes. En especial, las anotaciones preventivas por otros juzgados dentro de procesos ejecutivos o laborales, por ejemplo. Este levantamiento de gravámenes se hace todavía más complejo cuando son producto de procesos judiciales de cobro de obligaciones tributarias. En esos casos, cuando DIRCABI solicita al juez, o a la autoridad que lleva a cabo el cobro, el levantamiento de la medida cautelar, el municipio se opone por estar insoluta la obligación. En otros casos, pide que el levantamiento se aplique solo para los gravámenes impuestos después de entrada en vigor de la Ley 913, aduciendo la irretroactividad de la ley.

Este argumento resulta cuestionable, porque esta Ley 913 no discrimina ni limita la obligatoriedad de levantamiento de gravámenes y, por consiguiente, no le es dado al intérprete discriminar o limitar el alcance de la norma.



5.4.2.2. Actividades de apoyo

5.4.2.2.1. Apersonamiento procesal

Los abogados de DIRCABI se apersonan en varios tipos de procesos: procesos de pérdida de dominio; procesos penales; procesos civiles; procesos coactivos fiscales; y procesos contencioso-administrativos.

- a) En los procesos de pérdida de dominio se apersonan para promover que se declare la titularidad de la propiedad a favor de CONALTID.
- b) En los procesos penales se apersonan para promover la confiscación.
- c) En los procesos coactivos fiscales se apersonan para actuar contra ex funcionarios de DIRCABI que han obrado con negligencia o corrupción. Son procesos iniciados por DIRCABI, para lograr el reintegro o pago de los dineros perdidos por la entidad a causa de sus acciones.
- d) Los procesos civiles son tercerías de personas que están reclamando los bienes, que son garantías de sus créditos. Entre ellos hay procesos civiles promovidos por bancos, que están pidiendo que se les entregue el bien para ejecutar la garantía y pagar la obligación. Estas tercerías civiles se promueven tanto respecto de bienes afectados en procesos penales con fines de confiscación, como en procesos de pérdida de dominio.
- e) Los procesos contencioso administrativos iniciados por las direcciones de recaudación de impuestos, para cobrar los impuestos adeudados en relación con los bienes que administra DIRCABI.

El Ministerio de Gobierno también se apersona en algunos procesos penales, y asiste y participa en las audiencias, como interviniente especial (no como sujeto procesal). El abogado del Ministerio de Gobierno participa no solo en lo relativo a los bienes, sino también en lo concerniente a la responsabilidad penal.

En relación con este tema surgió en varios momentos de la consultoría, la pregunta acerca de si en realidad el apersonamiento de DIRCABI en el proceso genera valor. La posición del área jurídica en la dirección nacional de DIRCABI es que sí genera valor. El responsable de esa área sostuvo lo siguiente:

“Lo que respecta al punto “5.3.2.2.1. Apersonamiento procesal”, en primer orden el apersonamiento de DIRCABI en causas penales (en lo que respecta a la Área de Asuntos Jurídicos) tiene dos connotaciones, una se refiere a aquellas causas en las DIRCABI ha



denunciado la comisión de hechos típicos no solo de corrupción pública en cuanto a la administración de bienes, si no también falsedades en las que incurren los particulares para obtener ilegítimas devoluciones de bienes en desmedro de la administración de DIRCABI; la segunda connotación tiene que ver con las causas penales en las que si se va a determinar la confiscación o devolución de bienes (tráfico de sustancias o legitimación de ganancias con antecedente de la Ley 1008) en estricto apego a la verdad este caso no es recurrente y de hecho se ha focalizado este apersonamiento a aquellos procesos que revisten casos de gran trascendencia y que incluso se han generado a solicitud de los fiscales de materia, casos en los que no es usual, por decir lo menos, el apersonamiento de abogados del Ministerio de Gobierno”.¹⁹

Adicionalmente, el responsable de esa área sostiene que:

“(…) a la fecha DIRCABI ha promovido constituyéndose en parte legitimada dentro de las acciones de pérdida de dominio (en estricto apego a la Ley 913) lo que lo obliga no solo en apersonarse y constituirse en elemento ornamental dentro de la tramitación de la acción de pérdida, sino sostener una tesis y defenderla, como se ha venido realizando, y que de hecho dentro del Área Jurídica se ha venido manejando la máxima de no adherirse a los alegatos del Ministerio Público sino por el contrario acrecentarlo o en su caso separarse del mismo si es que se está cometiendo algún error por el fiscal de pérdida de dominio. La afirmación realizada parece desconocer (extremo que se puede probar documentalmente) el verdadero empuje que le han dado a la acción de pérdida de dominio los abogados del Área de Asuntos Jurídicos de DIRCABI en toda Bolivia, merced a la franca improvisación de personal por parte del Ministerio Público y de la Autoridad Jurisdiccional. Falencia que se ha originado en la poca o nula preparación en acción de pérdida de dominio, en la que, la verdad sea dicha, DIRCABI ha tenido mayor fortuna”.²⁰

A continuación, el responsable del área jurídica manifestó que:

“(…) el Ministerio de Gobierno no cuenta con la legitimación para ser parte en los procesos de acción de pérdida de dominio; segundo, al parecer se desconoce que a la fecha DIRCABI ha denunciado y llevado adelante algunas de las acciones de pérdida más grandes a nivel nacional (FORECE, Techo de Paja, Montenegro, etc.); tercero y más importante, el simple

¹⁹ Informe ARS-023-2020 Observaciones al informe diagnóstico consultoría DITISA – UE. Página 16.

²⁰ Informe ARS-023-2020 Observaciones al informe diagnóstico consultoría DITISA – UE. Página 17.



acceso al cuaderno de juicio o de investigaciones no significa que un proceso se desarrolle de forma idónea, la única certeza de ello es la participación de DIRCABI en toda la tramitación de la pérdida y ello implica el elaborar una teoría del caso y sostenerla en juicio”.²¹

Finalmente, el responsable de esa área aclaró que:

“(…) no obstante, la letra muerta de la ley establezca atribuciones específicas para cada institución ello no implica que deba reinar el letargo en la parte denunciante en la etapa pre procesal, considerando que como administradores de los bienes tenemos accesos a información invaluable para el éxito de la investigación, más aun si hablamos de la etapa procesal en la que la argumentación y el razonamiento jurídico deberá ser puntal para sostener la tesis de DIRCABI e incluso del Ministerio Público como la experiencia nos ha demostrado”.²²

A diferencia de lo manifestado por el responsable del área jurídica en la dirección nacional, la respuesta recibida por los diferentes abogados entrevistados en las distritales, y de algunos consultados en La Paz, es que el apersonamiento procesal no genera valor agregado. El principal interesado en que el proceso penal o el proceso de privación de dominio sea exitoso debe ser el Ministerio Público. Ellos son los que deben recaudar la prueba, conocer los hechos, estudiar el caso y tener la solvencia para argumentarlo.

El rol de DIRCABI no es el de titular de la acción penal, ni el de titular de la acción de pérdida de dominio. El monopolio de esas acciones está en cabeza del Ministerio Público, como lo establece la Ley 913 de 2017. Por consiguiente, no es de la naturaleza de las competencias de DIRCABI entrar a llenar los vacíos dejados por el Ministerio Público, o compensar sus debilidades. Si el Ministerio Público no está cumpliendo de manera autosuficiente y adecuada su función, lo que corresponde es intervenir para fortalecer a la Fiscalía General del Estado, y no que entre una entidad como DIRCABI a suplantar al Ministerio Público, en perjuicio de las funciones que sí son de la esencia de su naturaleza. Bastante recurso humano le hace falta a DIRCABI, como para que sus abogados inviertan tiempo y esfuerzo desarrollando actividades que deben realizar los fiscales. En lugar de ello, los abogados de DIRCABI deben enfocarse en esas actividades que por competencia solo les corresponde llevar a cabo a ellos, como lo es el saneamiento de los bienes.

²¹ Ibid.

²² Ibid.



El apersonamiento de DIRCABI se justificaría en alguna forma, para evitar que el fiscal del caso se corrompa o se aleje de la legalidad. Pero en tal caso, el apersonamiento de DIRCABI sería esencialmente como mero contralor del proceso, lo cual no requeriría en estricto sentido el apersonamiento (bastaría tener acceso real y efectivo a los expedientes) y, en todo caso, ya el Ministerio de Gobierno también se apersona en algunos procesos.

Por lo demás, y pese a lo que sostiene el responsable jurídico nacional, los responsables jurídicos de las distritales visitadas por esta consultoría si manifestaron que, en la mayoría de los casos (no en todos), el papel que cumplen los abogados es el de “estarse” a lo manifestado por el Ministerio Público, lo que equivale en esencia a ser coadyuvantes. Tal vez, el responsable nacional, por su cercanía a la dirección nacional y a los procesos de gran connotación, percibe que el apersonamiento es esencial. Sin embargo, lo cierto es que hay una brecha importante entre lo que sucede en La Paz y lo que sucede en las distritales, que están alejadas de los círculos de las decisiones del gobierno central.

Por otra parte, el apersonamiento de DIRCABI no resulta muy coherente, a juzgar por el hecho de que esta entidad carece de personería jurídica. Si tuviera personería jurídica tendría sentido que ella fuera representada en un proceso, pero siendo una dependencia del Ministerio de Gobierno basta el apersonamiento de este último en nombre de los dos.

Sumado a lo anterior, las entrevistas sostenidas con funcionarios de la Fiscalía General del Estado pusieron en evidencia una grave distorsión frente a la naturaleza y alcance de sus competencias en materia de persecución de activos ilícitos, bien por vía de confiscación penal, o bien por la vía de la pérdida de dominio:

- a) Los fiscales entrevistados entienden que DIRCABI es responsable de entregarles la información necesaria, para el éxito de la investigación. De hecho, se quejaron de que las denuncias presentadas por DIRCABI no tenían la información y los elementos de prueba necesarios, para lograr la confiscación o pérdida de dominio. Parecen entender que la investigación debería hacerla DIRCABI, y que ellos solo deberían tramitar el caso ante los juzgados.
- b) Los fiscales entrevistados entienden que FELCN es responsable de los bienes asegurados por ellos. Los fiscales no entienden que la responsabilidad sobre los bienes también es de ellos, pues si bien el secuestro es ejecutado por FELCN, en muchos casos dicha actividad es ordenada por los fiscales, y en otros casos ellos convalidan los secuestros realizados por FELCN al llevar el caso



ante el juez de medidas cautelares y solicitar la incautación²³. Como mínimo hay una corresponsabilidad entre la Fiscalía y la FELCN respecto de los bienes asegurados, por lo cual los fiscales deberían ser más proactivos en la realización de las acciones de mejoramiento del sistema de aprovechamiento de bienes.

Esta distorsión en la comprensión de la naturaleza y alcance de las funciones propias de la Fiscalía General del Estado parece responder, principalmente, a falta de capacitación y a la rotación institucional. La percepción de esta consultoría es que los fiscales que están a cargo de los procesos penales de sustancias controladas (así se evidenció con absoluta claridad en el caso de Cochabamba, por ejemplo) se sienten inseguros en la manera de proceder para la persecución de bienes, puesto que no han tenido capacitación ni entrenamiento en este tema. La altísima rotación de fiscales dentro de esa entidad hizo que los fiscales que hoy deben perseguir los bienes ilícitos relacionados con el narcotráfico no sean especialistas en la materia, y que los fiscales que recibieron la capacitación y entrenamiento estén asignados a casos de otra naturaleza. Por eso, ellos sienten que los que tienen ese conocimiento son los abogados de DIRCABI, y demandan de ellos asumir tareas que desbordan la competencia de éstos.

Dado lo anterior, el apersonamiento de DIRCABI en los procesos está siendo mal interpretado por algunos fiscales, lo que ha llevado a que algunos abogados de DIRCABI terminen cumpliendo tareas de investigación que no sólo exceden sus competencias, sino que además no son propias de las funciones de la entidad. Circunstancia que termina siendo aún más cuestionable, a juzgar por la escasez de recurso humano en DIRCABI.

5.4.2.2.2. Proceso de restitución

En el inventario de bienes de DIRCABI se encuentran con frecuencia bienes que fueron entregados por gestiones anteriores en comodato, sin suscribir un contrato escrito que instrumentara la

²³ Al respecto el Artículo 49° de la Ley 913 en lo que corresponde a la anotación preventiva, señala: “(ANOTACIÓN PREVENTIVA) La o el Fiscal a cargo de la investigación en el proceso penal por delitos de sustancias controladas, una vez secuestrados los bienes deberá proporcionar a la autoridad judicial la información suficiente para el registro de la anotación preventiva, bajo responsabilidad.

En caso de bienes sujetos a registro, la autoridad judicial deberá resolver, a solicitud de las partes, si corresponde la anotación preventiva del bien mediante resolución judicial, en un plazo improrrogable de tres (3) días hábiles.

En todos los casos, el Ministerio Público tendrá la responsabilidad de solicitar fundadamente la anotación preventiva de los bienes, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes de la notificación con la resolución judicial.



operación. También se encuentran bienes que fueron entregados en comodato, con el contrato correspondiente, pero el plazo de vigencia del contrato se encuentra vencido. En ambos casos, DIRCABI solo tiene una opción: pedir la restitución del bien. DIRCABI no renueva contratos que ya no se encuentran vigentes, debido a que la renovación sólo se aplica a contratos que se encuentran por vencer y no los que ya se encuentran vencidos, por lo que, una vez vencido el contrato, además de la revisión del estado administrativo del bien, se solicita la restitución de este.

El procedimiento para pedir la restitución del bien es el siguiente:

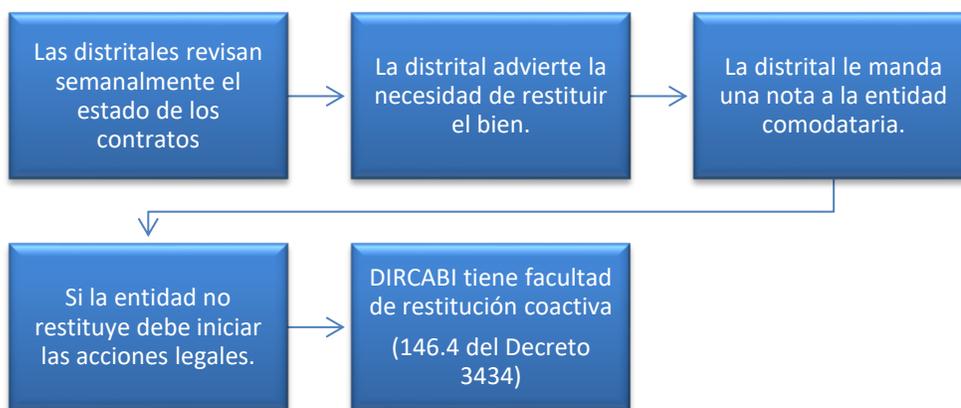


Ilustración 28. Flujograma proceso de restitución. Fuente: Propia.

En la práctica nunca se ha iniciado un proceso judicial de restitución. Al preguntar las razones para ello, en varias entrevistas se nos informó que ello se debe a que los directores de las entidades que tienen los bienes tienden a hacer uso de sus influencias políticas, para impedir la restitución y avanzar en la línea de la “legalización” jurídica de la situación. La explicación del área de operaciones de la dirección nacional de DIRCABI es que, “respecto al proceso judicial de restitución, el mismo no existe dentro de la normativa vigente de nuestro país, además que, si bien DIRCABI solicita restituciones mediante las Distritales, las mismas tienen las atribuciones para tomar las acciones que correspondan, conforme el Decreto Supremo 3434”.²⁴

Un problema que se identificó en varias distritales es que en anteriores administraciones de DIRCABI se entregaba los bienes a cualquier funcionario que lo solicitaba a nombre de una entidad, y en muchos casos la máxima autoridad de la entidad beneficiaria no sabía. Esto era muy común con el

²⁴ Informe ARS-023-2020 Observaciones al informe diagnóstico consultoría DITISA – UE. Página 8.



Ejercito, ya que se entregaron muchos bienes a los comandantes o jefes de unidad, y los superiores nunca se enteraron. Esos jefes de unidad se fueron y no quedó registro ni trazabilidad y se refundió el bien entre los de la entidad. Al preguntar por la forma en que se está enfrentando esta problemática, la respuesta de los responsables de las distritales fue claramente evasiva. Ellos simplemente no saben cómo manejarla, puesto que se sienten desprovistos de respaldo documental y probatorio, para emprender cualquier clase de gestión dirigida a la restitución de los bienes. Esta es una de las evidencias más tangibles de los problemas asociados a la ausencia de un inventario detallado y de un sistema de gestión misional centralizado.

5.4.2.2.3. Coordinación y cooperación interinstitucional

El cumplimiento de las funciones misionales de DIRCABI demanda una buena capacidad de articulación con otras entidades. Principalmente con Fiscalía General del Estado, FELCN y la Oficina de Derechos Reales, que son las entidades con las que mayor interacción se presenta.

Actualmente existe un protocolo de articulación entre DIRCABI y FELCN, pero que es anterior a la Ley 913, que establece los requisitos y procedimientos que deben cumplirse para la entrega de bienes. Dicho protocolo fue revisado por las partes y se planea modificarlo en el corto plazo, por cuanto se identificó que algunos de los requisitos allí previstos eran innecesarios y hacían ineficiente el proceso. La idea es flexibilizar los requisitos para agilizar el procedimiento de entrega de bienes por parte de la FELCN a DIRCABI. No obstante, consultadas las áreas operativas en las distritales sobre si tenían conocimiento del nuevo protocolo, manifestaron que no se les había consultado y que veían muy conveniente poder participar de su redacción por ser quienes terminan lidiando con los trámites del día a día.

En cuanto a la relación de DIRCABI con la Fiscalía y con los jueces, en la actualidad esa articulación depende por completo de las habilidades y competencias sociales de los funcionarios de DIRCABI, así como de sus redes de contactos. No hay un proceso institucionalizado de interacción con esas entidades. De modo que la capacidad de coordinación y cooperación institucional de DIRCABI con esas entidades depende, hoy, del relacionamiento de los abogados de la entidad con los fiscales y jueces de los casos. Dicha situación, actualmente, no parecer ser reconocida como un problema. Los responsables de las distritales asumen que así es como son las cosas, y simplemente se esfuerzan en mejorar su capacidad de interacción con los jueces y fiscales, sin reparar en que debería existir un canal y procedimiento institucional de cooperación y coordinación, o cuando menos un protocolo consensuado.



La situación con la Oficina de Derechos Reales parece la más crítica, debido a la importancia y la frecuencia de interacción entre estas dos entidades. Actualmente existe un convenio de cooperación con la Oficina de Derechos Reales, que permite la interoperabilidad entre sistemas, con algunas limitantes, únicamente desde las capitales de departamento. Por esta razón, los funcionarios de DIRCABI en algunas distritales deben acudir físicamente a las oficinas de derechos reales para obtener información o para hacer algún trámite, y allí reciben el mismo trato que cualquier ciudadano.

De acuerdo con lo informado por el área de registro y sistemas de DIRCABI, “[s]e tiene un Convenio entre el Consejo de la Magistratura, entidad que está a cargo del Sistema Nacional de Registro Público (SINAREP-WEB) y DIRCABI para el acceso a su sistema de consultas, si bien no es completo debido a que no se tiene el acceso a la totalidad de municipios, pero las capitales de departamento se encuentran disponibles. Actualmente, el Convenio se encuentra en etapa de ampliación”.

Si bien existe este convenio es importante aclarar, que él no contiene un protocolo para la cooperación o coordinación interinstitucional, entre DIRCABI y la Oficina de Derechos Reales. De hecho, tampoco hay colaboración, pues la Oficina de Derechos Reales tarda meses en entregar información que de acuerdo con la ley debe entregar en 72 horas.

En efecto, el responsable del área de operaciones de la nacional de DIRCABI ha interactuado con los funcionarios de la Oficina de Derechos Reales, para intentar facilitar algunos trámites y procedimientos, pero todo indica que sus esfuerzos no se han traducido en resultados aún. Por ejemplo, este funcionario ha insistido en que la ley autoriza la apertura de un folio de matrícula provisional, para registrar las medidas cautelares de los bienes cuyo número de matrícula se desconoce, por lo menos mientras se hacen las averiguaciones del caso. Lamentablemente, la Oficina de Derechos Reales no ha aceptado los argumentos legales y se rehúsa a poner en funcionamiento esa práctica.

Esta misma falta de articulación institucional se evidencia en con la Dirección General de Sustancias Controladas del Ministerio de Gobierno. Por ejemplo, en la distrital Cochabamba ha surgido un problema de coordinación con las sustancias controladas, que son remanente sobrante de las empresas que las adquieren y utilizan legalmente, y que son entregadas voluntariamente a la dirección de sustancias controladas distrital. El problema surgido consiste en que la dirección ha llamado a la distrital Cochabamba de DIRCABI, para informarle que una empresa desea hacer una entrega voluntaria de sustancias. Pero en DIRCABI no se cuenta con la capacidad para recibirla.



5.4.2.2.4. Gestión documental

Como punto de partida es importante señalar, que en Bolivia existe una normatividad vigente sobre archivo y documentación que aplica a todos los ministerios, incluido el Ministerio de Gobierno, al cual está adscrito DIRCABI. No obstante, DIRCABI no tiene un sistema de gestión documental. La dirección nacional, y cada una de las distritales, tienen su propio archivo. De hecho, en la dirección nacional, cada área tiene su propio archivo. De modo que puede afirmarse que tampoco existe un único archivo general centralizado donde reposen de manera segura y ordenada todos los documentos relevantes para DIRCABI.

Como quiera que no existe un único archivo general centralizado, tampoco existe un único responsable de la gestión documental ni de archivo. Es decir, no hay un líder del proceso de gestión documental. En el caso de la nacional, el archivo es gestionado por el área de registro y sistemas, pero luego cada área tiene su propio responsable de su archivo. En las distritales el archivo es gestionado por el inspector de registro, pero es de aclarar que él solo gestiona el archivo de carpetas de casos: no gestiona toda la documentación de la distrital.

Sumado a lo anterior, DIRCABI no tiene un reglamento vigente sobre la materia. En la práctica, cada área o distrital maneja sus propios procedimientos de gestión documental. De igual manera, es importante señalar que todos los archivos de DIRCABI son físicos - no digitales. Por esta razón, la entidad viene impulsando un proceso de digitalización de documentos, que avanza muy lentamente por limitaciones de recursos.

La ausencia de un sistema de gestión documental claramente normado y estandarizado, que además cuente con un archivo central tanto físico como digital, representa un problema grave. En especial, teniendo en cuenta que las condiciones físicas de algunos de los múltiples archivos de la entidad no son adecuadas. Por ejemplo, la distrital Santa Cruz tuvo en el pasado un problema con el aire acondicionado en el cuarto de archivo, lo que ocasionó que varias cajas con documentos se mojaran y algunos documentos se dañaran por la humedad de la ciudad.²⁵

Adicionalmente, cómo no hay procesos de gestión documental claros y reglados, son frecuentes los casos de pérdidas de documentos e incluso pérdidas de carpetas. De hecho, se pudo constatar que

²⁵ El episodio fue narrado por el propio responsable de la distrital Santa Cruz en la reunión inicial del día 5 de febrero de 2020.



en todas las distritales, el número de carpetas físicas no coincide con el número de casos registrados en SIREBI II. Ello es una prueba de que la entidad tiene un problema serio de gestión documental.

La gravedad de este problema es aún mayor, porque la falta de un sistema de gestión documental y de reglas claras sobre archivística viene ocasionando ineficiencias: reprocesos y gastos.

En efecto, la cultura organizacional de DIRCABI está claramente marcada por un excesivo apego al documento físico y por la desconfianza frente a la diligencia documental de los colegas. Esto hace que cada funcionario de DIRCABI saque y archive fotocopia de los documentos que cree que pueden comprometer su responsabilidad, “por si acaso”. Por ejemplo, cuando un área emite un informe se queda con copia de éste, y además fotocopia los demás documentos de la carpeta que cree que son relevantes para mantener a salvo su responsabilidad. Esto se traduce en un reproceso de la gestión documental que retrasa en algunos casos los procesos misionales, pues hay oportunidades en que son tantas las fotocopias, que el proceso de tomarlas tarda varias horas (o incluso días) de trabajo a un funcionario que podría estar dedicado a otras actividades que agreguen más valor a la entidad. Ello, sumado al costo en dinero que tiene cada fotocopia, y valor de utilidad del espacio físico destinado para su conservación.

Adicionalmente, recuérdese que el intercambio de documentos entre funcionarios, áreas o entre la distrital y la nacional no se da por e-mail, porque los correos institucionales de DIRCABI no funcionan satisfactoriamente. Los documentos se envían físicamente, vía mensajería postal, lo que genera costos y toma tiempo. Así, cuando una distrital requiere la aprobación de un documento por parte de la nacional (p.e. un contrato de comodato) debe enviar el documento junto con la carpeta, o al menos con los documentos relevantes, para que sean estudiados y aprobados en La Paz. Antes de enviar el documento y sus soportes físicos para aprobación, la distrital saca fotocopia de todos ellos: “por si acaso”. El documento tarda al menos un día en llegar a La Paz, donde toma semanas su revisión y aprobación. Una vez revisado y aprobado, el documento es devuelto a la distrital también físicamente, vía mensajería postal, lo que toma otro día más. Pero antes de enviarlo, en la nacional también se dejan fotocopias de los documentos enviados: “por si acaso”.

Por su puesto, la ventaja es que de cada documento hay múltiples copias. De manera que, si el archivo físico de un área o una distrital se destruye, en algún o algunos otros archivos de la entidad debe haber copias de los documentos que reposaban en él. Sin embargo, el costo de esta excesiva “seguridad” documental no solo se traduce en gastos elevados de fotocopias, sino en ineficiencias administrativas, particularmente en procesos que son misionales.



Se supone que cada caso registrado en el SIREBI II debe tener su carpeta física, y que ésta debe tener la totalidad de los documentos obtenidos, emitidos o recibidos por DIRCABI en razón y con ocasión de ese caso. Sin embargo, no siempre es así.

En relación con todo lo dicho es justo reconocer, que el área de registro y sistemas viene haciendo importantes esfuerzos, que comprenden lo siguiente:

- a) Diagnóstico de la situación actual del Archivo de la oficina nacional y las oficinas departamentales.
- b) Organización y clasificación física de la documentación de la serie Casos de la oficina nacional y las oficinas departamentales.
- c) Organización y producción de material digital de procesos de administración de bienes.
- d) Digitalización de parte de novedades emitido por la FELCN y distribución a todas las oficinas departamentales.
- e) Centralización de los instrumentos de descripción producidos de diferentes gestiones como inventarios, listas, reportes, etc.
- f) Normalización de procesos archivísticos (organización física, registro, verificación y otros).
- g) Normativización de procesos de archivo en base a la elaboración del “Reglamento de Archivo” e Instructivos específicos para los operadores de registro.

5.4.3. Output del sistema

5.4.3.1. Proceso de devolución de bienes

La distrital recibe la solicitud de devolución presentada por el ciudadano, junto con la resolución de sentencia o de “desincautación”²⁶ que ordena la devolución, y la remite a la nacional en una carpeta con los documentos del bien. Ya en La Paz, la solicitud se remite al área jurídica, para que sea revisada. El área jurídica elabora un informe dirigido al director, que se anexa a la carpeta, y lo pasa al área de recursos económicos, incautados y confiscados. En ese punto, el supervisor de recursos

²⁶ Existe gran polémica en el ámbito judicial de Bolivia, por la aplicación de la figura de la *desincautación*. Ello se debe a que esta figura no está prevista en la ley. Sin embargo, algunos fiscales de sustancias controladas y algunos jueces de sentencia la han aplicado, lo que ha conllevado la devolución de bienes. Algunos funcionarios ven allí una vulnerabilidad del sistema judicial, frente a la amenaza de corrupción por parte de los delincuentes que quieren conservar sus bienes mal habidos. Otros ven en ella una garantía procesal para los ciudadanos que adquieren los bienes de buena fe, y necesitan la devolución de los bienes cuanto antes, sin esperar a que se agote todo el procedimiento y se produzca una sentencia.



administrativos verifica si hay gastos administrativos y hace un informe dirigido al director. En caso de que sí haya gastos administrativos, se llama telefónicamente a la distrital para que le diga al ciudadano, haga el pago y allegue el comprobante.

Es importante subrayar, que en DIRCABI no hay claridad sobre qué clases de gastos deben contabilizarse como gastos administrativos y cuáles como operativos. El responsable del área de recursos económicos aclaró que “[r]especto a la contabilización de los gastos, DIRCABI no contabiliza los gastos, solo los clasifica y reporta al Ministerio de Gobierno para ejecución presupuestaria, el control de gastos atribuidos a los casos, deben ser registrados en el SIREBI por las Distritales en los formularios establecidos por el sistema, si en caso se solicitara la devolución del bien, se solicita el Kardex del bien a ser devuelto al área de sistemas, para establecer los gastos incurridos en el proceso”.²⁷

Además, aunque SIREBI II está habilitado para el registro de los gastos administrativos, en la práctica esos gastos no se registran de forma rigurosa. Este tema de los gastos administrativos afecta también las monetizaciones, puesto que luego de la monetización del bien hay que descontar los gastos administrativos. En este momento está a punto de salir un manual de gastos administrativos que han venido trabajando, pero esta consultoría no pudo conocerlo.

²⁷ Informe ARS-023-2020 Observaciones al informe diagnóstico consultoría DITISA – UE. Página 21.



Ilustración 29. Proceso devolución de bienes. Fuente: elaboración propia.

5.4.3.1. Proceso de devolución de dineros

Cuando la devolución es dinero en efectivo, después de que jurídica emite el informe al director, el área de registro y sistemas ha enviado el pantallazo y se ha verificado que no hay gastos administrativos (normalmente no hay gastos), entonces se le pide al ciudadano que entregue su número de cuenta SIGEP en dólares en el Banco Unión. En muchos casos la carpeta ya viene con ese número, porque en la distrital le han pedido esto al ciudadano. Con ese número se hace una nota oficial dirigida al Ministerio de Gobierno pidiendo la devolución mediante transferencia a la cuenta del ciudadano, junto con toda la carpeta. Esa carpeta se queda allá y en DIRCABI queda una copia.

Cuando el Ministerio de Gobierno ha hecho la devolución remite a DIRCABI el comprobante de transferencia C31, que es un comprobante de ejecución del gasto. Ese comprobante se remite a la distrital para que: informe al solicitante; actualice el Kardex; e informe al juez. Hecho lo anterior, la distrital cierra el caso e informa al director.



Todo ese intercambio de comunicaciones entre la nacional y las distritales es físico, no electrónico. La duración de esos procesos puede ser de tres meses en el caso de bienes y cuatro meses en dinero.



Ilustración 30. Proceso devolución de dineros. Fuente: elaboración propia.

5.4.3.1. Proceso de monetización

La monetización es tal vez el proceso más importante de la misionalidad de DIRCABI, puesto que con él se materializa la transformación de los bienes de ilícitos en recursos aprovechables. Además, es con las monetizaciones que se materializa la oportunidad de obtener el valor agregado incorporado en los bienes recibidos por el sistema.

Lamentablemente, en la actualidad las monetizaciones no se realizan con la frecuencia que se desearía, ni por los valores que se desearía. Además, el procedimiento al uso para la monetización es la venta en subasta pública, con una metodología que incentiva la venta de los bienes muy por debajo de su precio de mercado.



En efecto, una vez que se cuenta con la sentencia de confiscación o declaratoria de pérdida de dominio y el bien está saneado jurídica y administrativamente, al punto que el área de operaciones de DIRCABI considera que está listo para monetizar, el director general de la entidad procede a emitir la resolución administrativa de monetización y la envía a la distrital. Allí se procede a ejecutarla, organizando la logística para la subasta pública, lo cual supone fijar un calendario de exhibición del bien y la contratación de un notario para que actúe como martillero. Llegado el día y la hora de la subasta, el bien sale a la venta por el 100% del avalúo hecho por el perito contratado por DIRCABI. Normalmente no se reciben ofertas en esta primera oportunidad, porque el mercado sabe que, si no se vende en esta primera oportunidad, DIRCABI está obligada a fijar una segunda fecha en la que el bien saldrá a la venta por el 80% del avalúo pericial. Aún más, el mercado sabe que, si no se vende en esa segunda oportunidad, DIRCABI debe fijar una tercera fecha en la que el bien sale a venta por un 60% de su avalúo.

Debido a esa reducción escalonada del precio de salida, el mercado reacciona esperando la tercera fecha de subasta. Los agentes del mercado son sujetos racionales, y no van a pujar la compra de un bien por el 100% de su avalúo si pueden esperar a pujar por el 60% de éste. En esa medida, lo normal es que los bienes se vendan solo hasta la tercera fecha de subasta, lo que implica que el Estado Plurinacional de Bolivia tiene muy pocas oportunidades de recibir el precio de mercado de los bienes que son objeto del proceso de monetización.

Adicionalmente, es importante mencionar que, si el bien no se vende en esa tercera oportunidad, el procedimiento al uso es ordenar su destrucción o recomendar a CONALTID que sea donado a alguna entidad sin fines de lucro. El marco jurídico actualmente existente no permite (aunque tampoco prohíbe) intentar otros mecanismos de transformación o monetización de esos bienes. Por ejemplo, la venta de lotes de bienes conformados por bienes de alto valor e interés comercial y otros menos atractivos de difícil comercialización. Esta estrategia de monetización, aplicada en otros países, no está expresamente prevista en la legislación boliviana, con lo cual se puede afirmar que si bien no está prohibida tampoco está regulada. Por esta razón, la sola propuesta de iniciar un proceso de monetización semejante genera dudas y temores en los funcionarios de DIRCABI, quienes ven en ella altos riesgos jurídicos personales para ellos.

El siguiente flujograma muestra el proceso de monetización que se encuentra actualmente al uso en DIRCABI, y que se ha aplicado en las monetizaciones llevadas a cabo en 2017 y 2018:



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



Ilustración 31. Flujo del proceso de monetización. Fuente propia.



Para efectos de monetización, en 2019 DIRCABI clasificó los bienes en tres clases: factibles, posibles y probables. Factibles, cuando está listo para vender y se cumplen todos los requisitos. Posibles, cuando le falta algún requisito para venderlo y es posible cumplir ese requisito. Probable, cuando le falta algún requisito para venderlo y no se sabe si puede cumplirse algún día.

El estudio realizado el año 2019 por el área de operaciones de DIRCABI concluyó que, a nivel nacional, ninguna distrital tiene bienes factibles de monetización. El 80% de los bienes aproximadamente son de probable monetización. Solo el 20% es de posible monetización. Aún con esos resultados, se estimó que en nueve (9) meses sería posible monetizar 23 inmuebles y 33 vehículos, cuyo valor se estimaba en USD\$4 millones. Sin embargo, en el año 2019 no se llevó a cabo monetización alguna.

El principal obstáculo para la monetización de los bienes confiscados, o declarados en pérdida de dominio, es el saneamiento jurídico y administrativo. Este saneamiento puede tomar un año, entre el momento en que se declara la confiscación o pérdida de dominio sobre el bien y su monetización. Las razones que ocasionan ese retraso en el saneamiento ya fueron explicadas, en el acápite 4.3.2.1.2 de este informe.

La información recolectada por esta consultoría permite apreciar, que en el proceso de monetización hay grandes oportunidades de mejora. Específicamente, en lo relativo a la comercialización de los bienes.

Nótese que el proceso de monetización está diseñado más como un procedimiento administrativo y jurídico, que como un proceso comercial. La venta en subasta pública prevista se asemeja más a la figura del remate judicial, que a la de un proceso de comercialización normal de bienes en cualquier mercado. Prueba de ello es la total ausencia de actividades de mercadeo sobre los bienes. Hoy en día no está claro el asunto de la publicidad de los remates. DIRCABI habló con el Ministerio de Comunicaciones para que les dieran publicidad gratis, pero esas conversaciones no dieron frutos oportunamente. Por consiguiente, hoy en día no se hace una actividad de publicidad o difusión de las actividades de venta de bienes, más allá de anunciar en la página web o en algún periódico la realización de la subasta.

DIRCABI no tiene un área comercial. Tampoco tiene una estrategia comercial, ni aplica técnicas de marketing tradicionales o digitales. No tiene sitio web (solo una página web dentro del sitio web del Ministerio de Gobierno), ni presencia en redes sociales y, por substracción de materia, tampoco un community manager. No publica anuncios en Google Ads, ni en Facebook Ads, ni en otras redes



sociales de alto tráfico de compradores potenciales. No hace actividades de *search engine optimization* (SEO),²⁸ para mejorar el posicionamiento orgánico de la aparición de DIRCABI – o de los bienes que comercializa – en los motores de búsqueda en internet: principalmente Google.

Actualmente, DIRCABI está obligada a monetizar mediante subasta pública, lo que limita en extremo la posibilidad de obtener mejores ingresos por venta. La regulación actual que el precio del bien para la venta directa, cuando el remate ha fracasado - se han hecho los tres remates (100%, 80% y 60% del valor) y no se ha podido vender – es el que resulte del promedio de tres cotizaciones obtenidas en el mercado, o en su defecto el que establezca DIRCABI.

Finalmente, es muy importante señalar, que actualmente DIRCABI no realiza una debida diligencia para el conocimiento de las personas que adquieren lo bienes en el proceso de monetización (Know your customer -KYC-; conocimiento del cliente). Debido a esta falencia, el riesgo de que los delincuentes readquieran sus bienes a través de familiares o testaferros es muy alta.

5.5. Estructura de DIRCABI

5.5.1. Arquitectura organizacional de DIRCABI

5.5.1.1. Información de contexto

Como antecedente es importante señalar, que el 11 de abril de 2017 DIRCABI fue objeto de una medida de intervención por parte de la Unidad de Transparencia del Ministerio de Gobierno, acompañada de notario y policías, lo cual supuso la expulsión de las oficinas a todos los funcionarios y el precintado de ésta. La medida de intervención se ordenó, después de ocho meses de investigación, a causa de graves sospechas y acusaciones de corrupción. Una de las más graves tiene que ver con el hecho de que en abril de 2017 se descubrió que las autoridades judiciales habían incautado 8.000 toneladas de arroz al estadounidense Jacob Ostreicher, y DIRCABI debía hacer la

²⁸ Search Engine Optimization (SEO) es una técnica muy importante para el diseño de estrategias de marketing digital, que en lo fundamental consiste en hacer una búsqueda, identificación y análisis estadístico de las palabras que las personas utilizan con mayor frecuencia, cuando usan los motores de búsqueda en internet; especialmente Google. La identificación de esas *palabras clave* permite diseñar sitios y páginas web con meta títulos, títulos, subtítulos y contenidos que contengan esas palabras, lo que sumado a otros factores permite que una marca o entidad escale rápidamente posiciones en los resultados de búsqueda, hasta aparecer de manera orgánica en los primeros lugares (Search engine land, 2020).



venta anticipada, pero no la hizo. Ese arroz se perdió, lo cual generó un escándalo mediato, y la directora de DIRCABI (Mirtha Jiménez) fue destituida el 04 de mayo de 2017, judicializada y condenada a tres años de prisión en marzo de 2019.

Adicionalmente, una semana antes de la intervención, el alcalde del municipio de San Ignacio Velasco, Moisés Salces, denunció la pérdida de tres camiones que habían sido incautados al narcotráfico. Esa denuncia produjo la apertura de una investigación en la Fiscalía General del Estado, dentro de la cual se ordenó la medida de detención preventiva para el entonces director regional de DIRCABI, Luis Fernando Sainz, y su asesor personal, Luis Ernesto Mazzone²⁹.

La nueva administración de DIRCABI entró en julio de 2017. La nueva administración no recibió informes de gestión, ni documentación, ni inventarios, ni manuales: nada. El actual director tomó posesión de su cargo y asumió la dirección de la entidad en el estado en que la encontró por sus propios medios. Esta consultoría fue informada de que han iniciado acciones judiciales por parte del Ministerio de Gobierno, para sancionar a los responsables de esa negligencia en la gestión. Sin embargo, no hay mucho optimismo frente al resultado que ellas puedan arrojar. Asimismo, y luego del cambio de gobierno, el nuevo director de DIRCABI asumió funciones a fines del año 2019.

La administración posesionada en julio de 2017 recibió un requerimiento de información (aproximadamente 70 preguntas) formulado por la senadora Carmen Eva González, del partido opositor Unidad Demócrata. Esas preguntas dieron lugar a una interpelación que provocó un acalorado debate en la Asamblea Legislativa Plurinacional, en la que la senadora acusó al Ministro de Gobierno (Carlos Romero) de ser responsable de la corrupción en DIRCABI. Dichas denuncias llegaron hasta la Fiscalía General del Estado el 11 de septiembre de 2017.³⁰ Esa administración debía responder las preguntas y en efecto lo hizo. La preparación de esa respuesta obligó a investigar el pasado funcionamiento de la entidad, y como consecuencia de ello han venido de manera informal e intuitiva asumiendo las funciones que han venido descubriendo y cumpliéndolas como mejor pueden.

²⁹ https://eldeber.com.bo/45079_caso-de-camiones-destapa-red-de-corrupcion-en-dircabi Visto 12/03/2020

³⁰ http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/Senadora-opositora-formaliza-Romero-Dircabi_0_2781321889.html



5.5.1.2. Recurso humano

DIRCABI tiene asignada una planta de personal, a febrero de 2020, de ochenta y cuatro (84) cargos, de los cuales hoy están vacantes cinco (5), por lo que cuenta con setenta y nueve (79) colaboradores distribuidos así:

| CARGO | CANTIDAD |
|----------------------------------|----------|
| DIRECTOR GENERAL | 1 |
| RESPONSABLE IV - PROFESIONAL III | 3 |
| PROFESIONAL VII - TECNICO I | 3 |
| PROFESIONAL VIII - TECNICO II | 6 |
| PROFESIONAL IX - TECNICO III | 11 |
| TECNICO IV | 3 |
| CHOFER - SECRETARIA | 2 |
| ADMINISTRATIVO II | 8 |
| ADMINISTRATIVO IV | 34 |
| ADMINISTRATIVO IV | 1 |
| AUXILIAR I | 3 |
| AUXILIAR II | 4 |

Tabla 8. Planta de personal de DIRCABI 2020. Fuente: DIRCABI.

De esos 79 colaboradores, 29 están asignados al nivel nacional, distribuidos de la siguiente forma:

- Un (1) director general de DIRCABI
- Una (1) secretaria
- Un (1) chofer
- Siete (7) personas en el área de operaciones
- Ocho (8) personas en el área de asuntos jurídicos.
- Cuatro (4) personas en el área de recursos económicos, incautados y confiscados.
- Siete (7) personas en el área de registro y sistemas.

Funcionalmente, este equipo de colaboradores está distribuido como se explica a continuación.



5.5.1.3. Dirección general

Mediante comunicación DGAA/UADM/CITE Nro 275-J del 24 de julio de 2019, el Director General de Asuntos Administrativos del Ministerio de Gobierno remitió al Director General de DIRCABI, copia del Manual de Organización y Funciones de esa entidad, el cual fue aprobado mediante Resolución Ministerial número 185 del 22 de julio de 2019.

De acuerdo con ese Manual, la estructura organizacional de la Dirección General de DIRCABI es la siguiente:

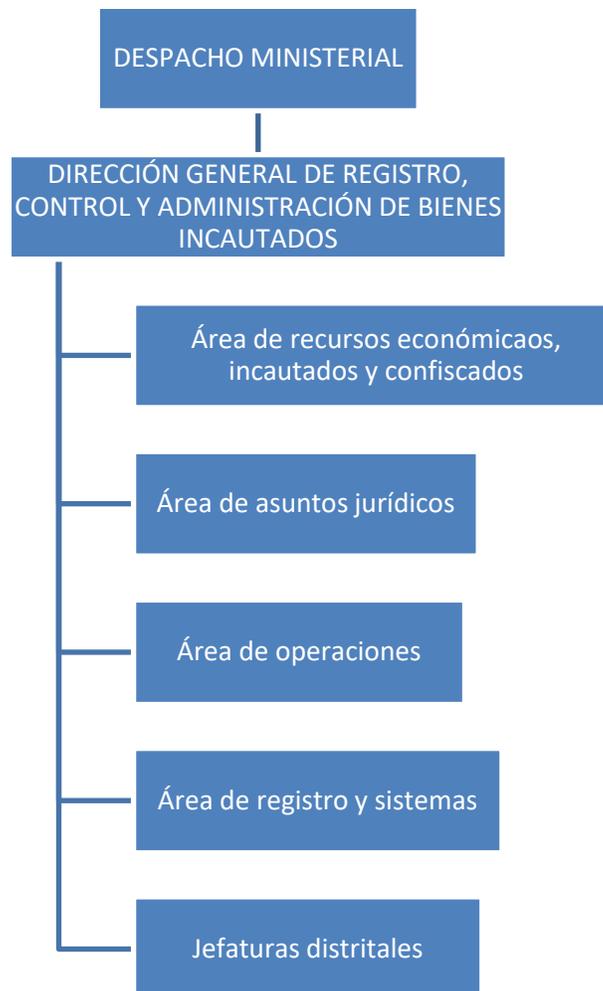


Ilustración 32. Estructura organizacional de DIRCABI. Fuente: Ministerio de Gobierno.



De acuerdo con el Manual, el objetivo de la dirección general de DIRCABI es “Administrar, controlar y monetizar bienes secuestrados, incautados y confiscados en procesos penales, vinculados al tráfico ilícito de sustancias controladas; así como de la administración, control y monetización de bienes objeto de Pérdida de Dominio a favor del Estado, conforme al reglamento”

5.5.1.4. Área de operaciones

De acuerdo con el Manual de Organización y Funciones de DIRCABI, el área de operaciones tiene por objeto “proponer evaluar, fiscalizar, controlar y verificar el cumplimiento de las actividades administrativas, técnicas y operativas que viabilicen la administración de los bienes secuestrados, incautados, confiscados y cuyo dominio haya sido declarado a favor del Estado, en el marco de la legislación vigente”.

De acuerdo con la información suministrada por DIRCABI, esta área tiene siete (7) colaboradores distribuidos así:

| Nº | CARGO | PUESTO | PROFESIÓN | FUNCIONES QUE CUMPLE |
|----|-------------------------------------|-------------------------------------|--|--|
| 1 | RESPONSABLE NACIONAL DE OPERACIONES | RESPONSABLE NACIONAL DE OPERACIONES | Lic. Adm. Empresas auditor sistemas de calidad | responsable nacional de operaciones, manejo de registros, control y administración de bienes incautados, monetización de bienes, comodatos y depósitos provisionales de bienes del estado |
| 2 | AUXILIAR DE OPERACIONES | AUXILIAR DE OPERACIONES | Secretario Contador | elaborar cites en función a hojas de ruta, seguimiento de tramites a las distritales, custodio de archivo de la unidad de operaciones, y otras tareas a requerimiento del inmediato superior |
| 3 | SUPERVISOR DE BIENES | SECRETARIA DIRECCIÓN | Ingeniero Químico | elaboración de comodatos, depósitos provisionales, supervisión a bienes, respuesta a cites, reuniones de cooperación |



| | | | | |
|----------|----------------------------|-----------------------------|--------------------------------------|--|
| 4 | SUPERVISOR DE MONETIZACIÓN | SUPERVISORA DE MONETIZACIÓN | Abogado | monetización de bienes, supervisión de bienes, elaboración de respuestas a solicitudes de comodato, elaboración de manual. |
| 5 | INSPECTOR DE JUZGADOS | INSPECTOR DE JUZGADOS | Abogado | elaboración de informes, respuestas a cites, solicitudes de comodatos, apoyo a monetización, revisión de documentación, apoyo legal diversos temas |
| 6 | OPERADOR DE BIENES | OPERADOR DE BIENES | Ingeniero Agrónomo | elaboración de hojas de ruta, respuestas de solicitud de comodatos, elaboración de manual, cotización de semovientes |
| 7 | OPERADOR DE BIENES | OPERADOR DE BIENES | Técnico superior mecánica automotriz | atención a hojas de ruta, trabajos operativos apoyo a las distritales y otras labores encomendadas por la dirección general |

Tabla 9. Plantilla de colaboradores del área de operaciones. Fuente: DIRCABI.

5.5.1.5. Área de asuntos jurídicos

De acuerdo con el Manual de Organización y Funciones de DIRCABI, el área de asuntos jurídicos tiene por objeto “otorgar el asesoramiento jurídico, gestionando y efectuando seguimientos a los procesos judiciales de pérdida de dominio y otros a nivel nacional, así como controlar la estricta observancia en los diversos trámites y procedimientos en los que DIRCABI tenga participación, asegurando una correcta aplicación de las normas”.

De acuerdo con la información suministrada por DIRCABI (comunicación DIRCABI/AAJ/ N° 014/2020 del 16 de marzo de 2020), esta área cuenta ocho (8) colaboradores con el siguiente perfil profesional:



| Nº | CARGO | PUESTO | PROFESIÓN | FUNCIONES QUE CUMPLE |
|----|-------------------------------|----------------|-----------|---|
| 1 | RESPONSABLE NACIONAL JURIDICO | RESPONSABLE IV | Abogado | Coordinación con dirección, distritales, supervisores de juzgados, enlaces jurídicos, en procesos penales, de pérdidas de dominio, supervisión de las unidades jurídicas, atención a procesos administrativos, elaboración de resoluciones administrativas, atención de despacho, tramites en general, cooperación y auxilio en procesos penales. |
| 2 | SUPERVISOR DE JUZGADOS | PROFESIONAL IX | Abogado | Patrocinio en procesos de pérdida de dominio, atención a trámites administrativos, asistencia a reuniones y toda instrucción por el superior inmediato |
| 3 | SUPERVISOR DE JUZGADOS | PROFESIONAL IX | Abogado | Patrocinio en procesos de pérdida de dominio, atención a trámites administrativos, asistencia a reuniones y hojas de ruta |
| 4 | SUPERVISOR DE JUZGADOS | PROFESIONAL IX | Abogado | Patrocinio en procesos de pérdida de dominio, atención a trámites administrativos, asistencia a reuniones y atención de trámites administrativos |
| 5 | SUPERVISOR DE JUZGADOS | TÉCNICO IV | Abogado | Patrocinio en procesos de pérdida de dominio, atención a trámites administrativos, asistencia a reuniones y atención de trámites administrativos |
| 6 | CONSULTOR DE LINEA | PROFESIONAL | Abogado | Gestión legal de procesos judiciales y de perdida de dominio, trámites administrativos, seguimiento en procesos de pérdida de dominio y actividades |



| | | | | |
|---|----------------------|-------------------|---------|---|
| | | | | designados por el inmediato superior. |
| 7 | CONSULTOR DE LINEA | PROFESIONAL | Abogada | Gestión legal de procesos judiciales y de pérdida de dominio, trámites administrativos, seguimiento en procesos de pérdida de dominio y actividades designados por el inmediato superior. |
| 8 | AUXILIAR DE JUZGADOS | ADMINISTRATIVO IV | Abogado | Correspondencia, seguimiento a hojas de ruta, elaboración de notas, remisión de correspondencia, coordinación con las distritales y actividades designados por mi superior inmediato. |

5.5.1.6. Área de recursos económicos, incautados y confiscados.

De acuerdo con el Manual de Organización y Funciones de DIRCABI, el área de recursos económicos, incautados y confiscados tiene por objeto “administrar, gestionar y controlar los recursos financieros, bienes, servicios y otros necesarios para el funcionamiento de DIRCABI”.

El área hoy es conocida como Área de Recursos Económicos. El Decreto Supremo 26143 la denominaba Unidad Administrativa de Recursos Económicos Incautados y Confiscados, pero ese Decreto fue derogado.

Esta área hoy cuenta con cuatro (4) funcionarios: el responsable del área; la asistente del responsable del área; el supervisor de recursos económicos; y el enlace administrativo.

- a) Responsable del Área de Recursos Económicos:** El responsable del área es el encargado de la supervisión a nivel nacional, de los recursos monetarios que ingresan (confrontar las boletas de depósito con la información de las cuentas), además se encarga de las transferencias con las que se hacen las distribuciones de los recursos monetizados. También elabora los proyectos de



regulación interna, como manuales, reglamentos, protocolos etc. Actualmente se ocupa del manejo del recurso humano en DIRCABI.

- b) **Asistente del responsable del Área de Recursos económicos:** La asistente de esta área está encargada de almacenes de materiales y suministros, para el funcionamiento de DIRCABI: básicamente elementos de papelería, aseo y otros.
- c) **Supervisor de recursos económicos:** El supervisor de recursos económicos tiene la función de hacer las conciliaciones bancarias de los depósitos que se hacen a nivel nacional. DIRCABI solicita, mediante instructivo, que los investigadores del FELCN del caso hagan el depósito directo en la cuenta de recaudo y les entreguen en las distritales de DIRCABI la copia del comprobante de consignación. Las distritales envían la imagen de la consignación por correo electrónico, y el supervisor de recursos económicos se encarga de la conciliación bancaria de las cuentas.

Otra de sus funciones es la verificación de los gastos administrativos de los bienes. Así, por ejemplo, cuando alguna distrital envía una orden de devolución de un vehículo, el supervisor verifica si la administración de ese vehículo ha generado gastos. En ese caso, el beneficiario debe hacer el pago y traerlo a DIRCABI. El tema es que en el 95% de los casos no hay gastos administrativos registrados, y entonces el supervisor hace un informe diciendo que en el sistema no aparece un gasto, para que se pueda devolver. El gasto administrativo debería estar registrado en el SIREBI II, que tiene una casilla para registrar el gasto administrativo. Hoy no está claro quién debe registrar el gasto administrativo. Por costumbre lo han hecho las distritales, pero no lo hacen.

Un punto importante es que el supervisor ni siquiera tiene acceso al SIREBI II. Por eso el supervisor debe pedir al área de registro y sistemas que le envíen el pantallazo. Si el pantallazo muestra que no hay gastos, el supervisor no tiene forma alguna de saber si hubo gastos, pero no se registraron. Si en el pantallazo aparecen gastos, entonces el supervisor exige la boleta de consignación de esos gastos en la cuenta recaudadora.

Esta supervisora de recursos administrativos también hace las devoluciones de recursos líquidos (la devolución de los demás bienes se hace por la distrital que tiene el bien).

- d) **Enlace administrativo:** El enlace administrativo (Lourdes Virginia Nina Foronda) ayuda a la elaboración y seguimiento al presupuesto de la entidad. También ayuda a la planeación,



mediante la elaboración del POA, a lo cual también hace seguimiento. Ayuda a la programación y contratación de bienes y servicios a nivel nacional. Las distritales pueden hacer compras con recursos de sus fondos rotativos, pero esta funcionaria lo controla. Ella también controla el pago de los servicios básicos.

Según lo manifestado por la entonces responsable del área, un punto crítico de la ineficiencia del área jurídica es la revisión y aprobación de los documentos que deben emitir o suscribir las distritales. Para esta revisión, las distritales remiten físicamente las carpetas y proyectos, lo cual tarda en promedio 24 horas, puesto que se envía por courier privado. Normalmente, el courier pasa hacia las 6 pm, recoge los documentos, los mandan en el siguiente vuelo a La Paz y llegan a la dirección nacional hacia el mediodía del día siguiente. Estas dilaciones se evitarían si el intercambio de documentos fuera electrónico. Lamentablemente, DIRCABI no tiene correo electrónico institucional y los correos institucionales del Ministerio de Gobierno asignados no funcionan apropiadamente. En la práctica, los funcionarios utilizan sus correos electrónicos personales, lo cual supone un grave riesgo a la seguridad de la información de DIRCABI, pues todos ellos conservan en sus correos personales mensajes que contienen información de los bienes administrados por la entidad. Esta información podría ser vendida o difundida sin autorización por cualquiera de los abogados, o por un exfuncionario inconforme con la administración, ya que DIRCABI no tiene control alguno sobre esa información, ni mientras el funcionario está en servicio ni a su retiro.

El área de recursos económicos no participa en el proceso de monetización. Eso es responsabilidad del área de operaciones. El área de recursos económicos interviene después de la monetización, a partir del momento en el cual los dineros ingresan en la cuenta recaudadora.

5.5.1.7. Área de registro y sistemas

De acuerdo con el Manual de Organización y Funciones de DIRCABI, el área de registro y sistemas tiene por objeto “asegurar el correcto funcionamiento del Sistema Informático Integrado de Bienes (SIIB) de manera que se cuente con información oportuna confiable y verás correspondiente a los procesos administrativos y judiciales de DIRCABI; así como verificar el registro de la documentación remitida por las unidades departamentales para su correspondiente archivo”.

En esta área se tiene de planta 4 personas y 3 consultores de línea. Se está esperando la llegada de 2 personas más este año. Los cargos que conforman esta área son los siguientes:

- La responsable del área



- Un supervisor de archivo
- Un técnico de archivo
- Un Supervisor de sistemas
- 1 consultor de línea analista (migración y consolidación de base de datos)
- 2 consultores de línea desarrolladores (desarrollan soluciones on line provisionales)

Esta área se ha organizado informalmente en dos equipos: el equipo de registro y el equipo de sistemas. Cada uno de ellos a cargo de un supervisor.

5.5.1.7.1. Equipo de registro

Este equipo está a cargo de un supervisor que ingresó apenas el viernes 10 de enero de 2020, y cuenta con un técnico que ingresó en abril de 2019. El supervisor es informático con experiencia en archivo. El técnico es bibliotecóloga y abogada.

El supervisor de archivo se encarga de la administración documental del archivo del área de registro y sistemas, supervisión y seguimiento de la documentación de las oficinas departamentales, la elaboración de un reglamento de manejo de archivo, la supervisión de proyectos de digitalización y otras tareas relacionadas al acceso documental de expedientes de casos.

El técnico es el responsable de revisar los datos de los trámites administrativos de bienes: comodatos, depósitos provisionales, devoluciones, restituciones y otros para cerciorarse que los datos sean consistentes y la documentación esté disponible para distintos fines concernientes a otras áreas, revisión de documentación asociada a la serie Casos, organización del archivo y otras relacionadas al manejo archivístico del área de registro y sistemas.

A este equipo se remiten los partes de novedades enviados por la FELCN, informando incautación de sustancias ilícitas, controladas y bienes (vehículos). Antes, esos partes se ingresaban a una base de datos en Excel. Hoy se escanean y depositan en un repositorio digital (se está trabajando para que sea virtual y las distritales puedan acceder a ello), y se cruzan con la base de datos de casos, para verificar si hay coincidencias.

El técnico también es el responsable de revisar los datos de los trámites de comodatos, depósitos provisionales, devoluciones, para cerciorarse que los datos sean consistentes. Además, también está a cargo de la organización de la documentación: serie casos.



5.5.1.7.2. Equipo de sistemas

Este equipo solo cuenta con un funcionario, que hace también las veces de supervisor. Él se encarga de supervisar los proyectos informáticos; administrar la infraestructura tecnológica; apoyar con las conexiones VPN con las distritales; apoyar con la supervisión de los consultores en línea; y hacer algunos desarrollos que le son requeridos en función de los limitados recursos asignados.

5.5.1.8. Jefaturas distritales

De acuerdo con el Manual de Organización y Funciones de DIRCABI, las jefaturas distritales tienen por objeto “cumplir los lineamientos y ejecutar actividades administrativas, técnicas y operativas, que viabilicen la administración, control y monetización de bienes secuestrados, incautados, confiscados y cuyo dominio haya sido declarado a favor del Estado, en el marco de la legislación vigente”.



5.5.2. Gobierno corporativo

Las entrevistas sostenidas con los funcionarios de nivel directivo de CONALTID y DIRCABI permitieron apreciar, que tanto el SABI en su conjunto, como DIRCABI en su calidad de administrador, carecen por completo de herramientas para asegurar el buen gobierno corporativo.

Por supuesto, el Estado Plurinacional del Bolivia tiene leyes y decretos que promueven la transparencia, la integridad y la moralidad pública. Sin embargo, la percepción de la situación del Estado Plurinacional de Bolivia en esa materia es negativa.

En efecto, la calificación obtenida por Bolivia en los informes, reportes y rankings internacionales muestra que el país tiene importantes desafíos institucionales en materia de transparencia, institucionalidad y competitividad pública:



- a) En el ranking de percepción de la corrupción 2019 elaborado por Transparencia Internacional sitúa a Bolivia en el puesto 123 entre 180 países (Transparencia Internacional, 2019).
- b) El ranking de secretismo financiero elaborado por la organización internacional Tax Justice ubica a Bolivia en el puesto 4 entre 133 países evaluados. (Tax Justice, 2019)
- c) El ranking Doing Business del Banco Mundial ubica a Bolivia en el puesto 150 de 190 economías analizadas (World Bank, 2019).
- d) El Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial ubica a Bolivia en el puesto 107 de 141 países evaluados (World Economic forum, 2019).

Todos los informes citados toman en consideración la efectividad de la regulación, más que la existencia misma de normas para promover la ética, la integridad, la transparencia y prevenir la corrupción. De tal suerte que, en todos esos ranking e indicadores, no basta tener normas sobre la materia, sino que se tiene en cuenta el efectivo cumplimiento de esas normas. En este sentido, la calificación obtenida por Bolivia sugiere que, a pesar de la existencia de un marco jurídico, dichas normas no se cumplen a cabalidad.

A pesar del difícil entorno existente, el SABI como sistema, y DIRCABI como administrador, no tienen instrumentos o mecanismos dirigidos a asegurar el buen gobierno en el ejercicio de sus competencias y facultades, ni para asegurar y controlar la ética, la integridad, la transparencia y prevenir la corrupción. Es así como:

- a) No existe dentro del SABI como sistema, ni dentro de DIRCABI como administrador, un comité, consejo o tribunal de ética, ni un oficial de integridad, ética, transparencia o cumplimiento, que pueda ejercer un liderazgo ético en el sistema o en la organización que lo administra.
- b) No existen políticas, reglamentos, manuales o guías de buen gobierno corporativo, que den lineamientos, criterios o procedimientos orientados a asegurar la toma de decisiones éticas, transparentes y con responsabilidad social a nivel directivo.
- c) No existe un código, manual o guía de integridad o ética, para la orientación en la toma de decisiones al nivel administrativo u operativo.
- d) No existe una política de administración de información sensible y manejo de datos personales.



- e) No existe una política de transparencia corporativa y rendición pública de cuentas.
- f) No existe dentro del SABI como sistema, ni dentro de DIRCABI como administrador, un área, departamento, unidad o funcionario responsable de: diseñar un plan anual de auditoría por procesos; ejecutar ese plan de auditoría; entregar de forma periódica informes de auditoría al director del sistema (CONALTID) y/o al administrador; exigir la implementación de planes de mejoramiento derivados de los hallazgos de auditoría; hacer seguimiento a los planes de mejoramiento, para cerciorarse de su ejecución.
- g) No existe dentro del SABI como sistema, ni dentro de DIRCABI como administrador, un área, departamento, unidad o funcionario responsable de adelantar investigaciones disciplinarias internas, frente a posibles casos de violaciones a las leyes, decretos, reglamentos o políticas vigentes.
- h) No existe dentro del SABI como sistema, ni dentro de DIRCABI como administrador, un área, departamento, unidad o funcionario responsable del cumplimiento normativo (oficina y/o oficial de cumplimiento).
- i) No existe dentro del SABI como sistema, ni dentro de DIRCABI como administrador, un área, departamento, unidad o funcionario responsable de la gestión integral de riesgos: identificar, medir y mitigar los riesgos a los que está expuesto el SABI como sistema, y DIRCABI como entidad. En especial, el riesgo de corrupción.
- j) No existe dentro del SABI como sistema, ni dentro de DIRCABI como administrador, un programa o sistema para la gestión del riesgo de corrupción, que satisfaga los estándares mínimos de la ISO37001, o de otras buenas prácticas internacionales recomendables en esa materia.
- k) No existe dentro del SABI como sistema, ni dentro de DIRCABI como administrador, un programa o sistema para la gestión del riesgo de lavado de activos y contra la financiación del terrorismo, que satisfaga los estándares mínimos del GAFI, o de otras buenas prácticas internacionales recomendables en esa materia.
- l) No existe dentro del SABI como sistema, ni dentro de DIRCABI como administrador, un procedimiento para la debida diligencia en el conocimiento de proveedores, empleados,



contratistas y compradores de los bienes monetizados. En esa medida, no hay mecanismos para impedir que personas relacionadas con los delincuentes, o los delincuentes mismos, readquieran durante el proceso de monetización los bienes que se les ha quitado.

- m) No existe dentro del SABI como sistema, ni dentro de DIRCABI como administrador, una ruta de denuncia de casos de corrupción, ni de otras irregularidades, para ciudadanos o funcionarios.

5.5.3. Infraestructura de DIRCABI

5.5.3.1. Infraestructura física

Como tantas veces se ha aclarado, DIRCABI es una entidad desconcentrada adscrita al Ministerio de Gobierno, que carece de personería jurídica, autonomía presupuestal e independencia funcional. Por consiguiente, no tiene una infraestructura física propia. Los activos fijos que utiliza para su funcionamiento: a) son propiedad del Ministerio de Gobierno, quien se los ha entregado para su uso; o b) son bienes incautados que le han sido entregados en administración, y que la entidad ha tomado para el uso institucional.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante aclarar que el inmueble donde están ubicada la dirección nacional de DIRCABI en la ciudad de La Paz es un inmueble alquilado. No obstante, esta consultoría ha tenido conocimiento de la decisión de trasladar la dirección general a la ciudad de Santa Cruz, donde se está buscando un bien inmueble incautado para mudarse.

Las casas, galpones, depósitos, bodegas y almacenes que utilizan las distritales para su funcionamiento son inmuebles incautados tomados por DIRCABI para uso institucional. Lo propio ocurre con los vehículos utilizados por los funcionarios de DIRCABI en las distritales, para sus desplazamientos.

Los muebles y enseres que utilizan los funcionarios de DIRCABI para desempeñar sus funciones responden a esa misma lógica. Los equipos de cómputo y material de escritorio son propiedad del Ministerio de Gobierno, quien los destina al funcionamiento de la entidad. Otros muebles como escritorios, televisores, aires acondicionados, mesas, sofás etc. provienen en su mayoría de incautaciones que se toman para uso institucional, la mayoría de las veces de facto (sin resolución de uso institucional). Algunos pocos son adquiridos por DIRCABI con cargo al presupuesto asignado por el Ministerio de Gobierno.



Esta consultoría pidió el inventario de bienes muebles, enseres e inmuebles destinados al uso institucional o asignados por el Ministerio de Gobierno. El área de recursos económicos, incautados y confiscados informó, que no existe un inventario semejante al interior de DIRCABI. Actualmente no es posible conocer en detalle la relación de bienes que conforman la infraestructura física de DIRCABI. Por supuesto, mucho menos su valor.

5.5.3.2. *Infraestructura tecnológica*

5.5.3.2.1. *Hardware*

Mediante correo electrónico enviado a esta consultoría el día 26 de febrero de 2020, a las 11:32 am, la responsable del área de registro y sistemas de DIRCABI remitió como archivo adjunto en formato Word el documento titulado “Remisión de Información – Área de Registro y Sistemas”. Dicho documento contiene un capítulo II titulado “Informe Descriptivo sobre la Infraestructura Tecnológica”. Dicho capítulo contiene toda la información importante para conocer la infraestructura tecnológica de DIRCABI, por lo que a continuación se transcribe la parte relevante del documento:

“Con respecto a la infraestructura tecnológica, actualmente DIRCABI no cuenta con un Centro de Datos (Data Center) diseñado para tal objetivo que albergue todo el equipamiento tecnológico, donde sólo se cuenta con el equipamiento básico, el cual si bien resulta suficiente para el desarrollo de los sistemas propuestos para la presente gestión, se hará necesaria para la siguiente gestión la incorporación de otros equipos para redundancia en función del alcance de los sistemas a ser propuestos para las siguientes gestiones.

A continuación, se realiza la identificación de las principales debilidades en el marco del establecimiento de la infraestructura tecnológica, y si corresponde, se enuncia la mejora propuesta:

- Características arquitectónicas
 - El rack de componentes tecnológicos, correspondía a uno de comunicaciones, no siendo el adecuado para la incorporación de equipamiento tecnológico como ser servidores, storages, switches, entre otros. La acción tomada en la gestión 2019, fue la adquisición de un rack con pdu’s específico.
 - Ubicación sobre un piso parquet, el cual puede generar estática y posible daño a los equipos.



- Ubicación al lado de la ventana, por lo que se tiene el riesgo de acceso a los equipos instalados.
- La división de la oficina donde se encuentra el rack es de madera con acrílico tipo catedral, el cual tampoco es recomendable para un Centro de Datos.
- Sistema de climatización
 - No se cuenta con un sistema de aire acondicionado, cuya función principal es el enfriamiento de los componentes (servidores, routers, switches, entre otros), lo cual puede ocasionar un recalentamiento de los equipos y obligando a apagarlos, perdiendo la conectividad a las Distritales por medio de la VPN.
 - Debido a que los equipos en funcionamiento en el rack de componentes generan calor, la temperatura tiende a subir y al no contar con un sistema de climatización, los equipos pueden sufrir daños.
 - A la fecha se cuenta con un equipo de aire acondicionado de tipo confort, el cual será instalado en los nuevos ambientes de DIRCABI.
- Equipamiento de infraestructura y comunicación
 - Se cuenta con un (1) servidor DELL PowerEdge T420, con memoria de 16 GB, cuatro (4) discos de 600 GB, el cual no es suficiente para la puesta en producción de un sistema informático integrado. La medida tomada para este aspecto fue la adquisición de un (1) Servidor R740, cuyas características están orientadas a iniciar con las actividades de desarrollo informático. Asimismo, en la gestión 2019 se adquirió un storage para el almacenamiento de información.
 - Se cuenta con un router MikroTik, que corresponde a la Distrital La Paz.
 - Se cuenta con dispositivos de conexión a Internet provisto por las proveedoras de servicios.
 - Se cuenta con central telefónica IP básica. El sistema de telefonía es analógico.
 - Todo el edificio cuenta con una instalación de cableado de red antigua y desorganizada, debido a que el inmueble es alquilado y no es posible realizar las instalaciones como corresponde siguiendo estándares de cableado estructurado. Se prevé el traslado y la reinstalación eléctrica.
 - Los switches se encontraban sin protección en gabinetes, los cuales son vulnerables estando al “aire libre”. La medida tomada fue su cambio al rack adquirido y la nueva disposición de los switches en lugares adecuados.
- Sistema eléctrico



- El tablero del sistema eléctrico tiene un interruptor térmico de baja calidad, el cual puede presentar inconvenientes a lo largo del tiempo.
- La conexión eléctrica del Centro de Datos está compartida con todo el piso, donde también se tiene oficinas de la Distrital La Paz. El tablero principal se encuentra en el pasillo, el cual es de bastante riesgo, dado que cualquier persona que pase por el lugar tiene libre acceso al mismo.
- La UPS tiene autonomía de 45 minutos y no presenta redundancia. Si este equipo se daña, todos los equipos conectados que se encuentran en el rack se apagarán.
- No se cuenta con un grupo electrógeno. Si existe algún corte de energía eléctrica, todos los equipos se apagarán pasados los 45 minutos de autonomía.
- Si bien se cuenta con un sistema de puesta a tierra, es necesario realizar una nueva implementación por el cambio de ambientes.
- La iluminación no es la adecuada, debido a que es compartida con las demás oficinas.

- Sistema de seguridad
 - No se cuenta con cámaras de seguridad.
 - No se cuenta con un sistema de control de ingreso al Centro de Datos.

- Sistema de detección/extinción de incendio
 - No se cuenta con un sistema de detección de incendios.
 - Se cuenta con un extintor instalado en el Centro de Datos provisional y dentro de la oficina de archivo del Área de Registro y Sistemas; como así también las Áreas Nacionales y las oficinas distritales cuentan con extintores.

- Equipos computacionales
 - Si bien se cuenta con equipos i5 e i3; en las oficinas distritales y en la oficina nacional todavía se encontraba trabajando con equipos core 2 duo o de menor gama en algunas distritales. En la oficina nacional y algunas oficinas departamentales se logró la actualización por el equipamiento adquirido en la gestión 2019.
 - Actualmente, sólo se cuenta con dos (2) escáneres de alto tráfico: uno en la oficina departamental de Santa Cruz y otro en el Área de Registro y Sistemas, para la documentación generada tanto en la oficina nacional como en las oficinas distritales. Cabe mencionar, que con los esfuerzos correspondientes y la asignación en la modificación presupuestaria de la gestión 2019, se logró poder incluir dos (2) escáners de mediano tráfico. Dentro del Proyecto “Sistema Informático



Integrado de Bienes Componente: Digitalización de Documentos de Casos del Archivo de DIRCABI” presentado por DIRCABI ante el CONALTID, se tiene especificado la adquisición de escáneres para las oficinas departamentales

Debido a la evolución de la tecnología en lo referido a infraestructura: velocidad de procesamiento, capacidad de almacenamiento, dispositivos de almacenamiento secundario, entre otros aspectos; los equipos que conforman la infraestructura actual de la DIRCABI tienen limitaciones respecto a la atención de los servicios que debe ofrecer.

Un aspecto importante a mencionar, es que si bien no es posible implementar un Centro de Datos con los estándares generalmente aceptados por la infraestructura donde se encuentra la oficina nacional de DIRCABI, en la gestión 2019, se realizó algunas compras de equipos que permitirán poder centralizar la información (mencionadas en línea arriba) y que las mismas ya no se encuentren dispersas, como así también, para mejorar la comunicación e interconexión; entre ellas se mencionan un (1) rack, un (1) servidor, un (1) storage, (1) un switch core y un (1) switch capa 2. Se indica también que no se cuenta con los equipos para la redundancia correspondiente, es decir, los mismos equipos, por lo que corresponderá implementarlos una vez que se seleccione el lugar definitivo del Centro de Datos de DIRCABI” (Informe Remisión de Información – Área de Registro y Sistemas, 26 de febrero de 2020).

Dicho informe también incluye las siguientes tablas descriptivas de los recursos de hardware, a disposición de la entidad:

| Servidor | Cantidad | Características | Balanceo Físico | Redundancia Infraestructura |
|--|----------|---|---|--------------------------------|
| Dell Inc PowerEdge T420 | 1 | -CPU core: 6CPU x 2.199 GHz -Procesador: Intel Xeon CPU E5-2430 -Core x Sockets:6 -Almacenamiento: 1.63 TB -RAM: 16 Gb. | -Confiabilidad de Red: Balanceo del tráfico de Red por enrutamiento desde el modem de control de tráfico de información. -Aseguramiento de la infraestructura de la Red (Canales para Gestiones remotas – VPN - Firewall). | -Arquitectura clúster: ninguna |
| Dell Inc PowerDell R740 | 1 | -CPU core: 32CPU x 2.10GHz -Procesador: Intel Xeon Silver 4216 CPU 2.10GHz | | |



| | | | | |
|----------------|---|---|--|--|
| | | -Core x Sockets:16 -Almacenamiento: 223Gb. -RAM:127 Gb. | | |
| Storage | 1 | -DEIIIMEC SCv3020 -Capacidad para 30 unidades de disco duro intercambiables en caliente SAS de 2,5 pulgadas (SAS de 12 Gb). -Dos Controladoras de almacenamiento de intercambio directo con una ranura para tarjeta E/S. Almacenamiento físico de 7.64 Tb. | | |

Tabla 10. Cantidad y Características de los servidores físicos. Fuente: Informe de remisión de información del área de registro y sistemas, 26 de febrero de 2020.

| Detalle | Descripción |
|--|--|
| Switch core | Modelo: S4128F-ON -DELL EMC Networking S4128F-ON. -Puertos: 28x 10GbE SFP+, 2x GbE QSFP28 - Dual en configuración redundante hot-plug |
| Switch comunicación | - DELL EMC Networking N2048P, Layer 2. -Puertos: 48 x 1GbE, 2 x 10 GbE SFP+. |
| Firewall - Router de comunicación | Modelo Mikrotik Modelo CC R1009 8G |

Tabla 11. Descripción de sistemas de interconectividad. Fuente: Informe de remisión de información del área de registro y sistemas, 26 de febrero de 2020.



| Detalle | Almacenamiento | Sistema Operativo | Recurso de memoria | Software Base |
|---|----------------|--|--------------------|---|
| Servidor Virtuales <ul style="list-style-type: none"> • S.O. cámara de seguridad CBBA. • Catalogo virtual. • Servidor para control de acceso – ANH - SEGIP • S.O. repositorio digital ALFRESCO. • Servidor para el Sistema de Reportes. • Servidor de Base de Datos. • Servidor almacenamiento Report. • Servidor para servicios de gastos Administrativos. | 100Gb | -Centos 8-9 -Ubuntu Server 14 - Base de datos Postgres v10 | 2Gb | VMWare EXI 5 – 6 – con licencia operativa |

Tabla 12. Cantidad y Características de los Servidores Virtuales. Fuente: Informe de remisión de información del área de registro y sistemas, 26 de febrero de 2020.

| N° | DESCRIPCIÓN | CANTIDAD | PRECIO UNITARIO (Bs.) | PRECIO TOTAL (Bs.) |
|-------------------------------------|--------------------|----------|-----------------------|--------------------|
| 1 | Equipo Storage | 1 | 96.116,00 | 96.116,00 |
| 2 | Switch Capa 3 | 1 | 34.095,00 | 34.095,00 |
| 3 | Switch Capa 2 | 1 | 22.197,00 | 22.197,00 |
| 4 | Servidor Rackeable | 1 | 76.893,00 | 76.893,00 |
| | Escáners | 2 | 31.649,00 | 63.298,00 |
| MONTO TOTAL ADJUDICADO (Bs.) | | | | 292.599,00 |

Tabla 13. Equipamiento orientado a Data Center Gestión y Archivo 2019. Fuente: Informe de reporte de información del área de registro y sistemas, 26 de febrero de 2020.

5.5.3.2.2. Software



5.5.3.2.2.1. Generalidades

Bolivia tiene una política de soberanía informática, la cual restringe la adquisición del sistema operativo Windows. Debido a ello, los informáticos del Ministerio de Gobierno le exigían a DIRCABI que comprara equipos con sistema operativo Linux, y con OpenOffice. El tema es que los sistemas misionales de DIRCABI no funcionan con Linux, en especial SIREBI. La responsable del área buscó y encontró varios precedentes en los que el Ministerio de Gobierno había comprado equipos con sistema operativo Windows y, con ello, logró que le autorizaran a comprar computadores con ese sistema operativo y con el office de Windows. Gracias a esa gestión, el software que utilizan los computadores adquiridos en 2019, al uso de los funcionarios de DIRCABI, tiene licenciamiento al día.

De otra parte, es muy importante poner de presente que DIRCABI no tiene correo electrónico institucional propio, los correos institucionales del Ministerio de Gobierno asignados no funcionan apropiadamente. La información disponible indica que la tecnología utilizada por el Ministerio de Gobierno para desarrollar el sistema de correos electrónicos no funciona adecuadamente. Los funcionarios entrevistados informaron que los correos electrónicos institucionales asignados por el Ministerio de Gobierno no son confiables: los mensajes no entran o no salen; los archivos adjuntos no se cargan o no salen; los mensajes hacia cuentas de Gmail, Hotmail o Yahoo! no llegan, etc.

Por esta razón, los funcionarios de DIRCABI utilizan sus correos electrónicos personales, lo cual supone un grave riesgo a la seguridad de la información de la entidad, pues todos ellos conservan en sus correos personales mensajes que contienen información de los bienes administrados por la entidad. Esta información podría ser vendida o difundida sin autorización por cualquiera de los abogados, o por un exfuncionario inconforme con la administración, ya que DIRCABI no tiene control alguno sobre esa información, ni mientras el funcionario está en servicio ni a su retiro.

En lo que hace a la interoperabilidad de sistemas con otras entidades, DIRCABI tienen convenios para consulta de información con ANH, SEGIP y el Consejo de la Magistratura (Derechos Reales). Además, tienen un convenio con el Ministerio Público, vía webservice, para información básica de los casos de narcotráfico. Todas las credenciales las maneja el Área de Registro y Sistemas. El director, los responsables de las áreas y algunos responsables de distritales tienen acceso a ciertas fuentes. Sin embargo, es importante aclarar que DIRCABI no tiene una política de seguridad en la información, aunque sí vienen trabajando en una que ya está para resolución administrativa.



De otra parte, resulta relevante mencionar que DIRCABI no tiene un inventario de bases de datos, ni un manual de bases de datos. Sin embargo, el área viene trabajando en un manual de bases de datos.

El Área de Registro y Sistemas de DIRCABI es *unidad solicitante*, lo que significa que ella puede acudir directamente al Ministerio de Gobierno, para solicitar la compra de activos (esencialmente infraestructura tecnológica). En ese rol, el área debe elaborar los TDR o las especificaciones técnicas, así como las justificaciones técnicas, para que el Ministerio adelante el proceso de contratación. Ella también hace parte del equipo de recepción de los equipos, al momento de la entrega.

5.5.3.2.2. Sitio web y servicios on line

DIRCABI no tiene sitio web propio. Actualmente, existe la página web <http://dircabi.mingobierno.gob.bo/>, que está alojada en el sitio web del Ministerio de Gobierno. Debido a esa circunstancia, el área de registro y sistemas no tiene control sobre la página web mencionada, y toda modificación debe ser tramitada a través del Ministerio.



Ilustración 33. Impresión de pantalla de la página web de DIRCABI en el sitio web del Ministerio de Gobierno. Fuente: DIRCABI.

No obstante, el área de registro y sistemas ya inició los trámites para adquirir el dominio www.dircabi.gob.bo, con miras a diseñar y desarrollar un sitio web propio.

La página web de DIRCABI, que está alojada en el sitio web del Ministerio de Gobierno, cumple una función estrictamente informativa. Allí se aloja información sobre la entidad y sus funciones, Como consecuencia de lo anterior, DIRCABI no presta servicio ni ejecuta trámites on line, con los usuarios



o con otras autoridades. Todos los trámites deben realizarse personalmente y con documentación física, acudiendo a las oficinas de las distritales de DIRCABI.

5.5.3.2.2.3. Sistema principal de información misional

El sistema de información misional de DIRCABI es el SIREBI II. Este es un software off line que se utiliza en todas las distritales, para registrar el movimiento del inventario de bienes administrados. Es un software de registro, no de gestión de bienes.

De acuerdo con la información suministrada por el área de registro y sistemas de DIRCABI, “El sistema consta básicamente de dos (2) componentes: i) Aplicativo y ii) Servidor de base de datos. El aplicativo es instalado en los equipos de los usuarios, el cual se conecta a un servidor de base de datos donde almacenan los registros de casos y bienes. Cabe señalar, que este llamado “servidor” no es un equipo especializado para estos fines, sino, se trata de un equipo computacional de escritorio reacondicionado para que funcione como un “servidor” de base de datos. Por la tecnología que se utilizó, no es posible la sincronización en línea desde la oficina nacional a las oficinas distritales, ni viceversa. Entre las funcionalidades del SIREBI II se señalan: i) Consultas, ii) Registro de fondos rotativos, iii) Registro de bienes, inventario de bienes, estados administrativos y judiciales y iv) Configuración de datos y parámetros del sistema, gestión de usuarios, apertura de casos” (Informe de remisión de información del área de registro y sistemas, del 26 de febrero de 2020).

SIREBI II no funciona como un sistema en red que tenga una base de datos centralizada. Este es un software stand alone, que no está en internet ni en red (off line). Esto significa que cada distrital tiene el software instalado en un servidor (computador) y su uso alimenta una base de datos que está allí mismo. Luego no hay una base de datos alimentada por un sistema unificado, sino que hay 8 bases datos (una en cada distrital).

Cada distrital tiene un servidor 24/7 que está en red con todos los computadores de la distrital que usan SIREBI II. Allí se aloja toda la información de SIREBI II de la distrital. En casos muy urgentes, la responsable del Área de Registro y Sistemas puede acceder desde La Paz a los computadores de las distritales de manera remota, usando VPN (Virtual Private Network), y se extrae la base de datos que está en SQL Server. Asimismo, el Área de Registro y Sistemas hace back ups por VPN de manera recurrente.



El área de registro y sistemas viene trabajando en desarrollos con recursos propios (in house), los cuales contribuyen a mejorar la eficiencia de DIRCABI, pero no pasan de ser soluciones transitorias y puntuales a problemas específicos. El SABI demanda una mejora informática estructural, de hondo calado, que le permita modernizarse y operar con una infraestructura acorde al tamaño de su operación.

Como parte de esas mejoras informáticas, el área de registro y sistemas realizó un trabajo de consolidación en un solo gestor de base de datos desarrollado sobre software libre de todas las bases de datos a nivel nacional, trabajo realizado por el Consultor Analista-Desarrollador. Esta consolidación se encuentra en el servidor de DIRCABI (servidor adquirido en el tercer trimestre de 2019), el cual es actualizado de acuerdo con los registros que se realizan en las distritales en el SIREBI II y migradas a través de la red privada virtual (VPN) diseñada para tal efecto. El objetivo de esta consolidación es contar una base de datos única de manera que pueda ser posible el consumo a través de una aplicación informática denominada Sistema de Consulta de Bienes desarrollada por el Área de Registro y Sistemas, el cual fue implementada (como piloto) en el Área de Asuntos Jurídicos y el Área de Operaciones. Lo que significa, que sí existe una base de datos única.

Es importante mencionar que DIRCABI no tiene el código fuente de SIREBI II. La actual administración informó que ese código se extravió desde la administración 2015, pues no está en los archivos, y se ha buscado y no se encuentra.

De hecho, el código se buscó insistentemente en una ocasión en la que el SIREBI II dejó de funcionar de manera generalizada y al mismo tiempo en todas las distritales. Después de investigar la causa de la falla se encontró, que el software está configurado como si estuviéramos en 2015. Ello es así, porque el sistema fue programado con fecha de caducidad el 24 de noviembre de 2015, y para poder seguir usándolo debieron cambiar (retrasar) manualmente la fecha a antes de la caducidad.

Es importante mencionar que no todos los funcionarios de DIRCABI tienen acceso a SIREBI II y solo algunos tienen permisos de consulta o de alimentación. En las distritales solo tienen acceso los responsables de las distritales, quienes normalmente solo tienen permisos de consulta; los inspectores de registro, que tienen permiso para alimentar el inventario de bienes; y los inspectores administrativos, que tienen permiso para alimentar los módulos de gastos administrativos.

Para entender el funcionamiento, alcance y capacidad de SIREBI II se llevó a cabo una visita a la interface del sistema, guiada por el funcionario responsable de registro de la distrital Santa Cruz de DIRCABI. Dicha visita permitió apreciar lo siguiente:



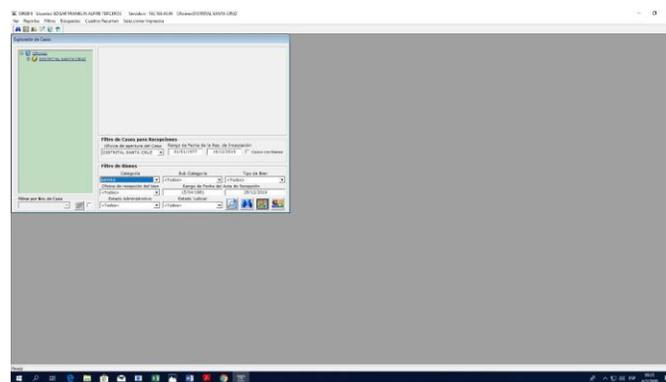
Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



Como la mayoría de los softwares, SIREBI II requiere que el usuario se identifique con un nombre de usuario y una clave:



Cuando se accede al sistema, la ventana principal de SIREBI II muestra la siguiente información:



SIREBI muestra casos abiertos desde 1977. Cada caso tiene un número en SIREBI y ese número debe coincidir con el número de la carpeta en el archivo físico de la distrital. Este número es distinto del número que usan Fiscalía y el Órgano Judicial para identificar los casos. Sin embargo, en el caso de la distrital Santa Cruz, el número de casos registrados en SIREBI no coincide con el número de carpetas que reposa en el archivo físico.

SIREBI II permite buscar casos filtrando por año, por número de caso y por el nombre de la distrital de DIRCABI. Dentro de cada caso puede encontrarse la información de los bienes asociados a él. Los bienes están clasificados por: categorías, subcategorías y tipo de bien. Hay 11 categorías de bienes:



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial

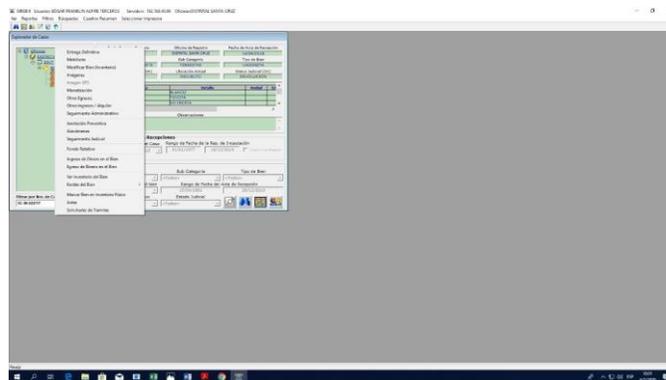


armas, equipos electrónicos, inmuebles, medio de transporte, semovientes, sustancias controladas, valores y otros bienes. Sin embargo, son sólo ocho (8) categorías registradas en el SIREBI II.

Cuando se selecciona un caso, el sistema muestra todos los bienes asociados a ese caso de la siguiente manera:



Si se da clic derecho sobre alguno de los bienes, SIREBI II despliega el siguiente menú:

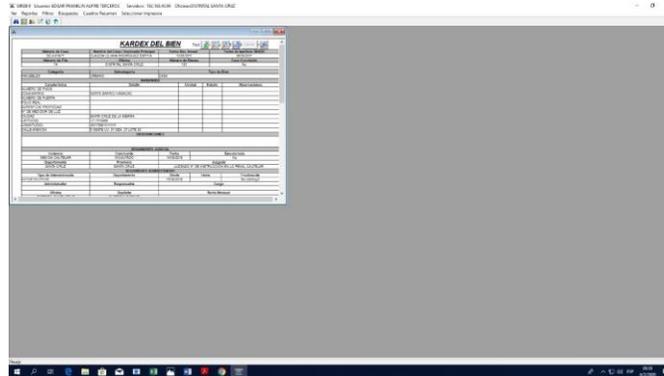


De ese menú, las opciones más importantes son las siguientes: Kardex del bien; seguimiento administrativo; seguimiento judicial; monetización; entrega definitiva; fondo rotativo; anotación preventiva; actas; mobiliario; Ingreso/Alquiler o Egreso; e imágenes.

- a) **Kardex del bien:** El Kardex del bien es un resumen del estado actual de la administración del bien en los ámbitos generales que maneja la DIRCABI. A través del SIREBI II también es posible ver todo el inventario de manera detallada del bien y otras características. Se solicita la modificación de lo redactado.

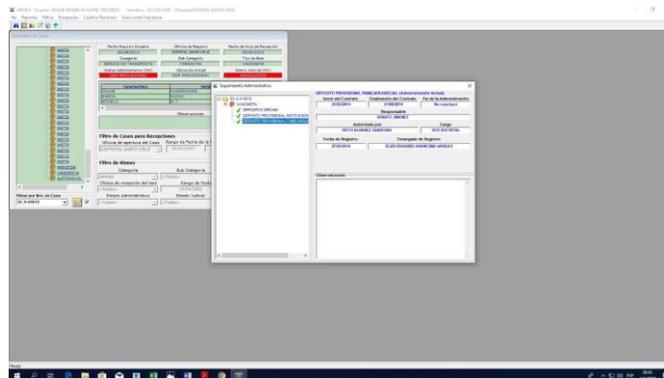


Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



SIREBI también te muestra la hoja de Inventario del Bien, donde se consigna la información sobre las características que identifican el bien.

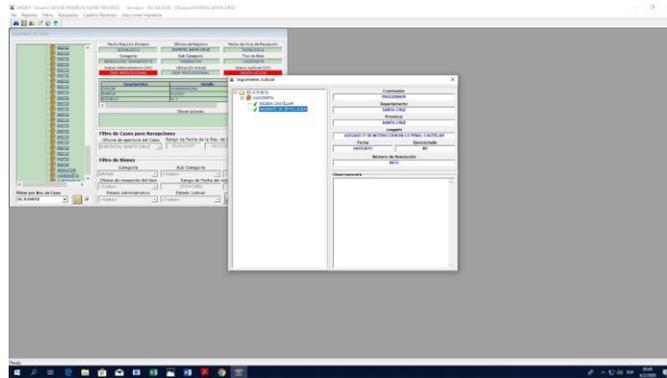
- b) Seguimiento administrativo:** En ese formulario se muestra el estado de Seguimiento Judicial y de Seguimiento Administrativo. Los registros que se ingresan en estos campos no se borran, sino que se van almacenando en una base de datos para dejar la trazabilidad. En el módulo de seguimiento administrativo se registra toda la información sobre la administración actual del bien: quién lo tiene, dónde está, desde qué fecha, hasta qué fecha, etc. Para alimentarlo hay que Finalizar administración actual y proceder a ingresar una Nueva administración.



- c) Seguimiento judicial:** El módulo de seguimiento judicial registra toda la información sobre la situación jurídica del bien: qué juzgado, qué fiscal, si tiene medida de incautación, fecha de la



medida, etc. Para alimentarlo hay que Finalizar instancia actual y proceder a ingresar una Nueva instancia.

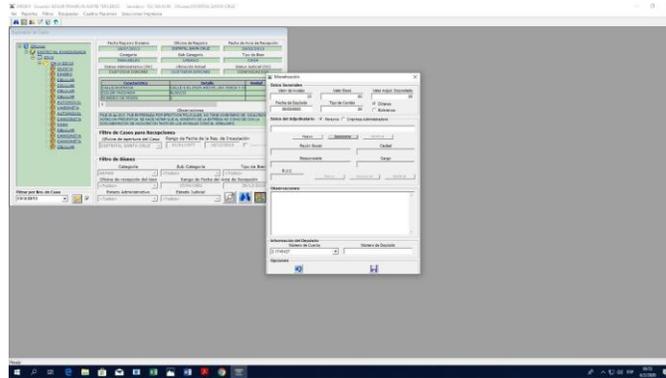


El responsable de alimentar el SIREBI es el inspector de registro, porque el manual indica que solo él debe interactuar con el sistema. Sin embargo, el procede a solicitud de otras áreas. Por ejemplo, el módulo de seguimiento judicial debe ser alimentado y actualizado por el inspector de registro, por demanda de los abogados. El problema es que los abogados no solicitan la actualización de los registros y esto lleva a que SIREBI II esté desactualizado. Por ejemplo, los abogados dicen que en Santa Cruz tiene 115 casos de pérdida de dominio y 20 sentencias (19 a favor una en contra), pero el SIREBI II no lo refleja así, y el inspector de registro sostiene que no le han solicitado el registro de algún caso de pérdida de dominio. Al preguntar a los abogados por qué no solicitan la actualización del sistema, se evidencia que ellos no tienen claro que es su responsabilidad solicitar el registro y la actualización del registro. La distrital se entera del inicio del proceso de pérdida de dominio cuando la Fiscalía los notifica. A partir de ese momento, uno de los abogados de la distrital se apersona en nombre de DIRCABI y actúa como interviniente.

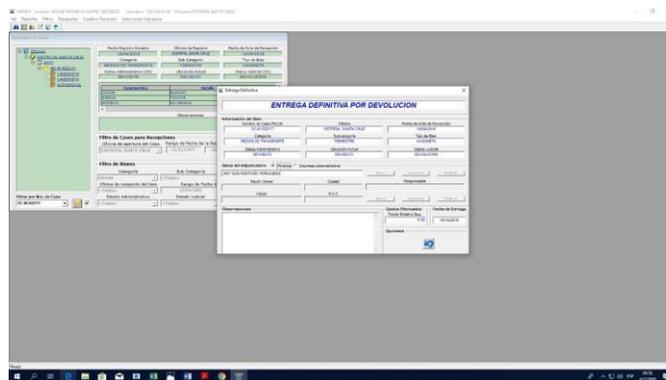
- d) **Monetización:** La opción Monetización requiere que el módulo de seguimiento judicial esté registrado como Confiscado. Cuando es así, el sistema pide registrar todos los datos necesarios para la monetización, tales como: valor del avalúo, valor base, valor depositado, fecha de depósito, tipo de cambio, datos del adjudicatario (nombre, RUC, razón social, representante, etc.)



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



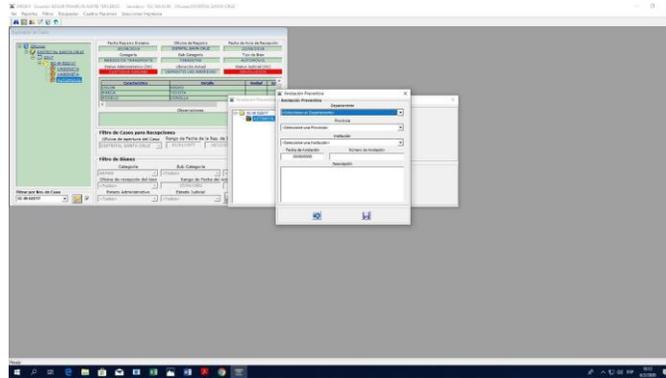
- e) **Entrega Definitiva:** La opción Entrega Definitiva es para la ejecutoria de una sentencia que ordena la devolución del bien al afectado. Allí se registran todos los datos de la persona a quien se le devuelve el bien (nombre, RUC, razón social, representante, etc.), y los datos del bien que se está devolviendo. Esta opción también se usa en procesos de transferencia, remate, entre otros.



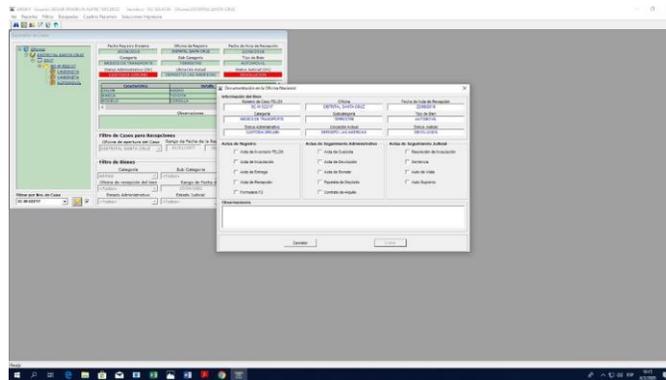
- f) **Fondo Rotativo:** La opción Fondo Rotativo sirve en teoría, para registrar los gastos administrativos, asociados al bien. Se alimenta desde la opción Fondo Rotativo, accediendo con el usuario de la inspectora administrativa (Tania Flores). Pero en el Kardex del Bien puede verse el agregado total global de gastos administrativos asociados al bien.
- g) **Anotación preventiva:** La opción de Anotación Preventiva permite registrar la información sobre la anotación preventiva que tiene el bien: departamento, provincia, institución (Oficina de Derechos Reales, Unidad Operativa de Tránsito, Cota), número de anotación y descripción de la anotación.



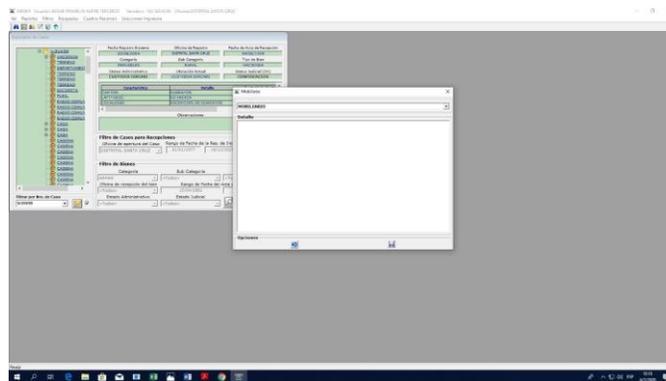
Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



h) **Actas:** La opción de Actas es una lista de comprobación (check list) que permite seleccionar las actas que tiene el bien: acta de registro, acta de inventario, acta de devolución etc.



i) **Mobiliario:** La opción Mobiliario tiene la relación de bienes muebles contenidos en los inmuebles incautados. Solo sirve para bienes.





- j) **Ingreso/Alquiler o Egreso:** Las opciones Ingreso/Alquiler o Egreso están habilitadas para que los inspectores administrativos registren gastos o ingresos asociados a un bien.
- k) **Imágenes:** La opción de Imágenes contiene fotos del bien.
- l) **Reportes:** SIREBI II si bien cuenta con un módulo de reportes generales y exportación a Excel para su posterior procesamiento de acuerdo con requerimiento; se indica también, que paralelamente a ello, se tienen procedimientos para la generación de reportes específicos solicitados por las Áreas Nacionales y por parte de la Dirección General de DIRCABI.

5.5.3.2.2.4. Otro software.

En el informe de remisión de información del área de registro y sistemas, fechado el 26 de febrero de 2020, la responsable de esa área informó que además de SIREBI II, DIRCABI dispone de otras herramientas tecnológicas. Por razones de precisión, a continuación, se transcribe textualmente la información suministrada por esa área:

“Licencias de Sistema Operativo de Servidores

El SIREBI II está instalado sobre Windows 2003 Server, sin embargo, se está migrando a software de licencia de Sistema Operativo de Servidor, porque son considerados sistemas operativos libres y de uso gratuito en el marco de lo establecido en la Ley 164.

Licencia de Motor de base de datos

La base de datos del SIREBI II, corresponde a SQL Server 2000, la misma que se inició la migración a software libre, por lo que no aplicará la licencia de motor de Base de Datos - Postgres: sistema de gestión de bases de datos relacional orientado a objetos y de código abierto, publicado bajo la licencia PostgreSQL

Otro software relevante relacionado

La arquitectura utilizada en la modalidad de nuevos servicios aplicado para la implementación del SIIB, se considera la siguiente arquitectura implementada:

- Sistema RESTful.



- Cliente-servidor: mantiene al cliente y al servidor débilmente acoplados. Esto quiere decir que el cliente no necesita conocer los detalles de implementación del servidor y el servidor se “despreocupa” de cómo son usados los datos que envía al cliente.
- Sin estado: aquí decimos que cada petición que recibe el servidor debería ser independiente, es decir, no es necesario mantener sesiones.
- Cacheable: debe admitir un sistema de almacenamiento en caché. La infraestructura de red debe soportar una caché de varios niveles.
- Interfaz uniforme: define una interfaz genérica para administrar cada interacción que se produzca entre el cliente y el servidor de manera uniforme, lo cual simplifica y separa la arquitectura.
- Sistema de capas: mejorar la escalabilidad, el rendimiento y la seguridad.
- Herramientas de desarrollo principales, orientadas a uso de JAVA, Angular, Node.js, jasperserver, php.

APLICACIONES DESARROLLADAS

Considerando que el SIREBI II es un software Cliente-Servidor que no fue desarrollado para funcionar en un ambiente seguro y por la web, el Área de Registro y Sistemas inició con el desarrollo de varias aplicaciones como ser:

- Sistema de Gastos Administrativos
- Sistema de Consulta de Bienes, el cual incluye la centralización de bases de datos, las cuales se encontraban inicialmente distribuidas, sin la posibilidad de realizar consultas a nivel nacional.

EQUIPOS DE COMUNICACIÓN DEDICADOS

- Tipo de enlace de conexión a internet: FIBRA y ADSL
- Velocidad de conexión: fibra - (15 up- 15 down) Mbps

Inversiones de fortalecimiento de software

Relación de Consultorías de Línea Contratadas la gestión 2019

Tal como se indicó supra, el software utilizado actualmente por DIRCABI sigue una línea de software libre, por lo que no se tiene inversiones al respecto; sin embargo, la contratación de consultores de línea está estrechamente relacionada al desarrollo de aplicaciones informáticas, por lo que a continuación se detalla el monto de contratos realizados.



| N° | DESCRIPCIÓN | CANTIDAD | PRECIO UNITARIO (Bs.) | MESES DÍAS | PRECIO TOTAL (Bs.) |
|-------------------------------------|-----------------------------|----------|-----------------------|------------------|--------------------|
| 1 | Analista Desarrollador | 1 | 11.844,00 | 9 meses, 25 días | 116.466,00 |
| 2 | Desarrolladores de Sistemas | 2 | 11.853,00 | 4 meses, 3 días | 97.194,60 |
| MONTO TOTAL ADJUDICADO (Bs.) | | | | | 213.660,60 |

Tabla 14. Relación de Consultorías de Línea Contratadas la gestión 2019. Fuente: Informe de remisión de información del área de registro y sistemas, 26 de febrero de 2020.

Relación de Consultorías de Línea a Contratar para la gestión 2020

Para la gestión 2020, se tiene previsto lo siguiente:

| N° | DESCRIPCIÓN | CANTIDAD | PRECIO UNITARIO (Bs.) | MESES DÍAS | PRECIO TOTAL (Bs.) |
|-------------------------------------|-----------------------------|----------|-----------------------|-------------------|--------------------|
| 1 | Analista Desarrollador | 1 | 11.853,00 | 11 meses, 27 días | 141.050,70 |
| 2 | Desarrolladores de Sistemas | 2 | 11.853,00 | 11 meses, 27 días | 282.101,40 |
| MONTO TOTAL ADJUDICADO (Bs.) | | | | | 423.152,10 |

Tabla 15. Relación de Consultorías de Línea a ser Contratadas para la gestión 2020. Fuente: Informe de remisión de información del área de registro y sistemas, 26 de febrero de 2020.

Cabe mencionar que todos los productos que se están realizando para preparar los insumos tecnológicos orientados al desarrollo del Sistema Informático Integrado de Bienes, se lo está realizando con un equipo muy reducido de personal, tomando en cuenta que para este tipo de proyectos se requiere una cantidad superior y se están realizando los esfuerzos para poder emprender productos tecnológicos orientados a mejorar la provisión de información”.



5.5.4. Análisis económico de la gestión de DIRCABI

5.5.4.1. Valor económico añadido (Economic Value Added – EVA)

La noción de **valor** tiene una importancia superlativa en la administración moderna. Los libros de texto sobre administración moderna ponen un importante acento en conceptos como valor añadido, agregación de valor, administración de valor, cadena de valor, etc. (Koontz, Weihrich & Cannice, 2012, página 567). A esta corriente de la administración de empresas moderna se le conoce con el nombre de administración basada en la creación de valor (Value-based management).

Uno de los grandes teóricos de la filosofía que inspira la administración basada en la creación de valor es Michael Porter. En uno de sus artículos más famosos, *Ventaja competitiva: creando y sosteniendo un desempeño superior* (1985), Porter explica que la administración basada en la creación de valor hace más competitivas a las organizaciones, en la medida que las obliga a enfocarse no solo en la calidad del producto, sino también en la eficiencia de la *cadena de valor* (value chain). Esta noción de cadena de valor fue popularizada por Porter, para referirse al conjunto de actividades que desarrolla una empresa para agregar valor a las materias primas, hasta tener el producto final.



Ilustración 34. Diagrama de la cadena de valor de Michael Porter. Fuente. Malen, Silva. 2020.

Koontz, Weihrich & Cannice (2012, página 568) explican que el concepto de cadena de valor es mucho más amplio e importante que el de cadena de suministro – también llamada cadena de abastecimiento. Este último hace referencia al conjunto de actividades o procedimientos que lleva a cabo la organización, para adquirir los bienes y servicios necesarios para su funcionamiento. La cadena de suministro es importante para la sostenibilidad del negocio, y también es importante en



el proceso de agregación de valor, porque de él depende por completo la obtención de materias primas que entran al proceso de transformación industrial en el que se les añade valor. Sin embargo, no es el único aspecto determinante de la cadena de valor. En ésta última se tienen en cuenta todos los procesos (tanto misionales como de apoyo) que sirven para agregar o añadir valor a las materias primas, hasta lograr un bien o servicio que el cliente, consumidor o usuario final considere más valioso que el de la competencia, al punto de inclinar hacia él sus preferencias.

Estudiar y optimizar la cadena de valor de una empresa puede generar ventajas competitivas, cuando dicha optimización se traduce en: liderazgo en costos, diferenciación o enfoque.

- Liderazgo en costos: Producir ese mismo bien o servicio a un menor costo.
- Diferenciación: Producir un mejor bien o servicio al mismo costo.
- Enfoque: Ofrecer ese mismo bien o servicio al mismo precio, pero a otro mercado que está desatendido.

Identificar cuál de esos tres escenarios es el más asequible para una empresa es fundamental para su estrategia. De modo que después de evaluar el entorno macroeconómico, conocer a su competencia y entender la industria, la empresa puede escoger una de tres estrategias posibles: liderazgo en costos, diferenciación o enfoque.

El concepto de valor, y la filosofía de administración basada en la creación de valor, son importantes para hacer un diagnóstico profundo del sistema de aprovechamiento de bienes incautados de Bolivia. En efecto, como ya se ha explicado, el SABI puede ser conceptualizado como una maquinaria destinada a la transformación de bienes, para su posterior aprovechamiento: transforma bienes ilícitos en recursos que generan fortaleza institucional y bienestar social. Como cualquier organización, el SABI solo será rentable en la medida que, en dicho proceso de transformación, sea capaz de agregar o añadir valor a los bienes que recibe. Por esta razón, DIRCABI, como administradora del SABI, debe aplicar los métodos y técnicas propias de la administración basada en la creación de valor, para hacerlo competitivo y rentable.

Una forma de saber si el SABI está generando valor, y de medir cuánto valor agrega, es mediante un análisis horizontal de los estados financieros (Ortiz, 2018, página 186): comparando los valores de las utilidades año a año, para identificar si SABI genera flujos de efectivo libres y, en ese sentido, cuál es la tendencia del comportamiento de esas utilidades. Sin embargo, el valor contable no siempre corresponde al valor creado o añadido por la organización. El objetivo financiero de



cualquier empresa es maximizar el valor, crecer y permanecer (Koontz, Wehrich & Cannice, 2012, página 568).

Actualmente, el valor está asociado con la creación de riqueza para los accionistas y/o la capacidad de la organización para generar flujos de caja libres a largo plazo. Una de las técnicas más utilizadas en la actualidad para medir el valor agregado (o destruido) por una organización es el cálculo del indicador EVA: Economic Value Added. Esta técnica fue desarrollada y popularizada por la firma de consultoría financiera corporativa Stern Stewart que se especializa en incrementar la eficiencia de las empresas (Berk & De Marzo, 2008, página 156)

La base del EVA es la idea de calcular el valor separando los aspectos operativos y no operativos. En ese sentido, la utilidad operativa es más importante que la utilidad neta. Sin embargo, a la utilidad operativa hay que adicionar los impuestos a pagar, para encontrar la medida NOPAT: *Net Operational Profit After Taxes*.

$$NOPAT = EBIT * (1 - t)$$

Donde t es el porcentaje de impuestos a las ganancias.

Ahora bien, para efectos de calcular el NOPAT se debe tener en cuenta, que no todos los activos ni todos los pasivos son operativos: se debe calcular el “*capital invertido*” o “*activo operativo neto*”.

$$Capital\ invertido = Activo - Activo\ no\ operacional - Pasivos\ no\ operacional$$

Una vez calculado el capital invertido se puede calcular la rentabilidad de ese capital invertido o ROIC: *Return on Invested Capital*.

$$ROIC = \frac{NOPAT}{Capital\ Invertido}$$

Para calcular el EVA también se requiere calcular el costo promedio ponderado del capital o WACC: *Weighted Average Cost of Capital*:

$$WACC = \left[k_d(1 - t) \frac{D}{D + E} \right] + \left[k_e \frac{E}{D + E} \right]$$



Donde D es la deuda (pasivo); E es patrimonio; k_d es costo de la deuda (%); k_e es el costo del patrimonio (%); y t es tasa de impuesto.

Para entender esta fórmula hay que recordar, que los intereses pagados por la deuda se deducen de la utilidad operacional, para calcular la utilidad antes de impuestos. Esto significa que los impuestos reducen el costo de la deuda. Y eso es lo que se calcula con la fórmula $k_d(1 - t)$

También hay que tener en cuenta que el modelo matemático considera el costo del patrimonio: k_e . El costo del patrimonio es la rentabilidad exigida por los accionistas. También puede ser el costo de oportunidad que tiene el patrimonio, si estuviera invertido en otra actividad.

Finalmente, el modelo matemático utiliza un ponderador calculado por las fórmulas $\frac{D}{D+E}$ y $\frac{E}{D+E}$. Estas fórmulas lo que hacen es calcular el costo promedio del capital, usando como ponderador el porcentaje de participación de la deuda en el patrimonio de la empresa.

Con esta información, el EVA se puede calcular por dos métodos:

$$EVA = Capital\ Invertido * (ROIC - WACC)$$

$$EVA = NOPAT - (Capital\ Invertido * WACC)$$

Una vez calculado el EVA se puede calcular el EVA Spread, con la siguiente fórmula

$$EVA\ Spread = \frac{EVA}{Capital\ Invertido} = ROIC - WACC$$

El EVA Spread indica cuánto EVA se está creando con el capital invertido, lo cual es un excelente indicador de la capacidad que tiene una empresa de crear valor.

Por cualquiera de los métodos que se calcule, los resultados del EVA se interpretan así:

- Si $ROIC > WACC$, entonces $EVA > 0$ y se está creando valor.
- Si $ROIC < WACC$, entonces $EVA < 0$ y eso significa que se está destruyendo valor.
- Si $ROIC = WACC$, entonces $EVA = 0$ y eso significa que no se está creando ni destruyendo valor.



Teniendo en cuenta lo anterior, para maximizar el EVA las empresas deben:

- a) Maximizar el ROIC
- b) Minimizar el WACC
- c) Aumentar capital invertido en unidades que generan EVA
- d) Reducir capital invertido en unidades que destruyen EVA

DIRCABI – como principal administrador del SABI – debería estar en capacidad de medir su ROIC, su WACC, su EVA y su EVA Spread, para saber si está creando valor o destruyendo valor. Lamentablemente, para ello se necesita tener al menos un avalúo aproximado del inventario de activos bajo administración de DIRCABI, y no se dispone de esa información. Tampoco se dispone de datos sobre otras dimensiones financieras como el valor del patrimonio, el valor del activo no operacional, el valor del pasivo no operacional, etc., debido a que CONALTID y DIRCABI no son personas jurídicas y por consiguiente no tienen contabilidad propia ni producen estados financieros propios.

Esta consultoría no pudo hacer la medición del EVA, pero se deja planteado a nivel conceptual y a nivel de técnica, para que ello sea considerado como una oportunidad de mejora en el plan de fortalecimiento.

No obstante, las visitas realizadas por esta consultoría a las distritales de DIRCABI, en especial a las bodegas, galpones y postas en que se depositan los bienes incautados, así como las entrevistas hechas a diferentes funcionarios de todas las entidades involucradas en el SABI, permitieron recolectar elementos de juicio suficientes para sostener que: ***existe una altísima probabilidad de que el SABI no solo no esté creando valor a los bienes que recibe, sino que incluso puede estar destruyendo valor.***

Como se dijo, no se cuenta con un cálculo del EVA que permita demostrar financiera y contablemente esa afirmación. Sin embargo, la inspección física de los bienes almacenados en los depósitos, bodegas, galpones y postas de DIRCABI, sumada a las entrevistas realizadas, llevan a pensar que hay suficientes razones para sostener esa afirmación.

En efecto, pudo constatarse cómo los elementos electrónicos y celulares incautados están almacenados en cajas, donde acumulan polvo por años sin tener mantenimiento alguno. La mayoría de ellos no funciona y se perciben visualmente como basura. A simple vista se observa que es muy difícil (sino imposible) su monetización.



Los vehículos en custodia de DIRCABI, que están parqueados en los galpones y postas, tiene vegetación a su alrededor e incluso en su interior. A muchos de ellos (la mayoría) le han hurtado partes esenciales: piezas del motor, llantas, partes del sistema eléctrico etc. Muchos no funcionan y su reparación, a simple vista, puede valer más que su chatarrización. El caso de los vehículos destinados al uso institucional de DIRCABI, o entregados en comodato a otras entidades, no es mucho mejor. Esos vehículos se aprecian en precario estado de mantenimiento. Algunos están chocados. A otros les han sustituido piezas originales por otras de menor valor o calidad. Casi todos carecen de un mantenimiento adecuado, pues sus tenedores se limitan a ponerle combustible y hacerle el mantenimiento indispensable para que el vehículo encienda y camine, así no lo haga de forma confiable y segura.

El caso de los inmuebles es similar. Algunos están abandonados, sin mantenimiento alguno, padeciendo el deterioro causado por la inclemencia del tiempo, el desuso y el paso del tiempo. Los que están ocupados también carecen de mantenimiento, aunque externamente se ven en mejores condiciones, por el hecho de estar ocupados. Los habitantes o residentes normalmente no tienen incentivos para incurrir en gastos de mantenimiento mejoramiento, puesto que no son bienes de su propiedad y tampoco tienen expectativas de quedarse con ellos. Estas personas tienen en su poder los inmuebles bajo la premisa de que en cualquier momento deberán devolverlos, lo que desincentiva cualquier acción de mejoramiento, o incluso de mantenimiento (salvo que sea algo absolutamente indispensable y de bajo costo).

Todos los funcionarios entrevistados coinciden en que los bienes son recibidos en mejores condiciones de las que se encuentran actualmente, y que prácticamente todos los bienes administrados por el SABI se deterioran. No se encontró un solo ejemplo de un bien al que se le haya añadido algo de valor para su enajenación, salvo por las acciones de saneamiento jurídico que llevan a cabo los abogados de DIRCABI. Casi que podría decirse que el saneamiento jurídico es el único valor que se añade a los bienes que ingresan al SABI. Por supuesto, se trata de un valor añadido muy importante, pero en muchos casos insuficiente: ¿de qué sirve sanear jurídicamente un vehículo que no funciona? ¿alguien estaría interesado en comprarlo en esas condiciones?

Por todo lo expuesto, aun cuando no se cuenta con un cálculo del EVA del SABI, esta consultoría concluye que existe una altísima probabilidad de que el SABI no solo no esté creando valor a los bienes que recibe, sino que incluso puede estar destruyendo valor.



Finalmente, es importante señalar que las estrategias para añadir valor a los bienes pueden ser diversas. Desde el diseño e implementación de procedimientos para el mejoramiento físico de los bienes (pintura, reparación, ornamentación, etc.), hasta el diseño y desarrollo de un proyecto de emprendimiento social que involucre los bienes. Por ejemplo, transformar un inmueble en un centro de formación para la comunidad, que pueda generar valor social en el marco de una estrategia de valor compartido: o sea, una estrategia que no solo beneficia al SABI porque le ayuda a mantener o incrementar el valor del bien, sino que además genera valor a la comunidad.

Ese tipo de iniciativas de valor compartido hoy no están expresamente previstas en la ley boliviana, por lo cual puede afirmarse que, si bien no están prohibidas, tampoco están reguladas. Este vacío normativo genera una situación que los funcionarios de DIRCABI perciben como riesgosa desde el punto de vista legal, lo que los desincentiva a tener este tipo de iniciativas.

Ahora bien, en relación con lo expresado en ese capítulo, el responsable del área de recursos económicos de DIRCABI manifestó lo siguiente:

“Basados en las directrices del presente informe queriendo orientar a la creación del valor y evaluar mediante índices orientados a empresas privadas, debemos poner en consideración de los consultores que la incorporación de este análisis y sin tener montos ni indicadores en el diagnóstico no aporta en la toma de decisiones en el resultado de la consultoría.

Por otra parte, en 1990 surge el concepto de gobernanza que es la adopción de los valores y prácticas empresariales en el sector público, estableciendo que la administración de los asuntos privados es muy distinta de la administración pública, debemos tener en cuenta que nuestro Estado está orientado a la Administración por Objetivos y es evaluado por su eficiencia eficacia y economicidad.

Por otra parte, la DIRCABI no ha podido determinar montos de capital, activos fijos, inventarios, ventas ni menos pasivos”.³¹

Luego, más adelante, el responsable del área de recursos económicos sostiene lo siguiente:

“En complementación a la Observación 5 el diagnóstico debería contemplar lo indicado en la Ley 1178 SAFCO (Ley de Administración y Control Gubernamental del 20 de julio de 1990) cita finalidad es una administración eficaz y eficiente información transparente, la gestión

³¹ Informe ARS-023-2020 Observaciones al informe diagnóstico consultoría DITISA – UE. Página 22.



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



por resultados mediante la evaluación de los Sistemas de la misma Ley que se muestran a continuación:

| | |
|---|--|
| <p>SISTEMAS NACIONALES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sistema Nacional de Planificación - Sistema Nación de Inversión Pública | <p>NORMAS BÁSICAS EMITIDAS POR LOS ÓRGANOS RECTORES</p> <p>N.B. SISPLAN. R.S. 216779, 26 de julio 1996 N.B. SNIP R.S. 216768, 18 de junio 1996 Reglamento Básico de Operaciones del SNIP R.M. 528 del 12 de junio de 1997 Reglamento Básico de Operaciones de Sistema de Información sobre Inversiones (SISIN) R.M. 612 de 27 de junio de 1997</p> |
| <p>SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN Y CONTROL GUBERNAMENTALES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programación de Operaciones. - Organización Administrativa. - Presupuesto. - Administración de Personal. - Administración de Bienes y Servicios. - Tesorería y Crédito Público. - Contabilidad Integrada. - Control Gubernamental | <p>NORMAS BÁSICAS EMITIDAS POR LOS ÓRGANOS RECTORES</p> <p>N.B.S.P.O. R.S. 216784, 16 agosto 1996 N.B.S.O.A. R.S. 217055, 20 mayo 1997 N.B.S.P. R.S. 217095, 4 julio de 1997 N.B.S.A.P. D.S. 26115, del 21 de marzo de 2001 N.B.S.ABS D.S. 25964, 22 de noviembre del 2000 NBT y NBCP R.S. 218056 y 218041, julio 1997 N.B.S.C.I. R.S. 218040, 29 julio 1997 N.De Auditoria Gubernamental R.CGR-1/009/99 P.NGCI, NBCI, CGR enero 2001</p> |

Por lo cual este estudio evidentemente como indicaban en la reunión, se está efectuando bajo parámetros INTERNACIONALES, pero debería existir el análisis conjunto con la nomás nacional de la Ley 1178, cuyo objetivo es el de tener una administración por objetivos y resultados”.³²

Frente a esta apreciación es importante aclarar, que la administración basada en la creación de valor no es exclusiva de la empresa privada. La administración basada en creación de valor ha sido ampliamente aceptada en la administración pública, en la gran mayoría de los países desarrollados. Ello puede verse con claridad en la gran mayoría de los trabajos académicos de administración pública publicados en la última década. Un ejemplo de ello es la Comisión Económica para América Latina de la Organización de Naciones Unidas – CEPAL, que basada en los estudios de Moore (1998), así como en el trabajo de Kelly y Muers (2002), sostiene que “[l]a gerencia pública se fundamenta en la propuesta de que la esencia de la gerencia en los ámbitos públicos radica en la generación de valor público (Moore, 1998) a través de la entrega de servicios (educativo, salud, vivienda, infraestructura, etc.) y la ejecución de programas y proyectos” (CEPAL, 2011). De igual forma, la CEPAL sostiene que “[e]l enfoque en el valor público brinda a la gerencia pública un enfoque estratégico que prioriza la respuesta a los ciudadanos y el mantenimiento de confianza y legitimidad a través de la buena entrega de productos o servicios (Kelly y Muers, 2002)”.

³² Ibid., página 23.



En ese sentido, se equivoca el responsable de recursos económicos, al afirmar que la valoración del SABI bajo criterios de administración basada en la creación de valor no sea procedente, por tratarse de un sistema de administración pública y no de una empresa privada.

En segundo lugar, una cosa es el análisis del desempeño administrativo y económico del SABI, y otra cosa la evaluación del desempeño de los funcionarios y las entidades públicas en el Estado Plurinacional de Bolivia. Es claro que, como todos los países de la región, Bolivia tiene un régimen jurídico para la evaluación del desempeño de sus funcionarios y de sus entidades. Una de las herramientas al uso para ese propósito es el plan operativo anual (POA), que se acostumbra a realizar por parte de las entidades públicas en Bolivia, y que justo con otras herramientas aporta información para determinar si los servidores y las entidades públicas están cumpliendo sus objetivos.

El objetivo de esta consultoría no es evaluar, criticar ni diagnosticar el sistema de evaluación de desempeño de los funcionarios y entidades públicas. Tampoco se ha dicho lo contrario en algún apartado de este documento. Un ejercicio semejante estaría claramente por fuera del alcance de esta consultoría.

Lo que sí es parte del objetivo de esta consultoría es evaluar el desempeño económico del SABI, en términos de su capacidad para cumplir la función de transformar los bienes ilícitos que son recuperados por las autoridades bolivianas, en recursos (líquidos o no) aprovechables por el Estado y la sociedad. Para poder cumplir esa función, los directores y administradores del SABI necesitan, inevitablemente, aplicar la racionalidad económica y todo el conocimiento disponible sobre administración (management). En ese sentido, los directores y administradores del SABI necesitan producir la información necesaria para poder tomar decisiones correctas. Si los directores y administradores no están en condiciones de tomar decisiones debidamente informadas, el SABI tiene muy pocas oportunidades de cumplir la finalidad para la cual fue creado.

Esta la importancia de conocer si el SABI está creando o destruyendo valor, y de la forma para determinarlo. Esta es también la importancia de conocer el desempeño del SABI en términos de rentabilidad, ciclo de operación, dinámica de inventarios, flujos de caja etc. Si los tomadores de decisión dentro del SABI no saben si el sistema es rentable, ¿cómo puede mejorar su sostenibilidad? Si no conocen el flujo de caja del SABI, ¿cómo evitar la iliquidez? Si no conocen su ciclo de operación y la rotación de su inventario, ¿cómo evitar la insolvencia?



Este capítulo apunta precisamente a subrayar cuál debería ser la información básica a disposición de los tomadores de decisión, para asegurar que estén en capacidad de tomar las mejores decisiones posibles para el sistema.

5.5.4.2. *Gestión financiera*

5.5.4.2.1. Ingreso

DIRCABI tiene dos fuentes de financiamiento: TGN que financia el personal y servicios básicos; y recursos propios, que debería provenir por ejemplo de la monetización, que se destinan a consultorías en línea (consultores de planta), compra de activos como computadoras, muebles y enseres. Para la formulación presupuestaria el Ministerio de Gobierno fijó a DIRCABI los siguientes techos, ello sin considerar los gastos de personal que son gestionados centralizadamente por el Ministerio:

| GESTIÓN | TECHO PRESUPUESTARIO | RECURSOS PROPIOS | TOTAL |
|---------|----------------------|------------------|---------------|
| 2014 | Bs. 1.840.568 | Bs. 0 | Bs. 1.840.568 |
| 2015 | Bs. 1.840.568 | Bs. 0 | Bs. 1.840.568 |
| 2016 | Bs. 1.840.568 | Bs. 0 | Bs. 1.840.568 |
| 2017 | Bs. 2.455.568 | Bs. 0 | Bs. 2.455.568 |
| 2018 | Bs. 2.455.568 | Bs. 0 | Bs. 2.455.568 |
| 2019 | Bs. 2.455.568 | Bs. 3.610.687 | Bs. 6.066.255 |
| 2020 | Bs. 2.455.568 | Bs. 2.687.493 | Bs. 5.143.061 |

Tabla 16. Presupuesto anual de DIRCABI 2014 – 2020. Fuente. DIRCABI.



Ilustración 35. Histograma presupuesto anual DIRCABI 2014-2020. Fuente: DIRCABI.

Como puede apreciarse, el techo presupuestario de DIRCABI se mantuvo igual por tres años (2014 a 2016) y luego tuvo un incremento del 25% en 2017, cuando pasó de Bs. 1.840.568 a Bs. 2.455.568. Este último presupuesto se ha mantenido constante hasta la fecha, como presupuesto techo financiado con recursos del TGN. Sin embargo, a partir de 2019, el presupuesto de DIRCABI ha crecido de manera importante (55,89% en promedio) a causa del acceso de la entidad a fondos provenientes de monetizaciones.

Sobre este particular, el responsable del área de recursos económicos aclaró, que:

“los montos establecidos tomando como referencia el cuadro precedente a la citada apreciación, debemos aclarar que el monto que aparece en el cuadro como techo presupuestario, es el monto que nos asigna el Ministerio de Gobierno para gastos recurrentes y operativos y los recursos propios es el monto que la DIRCABI inscribió para gastos de la gestión, se debe indicar que el techo presupuestario asignado es la suma de la totalidad de los montos asignados incluidos el grupo 100 de gastos, que corresponden a sueldos del personal de planta y los colaterales, para esta gestión tomando como referencia febrero 2020 los sueldos asciende a Bs523.702 y los colaterales Bs87.510,60, teniendo un monto de Bs611,212.60 mensual efectuando una proyección anual de Bs7,334,551.20, sin tomar en cuenta aguinaldos, bono de antigüedad ni asignaciones familiares”.³³

³³ Informe ARS-023-2020 Observaciones al informe diagnóstico consultoría DITISA – UE. Página 22.



En efecto, actualmente DIRCABI hoy solo administra dos (2) cuentas bancarias de naturaleza fiscal, lo que significa que el titular de esas cuentas no es DIRCABI sino la Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE) del Gobierno: a) una cuenta corriente fiscal en dólares, que es una cuenta recaudadora donde están todos los recursos incautados; y b) una cuenta corriente fiscal en bolivianos, que es una cuenta pagadora, la cual se alimenta con los dineros de transferencias de la publicación a la que se refiere la disposición transitoria primera de la Ley 913 de 2017.

En relación con los recursos depositados en la cuenta corriente fiscal es importante aclarar, que la Ley 913 de 2017 tiene una disposición primera transitoria en la que se dispuso que los dineros, joyas y valores que a la fecha de la publicación de esa ley hubiesen estado incautados por tiempo igual o mayor a dos (2) años, y que su situación judicial o administrativa no hubiera sido resuelta, o no hubieren sido reclamados, podrían ser reclamados por su titulares dentro de los noventa (90) días siguientes a la publicación del anuncio en un periódico de amplia circulación en el que se informara sobre esa posibilidad. En caso de no ser reclamados pasados los noventa (90) días, dichos bienes pasarían a ser propiedad del Estado a nombre de CONALTID, y deberían ser repartidos conforme se establece para los bienes confiscados.

Para dar cumplimiento a esa disposición se emitió la Resolución Ministerial 135 del 30 de mayo de 2018, por medio del cual se emite el *Manual de procedimientos para la devolución de dinero incautado y transferencias de dinero confiscado o cuyo dominio ha sido declarado a favor del Estado*. Siguiendo el procedimiento establecido, DIRCABI realizó una búsqueda selectiva en sus bases de datos para estimar la cantidad de dinero que podría ser transferida al Estado, como consecuencia de la aplicación de la disposición primera transitoria de la Ley 913 de 2017. Esta búsqueda permitió identificar 3346 casos, susceptibles de aplicación de esa disposición:

| Nº | DISTRITAL | MONTO | Nº DE CASOS |
|----|-----------|--------------------|-------------|
| 1 | SCZ | USD\$ 5.02.971,26 | 1108 |
| 2 | CBA | USD\$ 3.125.826,37 | 1224 |
| 3 | LPZ | USD\$ 2.639.791,10 | 659 |
| 4 | PND | USD\$ 270.559,40 | 6 |
| 5 | TRJ | USD\$ 142.960,84 | 172 |



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



| | | | |
|--------------|-----|----------------------------|-------------|
| 6 | BEN | USD\$ 141.294,76 | 73 |
| 7 | SCR | USD\$ 29.584,52 | 95 |
| 8 | ORU | USD\$ 2.844,60 | 9 |
| TOTAL | | USD\$ 11.378.832,85 | 3346 |

Tabla 17. Cantidad de casos y dinero susceptible de aplicación de la Disposición Transitoria Primera de la Ley 913. Fuente: DIRCABI, POA-2020.

Los resultados de esa búsqueda selectiva en las bases de datos de DIRCABI permitieron publicar un listado completo de dinero, joyas, valores y otros bienes que se encuentran depositados en cuentas o bóvedas, y que serían susceptibles de la aplicación de la disposición transitoria primera de la Ley 913 de 2017. Dicha publicación se hizo en el Periódico Cambio y en la página web <http://dircabi.mingobierno.gob.bo/documentos/pdf/lista.pdf>.

The image shows a document header with the logo of the Ministry of Government and the DIRCABI logo. The title is 'LISTA DE DINERO, JOYAS, VALORES Y OTROS BIENES QUE SE ENCUENTRAN DEPOSITADOS EN CUENTAS O BÓVEDAS'. Below the title is a detailed table with columns for 'DEPARTAMENTO', 'MUNICIPIO', 'CANTIDAD', 'VALOR', 'FECHA DE DEPÓSITO', 'TIPO DE BIEN', 'ESTADO', and 'OBSERVACIONES'. The table lists various items such as cash, jewelry, and other valuables found in accounts or vaults across different municipalities in Bolivia.

Ilustración 36. Lista de dinero, joyas, valores y otros bienes que se encuentran depositados en cuentas o bóvedas. Fuente: <http://dircabi.mingobierno.gob.bo/documentos/pdf/lista.pdf>.

A continuación, para estimar la cantidad de dinero que podría pasar a propiedad del Estado se aplicó la siguiente *matriz de parametrización*:

| | PARÁMETRO | RESULTADO |
|--------------|-----------|--------------------|
| TIPO DE BIEN | DINERO | DÓLARES AMERICANOS |



| | | |
|-----------------------------|---------------------|--------------------------|
| ELECCIÓN | PRINCIPIO DE PARETO | 4 ETAPAS PARA 3346 CASOS |
| ESTADÍSTICA DE ÉXITO | DISTRIBUCIÓN NORMAL | P y Q = 0.5 |

Tabla 18. Matriz de parametrización. Fuente: DIRCABI, POA-2020.

Utilizando el principio de Pareto, DIRCABI estableció cuatro (4) etapas en las que se podría llevar a cabo la transferencia de dineros a propiedad del Estado:

| ETAPA | MONTO | CASOS |
|--------------|----------------------------|-------------|
| 1ra ETAPA | USD\$ 4.881.675,60 | 18 |
| 2da ETAPA | USD\$ 1.986.536,66 | 35 |
| 3ra ETAPA | USD\$ 1.837.137,14 | 114 |
| 4a ETAPA | USD\$ 2.673.483.,45 | 3179 |
| TOTAL | USD\$ 11.378.832,85 | 3346 |

Tabla 19. Distribución de recursos pasados a propiedad del Estado por etapas. Fuente: DIRCABI, POA-2020.

Hasta el momento se han ejecutado las dos primeras etapas, con lo cual pasó a propiedad del Estado la suma de USD\$ 3.661.581. DIRCABI recibió el veinte por ciento (20%) de esa suma, equivalente a USD\$ 732.316,2.

El cálculo más optimista indica que en la tercera y cuarta etapa se recaudarían USD\$ 7.717.251,7, de los cuales correspondería a DIRCABI la suma de USD\$ 1.543.450,34. Sin embargo, un cálculo más realista sugiere que solo podría recaudarse el cincuenta por ciento (50%) de la suma anterior. Es decir, USD\$ 3.858.626, de los cuales DIRCABI recibiría USD\$ 771.725.

No obstante, debe recordarse que DIRCABI no tiene personería jurídica, por lo que no es titular de las cuentas bancarias en las que se encuentra depositado ese dinero. Además, carece de autonomía financiera y presupuestaria, porque está adscrita al Ministerio de Gobierno como entidad desconcentrada. Contable y financieramente DIRCABI no sólo no es una entidad, sino que tampoco es una unidad ejecutora. Desde el punto de vista presupuestal, DIRCABI no es una dirección administrativa y tampoco una unidad ejecutora, es una actividad. Eso significa que solo puede



programar gastos de las siguientes categorías: servicios no personales; materiales y suministros; compra de activos fijos; e impuestos y tasas. El presupuesto de DIRCABI en 2020 es de Bs5 millones, para esos rubros. En esos Bs5 millones no se contabiliza la planilla de personal la cual se refleja en el presupuesto general del Ministerio y no está discriminado.

Sumado a lo anterior, y como consecuencia de la intervención el año 2017, el Ministerio de Gobierno restringió aún más la ya precaria autonomía de DIRCABI. Antes la entidad enviaba una nota al Banco Unión, pidiéndole que hiciera la transferencia de los dineros producto de las monetizaciones en los porcentajes ordenados en el Decreto Supremo 26143 (25% DIRCABI y 75% CONALTID). Luego de la intervención, el Ministerio de Gobierno exigió que DIRCABI elaborara un Manual de Proceso y Procedimiento para la transferencia y/o devoluciones de dinero. De acuerdo con ese manual, DIRCABI debe solicitar la transferencia al Ministerio de Gobierno, junto con los soportes documentales, y el Ministerio le da la instrucción al Banco Unión de hacer la transferencia a la cuenta del DIRCABI por SIGEP (Sistema Integrado de Gestión Pública).

DIRCABI tiene una Cuenta Única del Tesoro (CUT) que está amarrada a la cuenta recaudadora, y se puede consultar a través del SIGEP. Esa cuenta sirve para verificar los saldos y movimientos. El Ministerio de Gobierno ejerce un control muy estricto de esa cuenta pagadora en bolivianos, ya que ellos son los únicos que tienen acceso para transacciones en el SIGEP. DIRCABI solo tiene acceso al módulo de consulta del SIGEP. Por eso, cada pago o transferencia debe estar prevista en el presupuesto de DIRCABI y además perfectamente soportada, para que el Ministerio de Gobierno lo ejecute. El Ministerio de Finanzas Públicas hace un control, pero es un control posterior.

5.5.4.2.2. Gasto

La información recolectada en las entrevistas realizadas, no solo en la Dirección Nacional de DIRCABI, sino también en cada una de las distritales visitadas, evidenció que no existe información completa y confiable de gastos. Ciertos gastos pueden calcularse, porque hay registro de ellos en el área de recursos económicos, incautados y confiscados. Pero muchos otros no pueden ser calculados, porque no son directamente registrados y contabilizados por DIRCABI, sino que son realizados por el Ministerio de Gobierno, que es el que tiene personería jurídica y por consiguiente realiza los pagos.

Entre los gastos de difícil – y en ocasiones imposible - determinación se encuentran los gastos de administración de cada uno de los bienes que integran el inventario de activos bajo responsabilidad de DIRCABI. El sistema SIREBI II tiene habilitado el espacio para el registro de los gastos ocasionados



por la administración de cada uno de los bienes registrados allí. Sin embargo, el sistema no es alimentado de forma disciplinada y rigurosa, registrando cada gasto en el que ha incurrido la entidad, en razón y con ocasión de la administración de cada bien. Por ejemplo, la entidad no estima o prorratea el costo de almacenamiento de los bienes en las bodegas, postas o galpones, en función de su tamaño o volumen. Tampoco se consideran los costos de seguridad o los de servicios públicos de esos lugares de almacenamiento.

En el SIREBI II normalmente solo se registra información sobre los gastos en los que se incurre para efectos de la monetización de los bienes, aunque el sistema está habilitado para registrar toda clase de gastos. Ello se debe a que los gastos de monetización son importantes, evidentes y de fácil determinación. Por consiguiente, DIRCABI no tiene información completa y confiable sobre el costo del cumplimiento de sus funciones misionales.

A la falta de información también contribuye la forma de ejecución del gasto en las distritales. Para su funcionamiento ordinario, las distritales de DIRCABI hacen uso de dos clases de fondos: fondo en avance y fondo rotativo. Los fondos en avance son para pagos de gastos menores, como material de escritorio o de aseo, hasta Bs2000, que son compras ocasionales o imprevistas. Los fondos rotativos son para gastos más grandes, compras recurrentes, hasta Bs13000. Esto significa que las distritales ejecutan el gasto de una forma muy atomizada: gran cantidad de pequeñas erogaciones, muchas de ellas necesariamente en efectivo, para atender necesidades urgentes del día a día de su funcionamiento.

Además, es frecuente que las distritales se queden sin liquidez, lo que obliga a que los funcionarios de DIRCABI deban pagar con su dinero ciertos gastos, como el combustible de los vehículos en los que se desplazan a cumplir funciones propias de su cargo. Dichos pagos deben ser reembolsados, pero en muchos casos no lo son.

De otra parte, como DIRCABI no tiene personería jurídica ni autonomía financiera, tampoco se generan estados financieros específicos para ella.

Pese a lo anterior, entre la documentación entregada a esta consultoría por el área de recursos económicos, incautados y confiscados se encontraban los balances correspondientes a los años 2012 a 2017. Sin embargo, esos balances son susceptibles de varios cuestionamientos a saber:



- a) Dado que DIRCABI no tiene personería jurídica, por consiguiente, tampoco puede tener patrimonio propio (que es un atributo de la personalidad), y en consecuencia no debería haber un balance para calcular dicho patrimonio.
- b) El balance muestra el estado de la relación entre el activo (derechos) y el pasivo (obligaciones). Pero como DIRCABI no es persona jurídica no puede ser titular de derechos ni obligaciones.
- c) Al revisar estos balances, lo que se encuentra en el activo es la relación de los dineros depositados en cuentas bancarias que, por lo demás, no son de DIRCABI. El titular de esas cuentas es el Ministerio de Gobierno. Y por el pasivo se encuentran obligaciones por pagar.

Además de los balances encontrados entre la documentación entregada no existen estados financieros propios para DIRCABI. En la entrevista realizada a los funcionarios de la Dirección Administrativa del Ministerio de Gobierno el día 21 de enero de 2020, esta consultoría preguntó al jefe de la Unidad Financiera del Ministerio por el estado de resultados de DIRCABI, o por algún otro reporte o informe de pérdidas y ganancias en el que se pudiera conocer el estado de la relación entre ingresos y egresos de DIRCABI.

La respuesta fue que el Ministerio tiene un presupuesto general (DA1), y siete sub-presupuestos (DA2, DA3, y así hasta DA8). Desde el punto de vista presupuestal (no jurídico), CONALTID es una DA, lo que significa que tiene un presupuesto propio. En cambio, DIRCABI no es DA, sino una actividad programática, lo que significa que no tiene presupuesto propio y está bajo el presupuesto general del Ministerio (DA1). La razón principal es que DIRCABI no genera ingresos, sino gastos, según informó el jefe de la Unidad Financiera del Ministerio. DIRCABI no es autosostenible, al punto que hoy en día el 80% de los gastos corrientes se sufragan con el presupuesto del Ministerio, provenientes principalmente de los recursos generados por la Dirección de Migración. DIRCABI tiene su propia cuenta bancaria, aunque está a nombre del Ministerio, pero contablemente está diferenciada. En el caso de CONALTID, el 95% de su funcionamiento está financiado por la UE, lo que supone que el Estado solo sufraga el 5% de sus gastos, con recursos del TGN. Por supuesto, este modelo solo es sostenible mientras haya dinero de la cooperación. De lo contrario, no funcionará. Por esta razón, no existe para DIRCABI un estado de resultados que evidencie la relación ingresos – egresos, y que permita determinar la existencia de pérdidas o ganancias.

En relación con lo anterior es importante anotar, que la principal fuente de financiación del Ministerio de Gobierno son los recursos provenientes de la Dirección de Migración, que representa entre el 70% y el 80%. El TGN solo contribuye en un 20% a los gastos del Ministerio. Esto dificulta la independencia de DIRCABI, puesto que el Ministerio de Economía y Finanzas necesariamente va a decir que no hay dinero del TGN para sostener a la entidad, y el Ministerio de Gobierno



probablemente no va a estar de acuerdo con ceder a DIRCABI una parte de los recursos provenientes de la Dirección de Migración que percibe.

A pesar de la ausencia de estados financieros, esta consultoría, con apoyo del área de recursos económicos, incautados y confiscados logró inferir sobre la base de los reportes del SIGEP los gastos en que incurrió la entidad durante las gestiones 2017 a 2020:

| GESTIÓN | PLANILLA DE PERSONAL | SERVICIOS NO PERSONALES | MATERIALES Y SUMINISTROS | ACTIVOS REALES | IMPUESTOS, REGALIAS Y TASAS | TOTAL |
|---------|----------------------|-------------------------|--------------------------|----------------|-----------------------------|----------------|
| 2017 | Bs. 7.101.367 | Bs. 2.014.620 | Bs. 577.982 | Bs. 21.900 | Bs. 449 | Bs. 9.716.318 |
| 2018 | Bs. 7.101.367 | Bs. 1.785.503 | Bs. 710.840 | Bs. 61.920 | Bs. 199 | Bs. 9.659.829 |
| 2019 | Bs. 7.101.367 | Bs. 2.796.155 | Bs. 761.747 | Bs. 836.421 | Bs. 1.344 | Bs. 11.497.034 |
| 2020* | Bs. 6.808.126 | Bs. 211.835 | Bs. 74.101 | Bs. 0 | Bs. 0 | Bs. 7.094.062 |

Tabla 20. Ejecución presupuestaria DIRCABI 2017 a 2020. Fuente: DIRCABI - SIGEP, 2020.

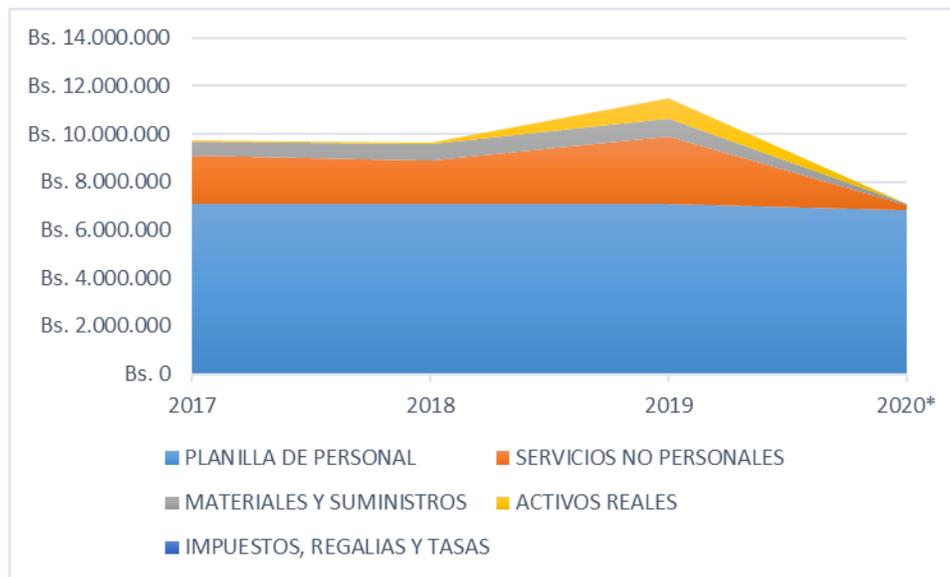


Ilustración 37. Histograma de ejecución presupuestaria por grupo de gasto de DIRCABI 2017 a 2020. Fuente: DIRCABI - SIGEP, 2020.

Como puede apreciarse en la ilustración anterior, el principal gasto en el que incurre DIRCABI en su funcionamiento es la planilla de personal de planta, que tiene una participación porcentual del 70% en promedio de los últimos cuatro años. Los servicios básicos, que comprenden los servicios



públicos (agua, luz y teléfono) y los alquileres, apenas participa en promedio de los últimos cuatro años en un 21%.

En relación con la planilla de personal es importante mencionar, que ésta se ha reducido ostensiblemente en los últimos 20 años: en 2001 la planta de DIRCABI eran aproximadamente 200 personas, hoy son 80 a nivel nacional. Esto demuestra que DIRCABI ha venido perdiendo recurso humano de manera importante, lo que debe afectar su desempeño institucional.

En efecto, la escasez de recurso humano se puede percibir con mayor claridad en las distritales, especialmente en las más pequeñas. Las distritales visitadas en desarrollo de esta consultoría padecen la ausencia de personal suficiente para poder gestionar los bienes a su cargo. La cantidad de inspectores de bienes, por ejemplo, es notoria. Todas las distritales administran bienes ubicados en lugares apartados de la sede principal, y no solo no tienen los medios de transporte y los recursos para inspeccionarlos con regularidad, sino que además carecen de suficientes inspectores para hacerlo. Los inspectores de bienes están ocupados, casi por completo, en la recepción y entrega de bienes. No tienen tiempo ni capacidad para llevar a cabo labores de inspección, vigilancia y custodia de bienes, lo cual es parte de las causas del importante estado de deterioro e incluso pérdida de los bienes.

Además de inspectores de bienes, las distritales carecen de suficiente personal de apoyo administrativo. Muchas no tienen personal dedicado exclusivamente a la gestión documental, o a la gestión financiera, o al manejo del SIREBI II. Los funcionarios de apoyo de las distritales deben hacer un poco de todo, y repartirse las tareas como van llegando, para tratar de cumplir con todo y mantener en funcionamiento la entidad. Esta falta de recurso hace que haya represamiento de tareas pendientes, las cuales solo van saliendo en la medida que se tornan urgentes, y luego lo urgente no da tiempo para lo importante, de modo que no hay alguien que tenga tiempo para ejecutar las actividades que pueden producir mejas estructurales: por ejemplo, actualizar el inventario de bienes.

De acuerdo con la información suministrada por el área de recursos económicos, incautados y confiscados, la composición de la planilla de DIRCABI en 2019 y 2020 es la siguiente:

| CARGO | SUELDO BASICO | CANTIDAD | COSTO TOTAL |
|-------------------------|---------------|----------|--------------|
| DIRECTOR GENERAL | Bs.19.535,00 | 1 | Bs.19.535,00 |



| | | | |
|---|--------------|-----------|----------------------|
| RESPONSABLE IV - PROFESIONAL III | Bs.13.738,00 | 3 | Bs.41.214,00 |
| PROFESIONAL VII - TECNICO I | Bs.10.693,00 | 3 | Bs.32.079,00 |
| PROFESIONAL VIII - TECNICO II | Bs.10.173,00 | 6 | Bs.61.038,00 |
| PROFESIONAL IX - TECNICO III | Bs.9.282,00 | 11 | Bs.102.102,00 |
| TECNICO IV | Bs.8.689,00 | 3 | Bs.26.067,00 |
| TECNICO VI | Bs.6.640,00 | 2 | Bs.13.280,00 |
| ADMINISTRATIVO II | Bs.5.494,00 | 9 | Bs.49.446,00 |
| ADMINISTRATIVO IV | Bs.4.529,00 | 38 | Bs.172.102,00 |
| AUXILIAR I | Bs.4.009,00 | 4 | Bs.16.036,00 |
| AUXILIAR II | Bs.3.340,00 | 4 | Bs.13.360,00 |
| TOTAL | | 84 | Bs.546.259,00 |

Tabla 21. Conformación de la planilla de DIRCABI -2019 por cargos, cantidad de funcionarios por cargo, asignación salarial y valor de la planilla por cargo y global. Fuente: DIRCABI.

| CARGO | SUELDO BASICO | CANTIDAD | COSTO TOTAL |
|---|---------------|-----------|----------------------|
| DIRECTOR GENERAL | Bs.19.535,00 | 1 | Bs.19.535,00 |
| RESPONSABLE IV - PROFESIONAL III | Bs.13.738,00 | 3 | Bs.41.214,00 |
| PROFESIONAL VII - TECNICO I | Bs.10.693,00 | 3 | Bs.32.079,00 |
| PROFESIONAL VIII - TECNICO II | Bs.10.173,00 | 6 | Bs.61.038,00 |
| PROFESIONAL IX - TECNICO III | Bs.9.282,00 | 11 | Bs.102.102,00 |
| TECNICO IV | Bs.8.689,00 | 3 | Bs.26.067,00 |
| CHOFER - SECRETARIA | Bs.6.906,00 | 2 | Bs.13.812,00 |
| ADMINISTRATIVO II | Bs.5.494,00 | 8 | Bs.43.952,00 |
| ADMINISTRATIVO IV | Bs.4.529,00 | 34 | Bs.153.986,00 |
| ADMINISTRATIVO IV | Bs. 4.520,00 | 1 | Bs.4.520,00 |
| AUXILIAR I | Bs.4.009,00 | 3 | Bs.12.027,00 |
| AUXILIAR II | Bs.3.340,00 | 4 | Bs.13.360,00 |
| TOTAL | | 79 | Bs.523.692,00 |

Tabla 22. Conformación de la planilla de DIRCABI -2020 por cargos, cantidad de funcionarios por cargo, asignación salarial y valor de la planilla por cargo y global. Fuente: DIRCABI.

Al respecto es importante aclarar, que DIRCABI no tiene información exacta sobre el recurso humano a su servicio. Ello se debe a que las planillas de personal son administradas por la Dirección



General Administrativa del Ministerio de Gobierno, a las cuales DIRCABI no tiene acceso. Por esta razón, los datos contenidos en las tablas anteriores son inferidos a partir de la información disponible en el área de recursos económicos, incautados y confiscados de DIRCABI.

5.5.4.2.3. **Análisis de estados y razones financieras**

Hay dos situaciones que deben tenerse en cuenta como contexto en este capítulo:

- CONALTID (director del SABI) y DIRCABI (administrador del SABI) no tienen personería jurídica. Por esta razón, no tienen patrimonio propio (que es un atributo de la personalidad jurídica) y tampoco consolidan estados financieros propios. Ambos dependen del Ministerio de Gobierno, y es en los libros y estados financieros de ese Ministerio donde se contabilizan sus operaciones.
- El proceso de entrega, recepción y registro de bienes (input del SABI) no prevé el avalúo de los bienes, ni siquiera de forma aproximada o preliminar. Por esta razón, DIRCABI no tiene un avalúo del inventario de los bienes que administra.

Dadas las dos circunstancias anteriores, el SABI no tiene información que permita hacer un análisis financiero de su operación. Si CONALTID y DIRCABI tuvieran personería jurídica, entonces estarían obligados a producir estados financieros, lo que los obligaría a avaluar sus inventarios y, en consecuencia, se tendría información adecuada para analizar el desempeño financiero del SABI.

En estos términos es importante aclarar, que esta consultoría no ha podido hacer el análisis financiero del desempeño del SABI en general, ni del desempeño de CONALTID o DIRCABI en particular.

Ahora bien, en caso de que en el futuro se lograra producir estados financieros, el análisis del desempeño financiero del SABI debería llevarse a cabo mediante la aplicación de las siguientes razones financieras:



5.5.4.2.3.1. Razones de rentabilidad

- a) Margen bruto (Ross, Westerfield & Jaffe, 2012, página 54; Carrillo, 1996, página 112; Ortiz, 2018, página 255): Esta razón financiera indica qué parte de las ventas queda como utilidad bruta para DIRCABI.

$$\chi = \frac{\textit{Utilidad bruta}}{\textit{Ventas}}$$

Donde χ es margen bruto de DIRCABI. La utilidad bruta es la cantidad de dinero que recibe DIRCABI como resultado de las monetizaciones realizadas en el periodo, y que actualmente es del orden del 20% de acuerdo con la Ley 913 de 2017. Las ventas es el valor total recaudado como producto de las monetizaciones realizadas en el periodo.

- b) Margen operacional (Ross, Westerfield & Jaffe, 2012, página 54; Carrillo, 1996, página 112; Ortiz, 2018, página 256): Esta razón financiera indica qué parte de las ventas queda como utilidad operacional bruta para DIRCABI.

$$\chi = \frac{\textit{Utilidad operacional}}{\textit{Ventas}}$$

Donde χ es margen operacional del DIRCABI. La utilidad operacional es el resultado de restar los gastos operacionales de DIRCABI a la utilidad bruta. Los gastos operacionales son todos aquellos gastos en que DIRCABI debe incurrir, para poder transformar los activos ilícitos que recibe en recursos aprovechables para el Estado y la sociedad boliviana. Las ventas es el valor total recaudado como producto de las monetizaciones realizadas en el periodo.

- c) Margen EBITDA (Ross, Westerfield & Jaffe, 2012, página 54; Carrillo, 1996, página 112): Esta razón financiera es quizá el más importante para DIRCABI. Indica qué tan rentable es la operación de DIRCABI. O sea, la capacidad de DIRCABI de generar o agregar valor adicional a los bienes que administra en desarrollo de su operación, y de transformar ese valor en liquidez aprovechable por el Estado y la sociedad boliviana.



$$\chi = \frac{EBITDA}{Ventas}$$

Donde χ es margen EBITDA de DIRCABI. EBITDA (Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization) es el valor de los ingresos, antes de descontar los intereses pagados y recibidos, los impuestos que se deben pagar y antes de depreciar los activos fijos tangibles o amortizar los activos fijos intangibles.

- d) Margen neto (Carrillo, 1996, página 112; Ortiz, 2018, página 257): Esta razón financiera indica qué parte de las ventas queda como utilidad bruta para DIRCABI.

$$\chi = \frac{Utilidad\ neta}{Ventas}$$

Donde χ es margen neto del DIRCABI. La utilidad neta es la cantidad de dinero que recibe DIRCABI como resultado de las monetizaciones realizadas en el periodo, y que actualmente es del orden del 20% de acuerdo con la Ley 913 de 2017, después de sumar los ingresos no operacionales de DIRCABI y después de descontar la diferencia entre los intereses pagados y recibidos, después de descontar los impuestos pagados y después de depreciar los activos fijos tangibles o amortizar los activos fijos intangibles. Las ventas es el valor total recaudado como producto de las monetizaciones realizadas en el periodo.

- e) Rentabilidad del activo (Carrillo, 1996, página 112; Ortiz, 2018, página 259): Este es un indicador sumamente importante para medir la efectividad y eficiencia del SABI. Esta razón financiera nos indica cual es la rentabilidad de todos los activos en poder de DIRCABI. Tanto los activos propios, como aquellos que están bajo su administración.

$$\chi = \frac{Utilidad\ neta}{Activo}$$

Donde χ es la rentabilidad del activo (return on assets) de DIRCABI. La utilidad neta es la cantidad de dinero que recibe DIRCABI como resultado de las monetizaciones realizadas en el periodo, y que actualmente es del orden del 20% de acuerdo con la Ley 913 de 2017, después de sumar los ingresos no operacionales de DIRCABI y después de descontar la diferencia entre los intereses pagados y



recibidos, después de descontar los impuestos pagados y después de depreciar los activos fijos tangibles o amortizar los activos fijos intangibles. El activo es el valor de todos los bienes en poder de DIRCABI, incluyendo no solo los activos corrientes y fijos que sean de su propiedad, sino también los activos ajenos que le han sido entregados para su administración.

- f) Rentabilidad del patrimonio (Return on Equity – ROE) (Carrillo, 1996, página 112; Ortiz, 2018, página 259): Esta razón financiera nos indica cual es la rentabilidad del patrimonio de DIRCABI. En este caso se tiene en cuenta el valor de todos los bienes en poder de DIRCABI, descontando el valor de sus pasivos.

$$\chi = \frac{\textit{Utilidad neta}}{\textit{Patrimonio}}$$

Donde χ es la rentabilidad del patrimonio del SABI. La utilidad neta es la cantidad de dinero que recibe DIRCABI como resultado de las monetizaciones realizadas en el periodo, y que actualmente es del orden del 20% de acuerdo con la Ley 913 de 2017, después de sumar los ingresos no operacionales de DIRCABI y después de descontar la diferencia entre los intereses pagados y recibidos, después de descontar los impuestos pagados y después de depreciar los activos fijos tangibles o amortizar los activos fijos intangibles. El patrimonio es la diferencia entre los pasivos de DIRCABI y el valor de todos los bienes en poder de DIRCABI, incluyendo no solo los activos corrientes y fijos que sean de su propiedad y también los activos ajenos que le han sido entregados para su administración.

5.5.4.2.3.2. Razones de liquidez

- a) Razón corriente (Ross, Westerfield & Jaffe, 2012, página 49; Carrillo, 1996, página 99; Ortiz, 2018, página 205): Esta razón financiera informa si DIRCABI tiene la liquidez suficiente para pagar las obligaciones de corto plazo.

$$\chi = \frac{\textit{Activo Corriente}}{\textit{Pasivo Corriente}}$$

Donde χ es la razón corriente de DIRCABI. El activo corriente está integrado por los activos líquidos, o que pueden convertirse en recursos líquidos en el corto plazo (p.e. dinero en caja, bancos,



depósitos a la vista, inventarios etc.). El pasivo corriente está integrado por el valor de las obligaciones o deudas que se deben pagar en el corto plazo.

- b) Capital de trabajo neto (Carrillo, 1996, página 98; Ortiz, 2018, página 212): Esta razón financiera informa la cantidad de dinero de que dispone DIRCABI para mantener funcionando su operación.

$$\chi = \text{Activo Corriente} - \text{Pasivo Corriente}$$

Donde χ es el capital de trabajo neto de DIRCABI. El activo corriente está integrado por los activos líquidos, o que pueden convertirse en recursos líquidos en el corto plazo (p.e. dinero en caja, bancos, depósitos a la vista etc.). El pasivo corriente está integrado por el valor de las obligaciones o deudas que se deben pagar en el corto plazo.

- c) Prueba ácida (Carrillo, 1996, página 100; Ortiz, 2018, página 208): Esta razón financiera informa si DIRCABI tiene la liquidez suficiente para pagar las obligaciones de corto plazo, pero en este caso descontando el valor de los inventarios considerados en la cuenta del activo corriente. Se llama prueba ácida precisamente porque está considerando únicamente el dinero disponible, y no tienen en cuenta otros activos transformables en liquidez en el corto plazo.

$$\chi = \frac{\text{Activo Corriente} - \text{Inventario}}{\text{Pasivo Corriente}}$$

Donde χ es la razón corriente de DIRCABI. El activo corriente está integrado por los activos líquidos, o que pueden convertirse en recursos líquidos en el corto plazo (p.e. dinero en caja, bancos, depósitos a la vista etc.). El inventario es el valor de todos los bienes que le han sido entregados en administración a DIRCABI (no incluye los activos corrientes y fijos que sean de su propiedad). El pasivo corriente está integrado por el valor de las obligaciones o deudas que se deben pagar en el corto plazo.



5.5.4.2.3.3. Razones de actividad

Rotación de inventarios (Ross, Westerfield & Jaffe, 2012, página 52; Carrillo, 1996, página 105; Ortiz, 2018, página 226): Esta razón financiera informa cuántos días dura un activo en el inventario de bienes administrados por DIRCABI, desde que es entregado hasta que es monetizado:

$$\chi = \frac{\text{Costo de ventas anual}}{\text{Valor del inventario}}$$

Donde χ es el número de veces que rota al año el inventario de bienes administrados por el SABI.

5.5.4.2.3.4. Identidad de Du Pont.

En materia de análisis de rentabilidad de una organización, la identidad de Du Pont es muy importante. Esta identidad nos dice que la razón de rentabilidad del patrimonio (ROE) puede verse también de otra forma: como la relación que existe entre margen neto, la rotación de activos y el grado apalancamiento financiero con recursos propios (Ross, Westerfield & Jaffe, 2012, página 59; Carrillo, 1996, página 113; Ortiz, 2018, página 263). En ese sentido, la razón de la rentabilidad del patrimonio también podría expresarse mediante la siguiente función:

$$\chi = f(\text{margen neto}, \text{rotación de inventario}, \text{grado de apalancamiento})$$

Donde χ es la identidad de Du Pont.

El desglose de la identidad Du Pont ofrece una perspectiva interesante, para aproximarse a cómo mejorar la rentabilidad de una organización:

- a) Dado que la rentabilidad del patrimonio depende del margen neto, ello implica que la rentabilidad del patrimonio está determinada por la relación entre la utilidad neta y las ventas. Luego, si se quiere mejorar la rentabilidad del patrimonio, la organización tiene dos opciones: aumentar las ventas manteniendo el mismo porcentaje de utilidad neta; o mantener el mismo nivel de ventas, pero aumentando la utilidad neta, lo que implica trabajar en la eficiencia de su operación: reducción de costos.



- b) Dado que la rentabilidad del patrimonio depende de la rotación de inventarios, ello implica que está determinada por la relación entre el costo de ventas anual y el valor del inventario. Por consiguiente, si la empresa quiere subir la rentabilidad del patrimonio debe mejorar la eficacia y eficiencia en las ventas: aumentar el volumen de ventas y reducir los costos de venta (reducir el costo de marketing, publicidad, comisiones por ventas, comisiones de corretaje, gastos de representación etc.).
- c) Dado que la rentabilidad del patrimonio depende del grado de apalancamiento, ello implica que está determinada por la relación entre el pasivo y el patrimonio. En consecuencia, si la organización quiere subir la rentabilidad de su patrimonio debe reducir el endeudamiento o aumentar el porcentaje de recursos propios con que apalanca el endeudamiento.

Tomando como marco de referencia la identidad de Du Pont, DIRCABI – como administrador del SABI – debería evaluar cuáles de las acciones antes indicadas podrían llevarse a cabo para elevar la rentabilidad del sistema. Lamentablemente, esta consultoría no pudo llevar a cabo la evaluación de la rentabilidad del SABI bajo la lógica de la identidad de Du Pont, puesto que no se dispone de la información contable y financiera necesaria para correr la función.

5.5.4.3. *Dinámica del inventario de activos administrados por DIRCABI*

5.5.4.3.1. *Origen del inventario: delitos fuente de los activos*

Como ya se ha mencionado, existe una controversia respecto del alcance del artículo 253 del Código de procedimiento penal boliviano. Un sector mayoritario entiende, que la referencia a custodia que se encuentra en el artículo 253 del Código de procedimiento penal implica que DIRCABI solo tiene competencia para recibir y cuidar bienes relacionados con delitos distintos de narcotráfico, pero no para ejecutar actos de administración: por ejemplo, no puede usarlos, alquilarlos, entregarlos a otras entidades en comodato para uso institucional, venderlos de forma anticipada etc. Otro sector, minoritario, entiende que el artículo 253 puede ser interpretado de forma armónica con La ley 913 de 2017, que le da a DIRCABI la facultad de administrar bienes, con lo cual concluyen que las competencias de esta entidad son amplias, para recibir y administrar bienes relacionados con cualquier clase de delitos. Al margen de esa controversia, lo cierto es que, en la práctica, la gran mayoría de bienes que recibe DIRCABI están relacionados con el delito de narcotráfico, tal como se muestra a continuación:



| DELITO | CANTIDAD | % |
|--|----------|-----------|
| ASESINATO | 6 | 0,01817% |
| ASOCIACIÓN DELICTUOSA Y SECUESTRO | 2 | 0,00606% |
| COHECHO ACTIVO | 9 | 0,02725% |
| COHECHO ACTIVO EN GRADO DE TENTATIVA | 1 | 0,00303% |
| COHECHO PASIVO Y CONCUSION | 1 | 0,00303% |
| COMERCIALIZACION ILEGAL DE COMBUSTIBLE | 274 | 0,82972% |
| COMPLICIDAD DE FABRICACION DE SS CC | 37 | 0,11204% |
| CONDUCCIÓN PELIGROSA | 1 | 0,00303% |
| CONSUMO Y FABRICACION PARA EL CONSUMO | 8 | 0,02423% |
| CONSUMO Y TENENCIA DE SSCC | 6 | 0,01817% |
| CORRUPCION | 3 | 0,00908% |
| DEMASIA SSCC | 7 | 0,02120% |
| ENRIQUECIMIENTO ILICITO | 179 | 0,54205% |
| ESTELIONATO | 1 | 0,00303% |
| GANANCIAS ILICITAS | 1066 | 3,22805% |
| LEGITIMACION DE GANANCIAS ILICITAS | 3 | 0,00908% |
| NARCOTRAFICO | 28135 | 85,19820% |
| PERDIDA DE DOMINIO | 70 | 0,21197% |
| ROBO AGRAVADO | 23 | 0,06965% |
| SUMINISTRO DE SUSTANCIAS CONTROLADAS | 411 | 1,24459% |
| SUSTRACCIÓN DE PRENDA ADUANERA | 5 | 0,01514% |
| TRAFICO DE SSCC | 1872 | 5,66878% |
| TRANSPORTE DE SSCC | 903 | 2,73446% |

Tabla 23. Distribución del inventario de bienes administrado por DIRCABI en función del tipo delito con el que están relacionados, indicando cantidad y participación porcentual. Fuente: DIRCABI.



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



Ilustración 38. Distribución de los bienes administrados por DIRCABI en función del tipo de delito con el que están relacionados. Fuente: DIRCABI.

Esta realidad del inventario de activos administrados por DIRCABI no responde a una limitación normativa, sino a la dinámica de investigación de la Fiscalía General del Estado. Es decir, los datos muestran que aun cuando el ordenamiento jurídico boliviano fuera claro respecto a la posibilidad y competencia de DIRCABI para administrar bienes relacionados con cualquier delito, lo cierto es que el inventario de activos administrados por esa entidad estaría igualmente integrado por bienes mayoritariamente provenientes de narcotráfico. Ello se debe a que la composición del inventario de bienes bajo administración de DIRCABI no está determinada principalmente por el alcance de sus competencias normativas, sino por el modelo de gerencia de investigación criminal existente en la Fiscalía General del Estado. Un modelo de gerencia que está acentuadamente marcado por la prioridad que se le otorga a la persecución de activos provenientes del narcotráfico, en detrimento de la persecución de activos relacionados con otros delitos: por ejemplo, contrabando, lavado de activos o corrupción.

En efecto, en el Informe DGFSE N° 15 del 2020, la Fiscalía General del Estado remitió a DIRCABI el inventario de casos abiertos por el Ministerio Públicos durante los años 2014 a 2019, discriminados por delitos:

| AÑO | NARCOTRÁFICO | CONTRABANDO | LAVADO DE ACTIVOS (NACTOTRAFICO) | LAVADO DE ACTIVOS (CORRUPCIÓN) | CORRUPCIÓN | TOTAL |
|------|--------------|-------------|----------------------------------|--------------------------------|------------|-------|
| 2014 | 2396 | 18 | 16 | 16 | 816 | 5276 |
| 2015 | 2118 | 28 | 26 | 17 | 1267 | 5471 |
| 2016 | 2103 | 47 | 52 | 20 | 1284 | 5522 |
| 2017 | 2107 | 62 | 21 | 25 | 1126 | 5358 |



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



| | | | | | | |
|--------------|---------------|--------------|--------------|--------------|---------------|----------------|
| 2018 | 2144 | 42 | 21 | 49 | 1161 | 5435 |
| 2019 | 1973 | 80 | 22 | 30 | 1396 | 5520 |
| TOTAL | 12841 | 277 | 158 | 157 | 7050 | 20483 |
| % | 62,69% | 1,35% | 0,77% | 0,77% | 34,42% | 100,00% |

Tabla 24. Cantidad y porcentaje de casos abiertos por la FGE entre 2014 y 2019 por delitos de narcotráfico, contrabando, lavado de activos y corrupción. Fuente: FGE.

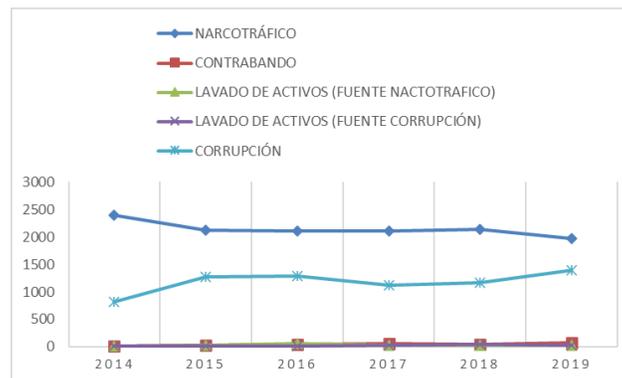


Ilustración 39. Histograma de la evolución de la cantidad de casos abiertos por la FGN por delitos de narcotráfico, contrabando, lavado de activos y corrupción. Fuente: Propia.

Como puede apreciarse, la cantidad de casos abiertos anualmente por Fiscalía General del Estado por los delitos de narcotráfico, contrabando, lavado de activos y corrupción se ha mantenido estable desde 2014 hasta 2019. Los datos muestran que la mayor cantidad de casos abiertos son por el delito de narcotráfico: 12481 casos en los últimos cinco años, lo que equivale al 62,69% del total de casos abiertos por esos cuatro delitos.

Ahora bien, nótese que en los últimos cinco años la Fiscalía ha abierto 7642 casos por delitos de contrabando, lavado de activos y corrupción. A primera vista, parecería que esta es una cantidad importante de casos, y que allí podría haber una cantera muy valiosa de bienes. Sin embargo, al verificar los datos sobre la cantidad de bienes incautados en los procesos penales distintos de narcotráfico puede apreciarse, que en esos 7642 casos no se ha incautado una cantidad significativa de bienes:

| DELITO | TIPO DE BIEN | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--------------|--------------|------|------|------|------|
| NARCOTRAFICO | INMUEBLES | 63 | 61 | 77 | 53 |
| NARCOTRAFICO | VEHÍCULOS | 371 | 460 | 458 | 363 |



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



| | | | | | |
|----------------------------------|------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| NARCOTRAFICO | AVIONETAS | 5 | 18 | 3 | 5 |
| NARCOTRAFICO | ARMAS | 36 | 28 | 50 | 21 |
| NARCOTRAFICO | BOLIVIANOS | Bs. 689.190 | Bs. 126.332 | Bs. 682.064 | Bs. 76.443 |
| NARCOTRAFICO | DÓLARES | USD 506.090 | USD 25.113 | USD 35.762 | USD 143.910 |
| NARCOTRAFICO | EUROS | 900 € | 0 € | 400 € | 58.000 € |
| NARCOTRAFICO | REALES | R\$ 21.282 | R\$ 0 | R\$ 369 | R\$ 680 |
| NARCOTRAFICO | CHILENOS | \$714.165 | \$8.574 | \$310.003 | \$8.000 |
| NARCOTRAFICO | CELULARES | 397 | 324 | 251 | 161 |
| CONTRABANDO | VEHÍCULOS | 0 | 0 | 0 | 2 |
| CONTRABANDO | BOLIVIANOS | Bs. 0 | Bs. 0 | Bs. 0 | Bs. 410 |
| CONTRABANDO | DÓLARES | USD 0 | USD 0 | USD 0 | USD 10.400 |
| LAVADO DE ACTIVOS (NARCOTRÁFICO) | INMUEBLES | 0 | 0 | 0 | 376 |
| LAVADO DE ACTIVOS (NARCOTRÁFICO) | VEHÍCULOS | 0 | 0 | 0 | 747 |
| LAVADO DE ACTIVOS (NARCOTRÁFICO) | AVIONETAS | 0 | 0 | 0 | 12 |
| LAVADO DE ACTIVOS (NARCOTRÁFICO) | BOLIVIANOS | Bs. 0 | Bs. 0 | Bs. 0 | Bs. 9.730.240 |
| LAVADO DE ACTIVOS (NARCOTRÁFICO) | DÓLARES | USD - | USD - | USD - | USD 2.969.790 |
| LAVADO DE ACTIVOS (NARCOTRÁFICO) | EUROS | - € | - € | € - | 150.500,00 € |
| LAVADO DE ACTIVOS (CORRUPCIÓN) | INMUEBLES | 3 | 0 | 0 | 3 |
| LAVADO DE ACTIVOS (CORRUPCIÓN) | VEHÍCULOS | 6 | 0 | 0 | 0 |
| LAVADO DE ACTIVOS (CORRUPCIÓN) | CABALLOS | 59 | 0 | 0 | 0 |
| LAVADO DE ACTIVOS (CORRUPCIÓN) | AVESTRUCES | 6 | 0 | 0 | 0 |
| LAVADO DE ACTIVOS (CORRUPCIÓN) | ANTAS | 1 | 0 | 0 | 0 |
| CORRUPCIÓN | INMUEBLES | 0 | 0 | 0 | 0 |
| CORRUPCIÓN | VEHÍCULOS | 2 | 0 | 0 | 0 |
| CORRUPCIÓN | BOLIVIANOS | Bs. 0 | Bs. 0 | Bs. 0 | Bs. 3.140 |
| CORRUPCIÓN | OTROS | 0 | 0 | 0 | 1 |

Tabla 25. Cantidad de bienes incautados por la FGE entre 2016 y 2019 por delitos de narcotráfico, contrabando, lavado de activos y corrupción. Fuente: FGE.



La tabla anterior muestra que la Fiscalía General del Estado ha obtenido mejores resultados en la persecución de activos relacionados con el delito de narcotráfico, que con los relacionados con otros delitos. El caso de la corrupción es dramático: en los últimos tres años (2016 a 2019) la Fiscalía General del Estado solo incautó Bs 3.140 y otro bien no especificado. Esto denota un altísimo nivel de enfoque y priorización en la persecución de activos relacionados con el narcotráfico, y muy poco énfasis en la recuperación de activos relacionados con otros delitos como el contrabando, el lavado de activos y la corrupción.

La observación anterior muestra entonces, que el inventario de bienes administrados por DIRCABI está mayoritariamente compuesto por bienes provenientes del narcotráfico, no necesariamente porque haya legalmente una limitación para recibir en administración bienes relacionados con otros delitos, sino porque la Fiscalía General del Estado está mayoritariamente enfocada en la persecución de activos provenientes del narcotráfico y se ha dejado de lado la persecución de los bienes relacionados con otros delitos.

Esto indica que para aumentar la cantidad de activos ilícitos que ingresan al SABI no basta con una reforma normativa (que sí es necesaria), sino que además se requiere un cambio en la estrategia de lucha contra el crimen organizado en el Estado Plurinacional de Bolivia. Se requiere una estrategia que conduzca a la implementación de un modelo de gerencia de investigación criminal con un espectro más amplio: “desnarcotizar” la lucha contra el crimen organizado. De manera que la actividad de la Fiscalía no esté enfocada únicamente en la lucha contra el narcotráfico, sino también contra toda manifestación del crimen organizado, lo que implica fortalecer la persecución de activos ilícitos provenientes de cualquier género de delitos que guarde relación con crimen organizado.

Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, incluso si se consideran solo los bienes ilícitos incautados por narcotráfico, los resultados son muy discretos. En efecto, llama mucho la atención la reducida cantidad de dinero en efectivo incautada por narcotráfico. Si se suman los dólares incautados por narcotráfico y por lavado de activos provenientes de narcotráfico, el valor incautado en los últimos cuatro (4) años es de apenas USD\$3.680.665: menos de un millón por año.

Sobre el particular, téngase en cuenta que Global Financial Integrity (2017) estimó que el narcotráfico genera anualmente USD\$652.000 millones en el mundo. En el caso de Bolivia, según estimaciones de potencial de producción y tendencias en precios reportadas por la FELCN, el negocio ilegal de las drogas puede suponer, aproximadamente, entre USD\$2.000 y USD\$2.500 millones anualmente (CONALTID, 2020, página 45). Dadas estas cifras, y los valores de dinero



incautado por la Fiscalía, parece sensato concluir que la tasa de interceptación de activos ilícitos debe ser baja, y cuestiona la capacidad investigación criminal patrimonial y de persecución de bienes ilícitos de la Fiscalía General del Estado.

Por supuesto, en las condiciones actuales no es posible calcular la tasa de interceptación de activos ilícitos de Bolivia, puesto que el inventario de activos incautados, confiscados y con pérdida de dominio no está avaluado. Sin embargo, los valores y las cantidades de bienes reportados por la Fiscalía General del Estado, a simple vista de ojo de experto, parecen muy bajos en comparación con el tamaño de la economía ilícita boliviana que ha estimado FELCN.

5.5.4.3.2. Ciclo de operación

Un dato muy importante del funcionamiento del SABI, para la toma de decisiones a nivel de dirección y de administración del sistema, es la duración del ciclo de la operación. La razón financiera que permite calcular la duración del ciclo de la operación es la siguiente (Ortiz, 2018, página 235):

$$\chi = \text{Días de rotación de inventario} + \text{Días de rotación de cartera}$$

Donde χ es el número de días que transcurren la entrega, recepción y registro de bienes por parte de DIRCABI, hasta el día que DIRCABI recauda el dinero que se le adeuda (cartera por cobrar). La rotación de inventario es el resultado de dividir el costo de ventas anual entre el valor del inventario, y luego dividir 365 entre ese resultado: este cálculo arroja el número de días de rotación de inventario.

La rotación de cartera es el resultado de dividir el valor de las ventas a crédito anuales entre el valor de las cuentas por cobrar, y luego dividir 365 entre ese resultado: este cálculo arroja el número de días de la rotación de cartera.

Lamentablemente, esta razón financiera no se puede calcular actualmente, puesto que no hay información disponible sobre el costo de ventas anual, ni sobre el valor del inventario, ni sobre el valor de cuentas por cobrar.

Sin embargo, como una forma de aproximarse al ciclo de la operación, esta consultoría llevó a cabo un ejercicio con apoyo del área de registro y sistemas de DIRCABI. Este ejercicio consistió en tomar las operaciones de monetización llevadas a cabo en 2018 y 2017 (en 2019 no hubo monetizaciones),



e identificar la fecha en que los bienes monetizados fueron secuestrados. Con esta información se construyó la siguiente tabla:

| BIEN | FECHA DE RECEPCIÓN | FECHA DE ADJUDICACIÓN | DIAS DE ADMINISTRACIÓN | PRECIO DE VENTA |
|---|--------------------|-----------------------|------------------------|-----------------|
| TERRENO UBICADO EN LA PAZ LOTE 1 N°1 URBANIZACIÓN ANEXO 29 DE JUNIO MANZANO C SOBRE CALLE S/N CALLE S/N N° DE MATRÍCULA 2014010129174 | 6/06/2013 | 14/12/2018 | 2017 | USD 17.700,00 |
| TERRENO UBICADO EN LA PAZ URBANIZACIÓN VILLA TEJADA TRIANGULAR LOTE N°1 MZ 462 MATRÍCULA 2014010006581 | 26/11/1997 | 14/12/2018 | 7688 | USD 75.572,52 |
| AUTOMOVIL TOYOTA PLAZ | 1/10/2014 | 14/12/2018 | 1535 | USD 5.300,00 |
| MOTO TORNADO | 23/10/2017 | 14/12/2018 | 417 | USD 750,00 |
| MOTO FENIX | 15/08/2014 | 14/12/2018 | 1582 | USD 350,00 |
| VAGONETA TOYOTA COROLLA | 27/03/2015 | 14/12/2018 | 1358 | USD 8.200,00 |
| Toyota tipo Starlet | 19/01/2017 | 14/12/2018 | 694 | USD 2.270,00 |
| Mitsubishi Pajero IO | 1/07/2014 | 14/12/2018 | 1627 | USD 5.550,00 |
| Suzuki tipo Cultus Crescent | 16/10/2013 | 14/12/2018 | 1885 | USD 4.650,00 |
| Jinyee | 26/08/2016 | 14/12/2018 | 840 | USD 350,00 |
| LOTE DE TERRENO UBICADO EN COCHABAMBA EN LA CALLE AROMA ENTRE LAS CALLES AYACUCHO Y JUNÍN DE LA LOCALIDAD DE SACABA | 4/05/2012 | 14/12/2018 | 2415 | USD 109.081,00 |
| BIEN INMUEBLE LOTE DE TERRENO UBICADO EN ORURO | 4/10/2011 | 14/12/2018 | 2628 | USD 37.000,00 |
| BIEN INMUEBLE LOTE DETERRENO MAS CONSTRUCCIONUBICADO EN ORURO | 27/11/2008 | 14/12/2018 | 3669 | USD 44.000,59 |
| BIEN INMUEBLE LOTE DETERRENOUBICADO EN ORURO | 12/10/2018 | 14/12/2018 | 63 | USD 81.028,41 |
| PAQUETE 2A ZAPATILLAS CAJA BEIGE MARCA NIKE 73 PARES | 8/11/2012 | 14/12/2018 | 2227 | USD 1.836,44 |
| PAQUETE 2B ZAPATILLAS CAJA BEIGE MARCA NIKE 74 PARES | 8/11/2012 | 14/12/2018 | 2227 | USD 1.456,24 |



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



| | | | | |
|---|------------|------------|------|--------------|
| PAQUETE 3 ZAPATILLAS CAJA ROJA MARCA PUMA 110 PARES | 8/11/2012 | 14/12/2018 | 2227 | USD 1.901,01 |
| PAQUETE 4A ZAPATILLAS CAJA NEGRA MARCA ADIDAS 122 PARES | 8/11/2012 | 14/12/2018 | 2227 | USD 2.955,53 |
| PAQUETE 4B ZAPATILLAS CAJA NEGRA MARCA ADIDAS 122 PARES | 8/11/2012 | 14/12/2018 | 2227 | USD 2.984,23 |
| PAQUETE 6 ZAPATILLAS CAJA LILA MARCA ADIDAS 7 PARES Y CAJA BEIGE MARCA NIKE 55 PARES | 8/11/2012 | 14/12/2018 | 2227 | USD 1.678,63 |
| PAQUETE 8A ZAPATILLAS CAJA DE DIFERENTES COLORES MARCA SKECHERS 71 PARES | 8/11/2012 | 14/12/2018 | 2227 | USD 1.190,87 |
| PAQUETE 8B ZAPATILLAS CAJA DE DIFERENTES COLORES MARCA SKECHERS 71 PARES | 8/11/2012 | 14/12/2018 | 2227 | USD 1.219,57 |
| PAQUETE 11A ZAPATILLAS CAJA BLANCO Y VERDE MARCA ADIDAS 24 PARES, CAJON COLOR NEGRO MARCA ADIDAS 63 PARES Y CAJON BEIGE MARCA TIMBERLAND 10 PARES Y CAJON DE DIFERENTES COLORES MARCA SKECHERS 13 PARES | 8/11/2012 | 14/12/2018 | 2227 | USD 2.245,34 |
| PAQUETE 11B ZAPATILLAS CAJA AZUL MARCA ADIDAS 72 PARES, CAJON COLOR LILA MARCA ADIDAS 10 PARES Y CAJON BEIGE MARCA NIKE 52 PARES | 8/11/2012 | 14/12/2018 | 2227 | USD 2.582,50 |
| PAQUETE 14 ZAPATILLAS CAJAS DE DIFERENTES COLORES DIFERENTES MARCAS 7 PARES | 8/11/2012 | 14/12/2018 | 2227 | USD 114,78 |
| JOYAS | 17/05/2011 | 14/12/2018 | 2768 | USD 1.689,66 |
| JOYAS | 17/05/2011 | 14/12/2018 | 2768 | USD 709,18 |
| JOYAS | 17/05/2011 | 14/12/2018 | 2768 | USD 114,78 |
| JOYAS | 17/05/2011 | 14/12/2018 | 2768 | USD 129,13 |
| JOYAS | 17/05/2011 | 14/12/2018 | 2768 | USD 92,40 |
| JOYAS | 17/05/2011 | 14/12/2018 | 2768 | USD 123,10 |
| JOYAS | 17/05/2011 | 14/12/2018 | 2768 | USD 83,93 |
| JOYAS | 17/05/2011 | 14/12/2018 | 2768 | USD 2.152,07 |



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



| | | | | |
|-------|------------|------------|------|--------------|
| JOYAS | 17/05/2011 | 14/12/2018 | 2768 | USD 408,90 |
| JOYAS | 17/05/2011 | 14/12/2018 | 2768 | USD 171,69 |
| JOYAS | 17/05/2011 | 14/12/2018 | 2768 | USD 107,61 |
| JOYAS | 17/05/2011 | 14/12/2018 | 2768 | USD 68,86 |
| JOYAS | 17/05/2011 | 14/12/2018 | 2768 | USD 100,69 |
| JOYAS | 17/05/2011 | 14/12/2018 | 2768 | USD 78,91 |
| JOYAS | 17/05/2011 | 14/12/2018 | 2768 | USD 65,28 |
| JOYAS | 17/05/2011 | 14/12/2018 | 2768 | USD 201,69 |
| JOYAS | 17/05/2011 | 14/12/2018 | 2768 | USD 86,09 |
| JOYAS | 17/05/2011 | 14/12/2018 | 2768 | USD 67,14 |
| JOYAS | 17/05/2011 | 14/12/2018 | 2768 | USD 144,35 |
| JOYAS | 17/05/2011 | 14/12/2018 | 2768 | USD 136,30 |
| JOYAS | 17/05/2011 | 14/12/2018 | 2768 | USD 1.176,78 |
| JOYAS | 17/05/2011 | 14/12/2018 | 2768 | USD 91,69 |
| JOYAS | 17/05/2011 | 14/12/2018 | 2768 | USD 112,69 |
| JOYAS | 17/05/2011 | 14/12/2018 | 2768 | USD 107,69 |
| JOYAS | 17/05/2011 | 14/12/2018 | 2768 | USD 115,69 |
| JOYAS | 17/05/2011 | 14/12/2018 | 2768 | USD 674,32 |
| JOYAS | 17/05/2011 | 14/12/2018 | 2768 | USD 1.360,11 |
| JOYAS | 17/05/2011 | 14/12/2018 | 2768 | USD 861,74 |
| JOYAS | 5/11/2014 | 14/12/2018 | 1500 | USD 129,13 |
| JOYAS | 5/11/2014 | 14/12/2018 | 1500 | USD 100,43 |
| JOYAS | 23/12/1998 | 14/12/2018 | 7296 | USD 100,43 |
| JOYAS | 23/12/1998 | 14/12/2018 | 7296 | USD 58,82 |
| JOYAS | 23/12/1998 | 14/12/2018 | 7296 | USD 552,37 |
| JOYAS | 23/12/1998 | 14/12/2018 | 7296 | USD 146,69 |
| JOYAS | 23/12/1998 | 14/12/2018 | 7296 | USD 93,25 |
| JOYAS | 16/03/2005 | 14/12/2018 | 5021 | USD 64,41 |
| JOYAS | 16/03/2005 | 14/12/2018 | 5021 | USD 83,93 |
| JOYAS | 16/03/2005 | 14/12/2018 | 5021 | USD 108,35 |
| JOYAS | 12/12/2007 | 14/12/2018 | 4020 | USD 142,75 |
| JOYAS | 12/12/2007 | 14/12/2018 | 4020 | USD 86,09 |
| JOYAS | 12/12/2007 | 14/12/2018 | 4020 | USD 193,11 |
| JOYAS | 12/12/2007 | 14/12/2018 | 4020 | USD 112,69 |
| JOYAS | 12/12/2007 | 14/12/2018 | 4020 | USD 408,89 |
| JOYAS | 12/12/2007 | 14/12/2018 | 4020 | USD 218,22 |



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



| | | | | |
|-------------------|------------|------------|-------------|-----------------------|
| JOYAS | 12/12/2007 | 14/12/2018 | 4020 | USD 216,39 |
| JOYAS | 12/12/2007 | 14/12/2018 | 4020 | USD 574,04 |
| JOYAS | 8/08/2001 | 14/12/2018 | 6337 | USD 103,44 |
| JOYAS | 23/12/1998 | 14/12/2018 | 7296 | USD 93,35 |
| JOYAS | 8/08/2001 | 14/12/2018 | 6337 | USD 58,83 |
| JOYAS | 8/08/2001 | 14/12/2018 | 6337 | USD 165,57 |
| JOYAS | 8/08/2001 | 14/12/2018 | 6337 | USD 103,69 |
| JOYAS | 8/08/2001 | 14/12/2018 | 6337 | USD 179,34 |
| JOYAS | 4/08/1998 | 14/12/2018 | 7437 | USD 115,69 |
| JOYAS | 4/08/1998 | 14/12/2018 | 7437 | USD 158,69 |
| JOYAS | 2/12/1997 | 14/12/2018 | 7682 | USD 136,69 |
| JOYAS | 2/12/1997 | 14/12/2018 | 7682 | USD 136,30 |
| JOYAS | 2/12/1997 | 14/12/2018 | 7682 | USD 121,95 |
| JOYAS | 2/12/1997 | 14/12/2018 | 7682 | USD 114,77 |
| JOYAS | 2/12/1997 | 14/12/2018 | 7682 | USD 79,69 |
| JOYAS | 2/12/1997 | 14/12/2018 | 7682 | USD 61,55 |
| JOYAS | 2/12/1997 | 14/12/2018 | 7682 | USD 78,91 |
| JOYAS | 4/10/1999 | 14/12/2018 | 7011 | USD 150,93 |
| JOYAS | 4/10/1999 | 14/12/2018 | 7011 | USD 58,82 |
| JOYAS | 12/12/2007 | 14/12/2018 | 4020 | USD 85,35 |
| INMUEBLE- TERRENO | 7/08/1997 | 14/12/2018 | 7799 | USD 46.773,00 |
| 90 BIENES | | | 3895 | USD 475.366,68 |

Tabla 26. Días promedio de administración y precio de venta de bienes monetizados en 2018 según registro de bienes. Fuente: DIRCABI.

Como puede apreciarse en la tabla anterior, el 14 de diciembre de 2018 fueron monetizados 90 bienes por valor de USD\$ 475.368,68. Esos 90 bienes permanecieron bajo administración de DIRCABI, en promedio, 3895 días: 10,6 años.

Un ejercicio similar se llevó a cabo con las monetizaciones de 2017, las cuales se muestran en el siguiente cuadro:

| BIEN | RECEPCIÓN | MONETIZACIÓN | DÍAS | VALOR |
|---------------------------|-----------|--------------|-------|------------|
| PERMANGANATO DE SODIO | | 1/12/2017 | 43070 | USD 603 |
| VEHÍCULO NISSAN | 2/10/2015 | 1/12/2017 | 791 | USD 8.034 |
| VEHÍCULO VAGONETA, TOYOTA | 2/10/2015 | 1/12/2017 | 791 | USD 56.500 |



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



| | | | | |
|---|------------|-----------|-------|-------------|
| VARIOS CELULARES | | 1/12/2017 | 43070 | USD 2.019 |
| VAGONETA CALDINA | 13/12/2011 | 1/12/2017 | 2180 | USD 581 |
| CELICA | 9/03/2012 | 1/12/2017 | 2093 | USD 25.500 |
| VAGONETA TOW ACE NOA | 4/11/2009 | 1/12/2017 | 2949 | USD 76.000 |
| VAGONETA CALDINA | 13/12/2011 | 1/12/2017 | 2180 | USD 519 |
| CHEROKKE | 5/10/2012 | 1/12/2017 | 1883 | USD 3.106 |
| NISSAN SUNNY | 19/09/2011 | 1/12/2017 | 2265 | USD 61.000 |
| FORD TRITON | 23/07/2015 | 1/12/2017 | 862 | USD 83.100 |
| NISSAN CARAVAN | 10/05/2016 | 1/12/2017 | 570 | USD 25.500 |
| VOLKSWAGEN | 21/08/2015 | 1/12/2017 | 833 | USD 1.800 |
| MINIBÚS TOYOTA | 8/09/2016 | 1/12/2017 | 449 | USD 31.320 |
| JOYAS | | 1/12/2017 | 43070 | USD 113.500 |
| JOYAS | | 1/12/2017 | 43070 | USD 3.800 |
| JOYAS | | 1/12/2017 | 43070 | USD 12.670 |
| JOYAS | | 1/12/2017 | 43070 | USD 1.000 |
| CAMIONETA MARCA JAC GONOW | 7/07/2016 | 1/12/2017 | 512 | USD 4.480 |
| VAGONETA TOYOTA FJ CRUISER | 27/06/2014 | 1/12/2017 | 1253 | USD 16.560 |
| VAGONETA MITSUBISHI PAJERO | 6/07/2016 | 1/12/2017 | 513 | USD 3.280 |
| CISTERNA | 10/08/2015 | 1/12/2017 | 844 | USD 8.600 |
| AUTOMOVIL | | 1/12/2017 | 43070 | USD 2.800 |
| AUTOMOVIL | | 1/12/2017 | 43070 | USD 2.150 |
| VAGONETA | 1/10/2014 | 1/12/2017 | 1157 | USD 7.780 |
| VAGONETA | 18/10/2006 | 1/12/2017 | 4062 | USD 4.900 |
| VAGONETA | 23/08/2012 | 1/12/2017 | 1926 | USD 4.730 |
| CAMIONETA | | 1/12/2017 | 43070 | USD 72 |
| MICRO | | 1/12/2017 | 43070 | USD 6.030 |
| CAMIONETA | 3/11/2006 | 1/12/2017 | 4046 | USD 4.700 |
| Camioneta Color Plomo, marca Toyota Hilux | 29/03/2007 | 1/12/2017 | 3900 | USD 7.500 |
| Vagoneta Color Blanco – marca Toyota Hilux Surf | 29/05/2007 | 1/12/2017 | 3839 | USD 2.880 |
| Automóvil Color Plata, marca Nissan Primera | 7/04/2015 | 1/12/2017 | 969 | USD 2.310 |
| Automóvil Color Azul, marca Nissan Sunny | | 1/12/2017 | 43070 | USD 1.860 |
| Automóvil Color Azul, marca Toyota Corona | 12/12/2012 | 1/12/2017 | 1815 | USD 3.900 |
| Motocicleta Color Rojo marca Cronos | | 1/12/2017 | 43070 | USD 232 |
| Motocicleta Negro, marca Cronos | | 1/12/2017 | 43070 | USD 300 |
| Motocicleta | | 1/12/2017 | 43070 | USD 380 |
| Vagoneta color blanco, marca Toyota Town Ace Noah | 15/06/2010 | 1/12/2017 | 2726 | USD 8.350 |



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



| | | | | |
|-------------------------------------|------------|-----------|-------|----------------------|
| Camión marca Nissan Cóndor | 27/02/2008 | 1/12/2017 | 3565 | USD 26.500 |
| VEHÍCULO SUZUKI FORZA, COLOR GUINDO | 11/07/2012 | 1/12/2017 | 1969 | USD 1.800 |
| VEHÍCULO CALDINA | | 1/12/2017 | 43070 | USD 1.809 |
| JEEP | 26/09/2013 | 1/12/2017 | 1527 | USD 3.001 |
| CAMION | 13/01/2012 | 1/12/2017 | 2149 | USD 42.500 |
| CAMIONETA | 15/05/2015 | 1/12/2017 | 931 | USD 9.200 |
| AUTOMOVIL | 16/11/2005 | 1/12/2017 | 4398 | USD 7.100 |
| VAGONETA MITSUBISHI | 17/07/2014 | 1/12/2017 | 1233 | USD 7.680 |
| VAGONETA SUSUKI ESCUDO | 13/01/2012 | 1/12/2017 | 2149 | USD 6.400 |
| VAGONETA | 16/11/2016 | 1/12/2017 | 380 | USD 5.200 |
| FORD EXPLORER | 16/11/2016 | 1/12/2017 | 380 | USD 4.300 |
| VEHÍCULO TOYOTA | 23/03/2016 | 1/12/2017 | 618 | USD 8.000 |
| COROLLA | 25/04/2016 | 1/12/2017 | 585 | USD 8.300 |
| COROLLA | 5/10/2016 | 1/12/2017 | 422 | USD 7.400 |
| MINIBÚS KINK LONG | 28/09/2015 | 1/12/2017 | 795 | USD 9.650 |
| VOLQUETA VOLVO | | 1/12/2017 | 43070 | USD 16.504 |
| AUTOMOVIL TOYOTA | 11/04/2008 | 1/12/2017 | 3521 | USD 3.500 |
| VAGONETA TOYOTA | 11/04/2016 | 1/12/2017 | 599 | USD 7.500 |
| CAMION MERCEDES BENZ | 21/08/2004 | 1/12/2017 | 4850 | USD 11.700 |
| VAGONETA TOYOTA | 20/01/2016 | 1/12/2017 | 681 | USD 8.000 |
| VAGONETA PAJERO | 20/01/2016 | 1/12/2017 | 681 | USD 5.740 |
| VAGONETA ISUZU TROPER | 30/09/2015 | 1/12/2017 | 793 | USD 7.450 |
| VAGONETA TOYOTA | 16/05/2016 | 1/12/2017 | 564 | USD 7.900 |
| VAGONETA TOYOTA | 25/09/2014 | 1/12/2017 | 1163 | USD 7.810 |
| CAMIONETA HILUX | 8/03/2016 | 1/12/2017 | 633 | USD 15.650 |
| CAMIONETA FORD | 30/09/2014 | 1/12/2017 | 1158 | USD 1.515 |
| VAGONETA MITSUBISHI | 29/06/2016 | 1/12/2017 | 520 | USD 4.000 |
| VAGONETA ISUZU | 21/03/2007 | 1/12/2017 | 3908 | USD 3.380 |
| VAGONETA MITSUBISHI | 21/01/2011 | 1/12/2017 | 2506 | USD 4.260 |
| ZAPATILLAS | | 1/12/2017 | 43070 | USD 117.125 |
| ZAPATILLAS | | 1/12/2017 | 43070 | USD 54.365 |
| ZAPATILLAS | | 1/12/2017 | 43070 | USD 22.500 |
| ZAPATILLAS | | 1/12/2017 | 43070 | USD 10.315 |
| TOTAL: 72 Bienes | | | | USD 1.058.400 |

Tabla 27. Días promedio de administración y precio de venta de bienes monetizados en 2017 según registro de bienes. Fuente: DIRCAB.



Como se muestra en la tabla, en el año 2017 se monetizaron 76 bienes por valor de USD 1.058.400. De esos 72 bienes, DIRCABI no tiene información sobre la fecha de recepción de 20 de ellos. Respecto de los 52 bienes de los que, si se tiene su fecha de recepción, el promedio de días que estuvieron bajo administración de DIRCABI fue de 1693 días: 4,63 años.

Así las cosas, tenemos que el tiempo promedio que permanecieron bajo administración de DIRCABI los bienes monetizados en 2017 fue de 4,6 años, y los monetizados en 2018 fue de 10,6 años. Si se calcula la mediana de esos dos datos tendríamos como resultado: 2794 días; o 7,6 años

De acuerdo con lo anterior, esta consultoría pudo concluir que no hay datos suficientes ni confiables para poder calcular el ciclo de operación de DIRCABI, aplicando las razones financieras tradicionales. Sin embargo, como forma de aproximarse a una medida de ese ciclo de operación, se tomó como referencia el tiempo promedio que duraron bajo administración de DIRCABI los bienes monetizados en 2017 y 2018, encontrando que éste fue de 7,6 años. Por consiguiente, sin afirmar que el ciclo de operación de DIRCABI sea ese, el ejercicio concluye es probable que el ciclo de operación de la entidad se aproxime a los 7,6 años.

Solo a manera de ejemplo, nótese que el artículo 237 del Código de Tránsito de Bolivia dispone que la vida útil de un automóvil destinado al transporte público es de diez (10) años. De igual manera, ese mismo Código dispone en su artículo 352-4, que no se puede asignar placas a vehículo reconstruidos de más de 10 años de antigüedad. Tomando este dato como referencia, queda claro que el ciclo de operación de DIRCABI es muy largo para los vehículos automotores. Pues si es cierto que el ciclo de operación es de 7,6 años y la vida útil de un automóvil es de 10 años, al terminar el ciclo de operación a los automóviles les quedará, en el escenario más optimista, apenas dos (2) años de vida útil. Razón que hace que estos bienes no sean atractivos en el mercado, y que sea muy difícil para DIRCABI su comercialización para monetizarlos.

5.5.4.3.3. Distribución cronológica del inventario

La información suministrada por el área de registro y sistemas, sobre el comportamiento histórico del inventario de bienes administrados por DIRCABI, muestra lo siguiente:



| AÑO | CANTIDAD |
|------|----------|
| 2005 | 1894 |
| 2006 | 2038 |
| 2007 | 2007 |
| 2008 | 1729 |
| 2009 | 1338 |
| 2010 | 1827 |
| 2011 | 1676 |
| 2012 | 1650 |
| 2013 | 1101 |
| 2014 | 1011 |
| 2015 | 588 |
| 2016 | 877 |
| 2017 | 1288 |
| 2018 | 2090 |
| 2019 | 938 |

Tabla 28. Comportamiento histórico del inventario de bienes administrado por DIRCABI entre 2005 y 2019 según registro de bienes. Fuente: DIRCABI.

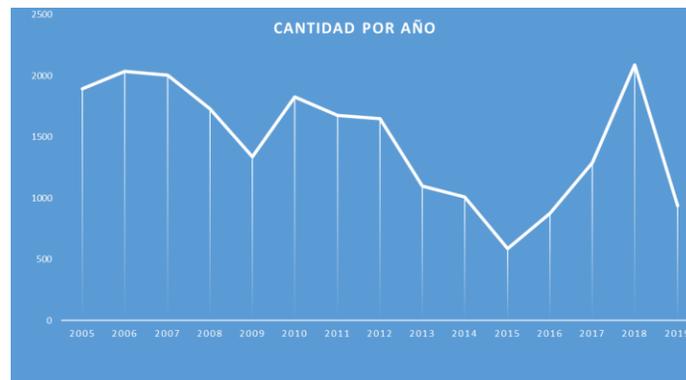


Ilustración 40. Cantidad de bienes recibidos por DIRCABI por año según registro de bienes. Fuente: DIRCABI

Según información suministrada por el área de registro y sistemas, DIRCABI recibió 11543 bienes entre 1981 y 2004. Luego, entre 2005 y 2019 recibió 2252 bienes más. El año que más bienes recibió fue 2018, cuando ingresaron 2090 bienes al inventario de DIRCABI. Visto en perspectiva, el periodo



correspondiente a las gestiones 2005, 2006 y 2007 fue el que tuvo el promedio más alto de bienes ingresados al SABI.

Ahora bien, tomando la información estadística entregada, se procedió a correr la función de previsión de Excel, la cual arrojó el siguiente resultado:

| AÑO | CANTIDAD | PREVISIÓN | Límite de confianza inferior | Límite de confianza superior |
|------|----------|------------|------------------------------|------------------------------|
| 2005 | 1894 | | | |
| 2006 | 2038 | | | |
| 2007 | 2007 | | | |
| 2008 | 1729 | | | |
| 2009 | 1338 | | | |
| 2010 | 1827 | | | |
| 2011 | 1676 | | | |
| 2012 | 1650 | | | |
| 2013 | 1101 | | | |
| 2014 | 1011 | | | |
| 2015 | 588 | | | |
| 2016 | 877 | | | |
| 2017 | 1288 | | | |
| 2018 | 2090 | | | |
| 2019 | 938 | 938 | 938,00 | 938,00 |
| 2020 | | 941,330671 | 201,96 | 1680,70 |
| 2021 | | 877,916817 | 138,54 | 1617,29 |
| 2022 | | 814,502963 | 75,12 | 1553,89 |
| 2023 | | 751,089108 | 11,70 | 1490,48 |

Tabla 29. Resultado del análisis de previsión del comportamiento de inventarios 2020 - 2023 de DIRCABI. Fuente: Propia.



Ilustración 41. Resultado del análisis de previsión del comportamiento de inventarios 2020 - 2023 de DIRCABI. Fuente: Propia.

De acuerdo con este análisis de previsión, DIRCABI recibiría anualmente, entre 2020 y 2023 un promedio de 846 bienes. Por supuesto, estos resultados son producto del análisis técnico basado en los cálculos de la función de previsión en Excel, que no toman en cuenta variables propias del análisis fundamental, tales como: cambios en el clima político, social o económico del país, reformas estructurales al SABI, disminución o aumento de las tasas de criminalidad, etc.

5.5.4.3.4. Distribución geográfica del inventario

La información suministrada por el área de registro y sistemas, sobre la distribución geográfica del inventario de bienes administrados por DIRCABI, muestra lo siguiente:

| DISTRITAL | Total | % |
|------------|-------|--------|
| Beni | 655 | 2,97% |
| Chuquisaca | 1155 | 5,24% |
| Cochabamba | 4943 | 22,42% |
| La Paz | 5343 | 24,23% |
| Oruro | 1841 | 8,35% |
| Pando | 293 | 1,33% |
| Potosí | 183 | 0,83% |
| Santa Cruz | 5263 | 23,87% |
| Tarija | 2376 | 10,77% |

Tabla 30. Distribución geográfica del inventario actual de DIRCABI según registro de bienes. Fuente: DIRCABI.



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial

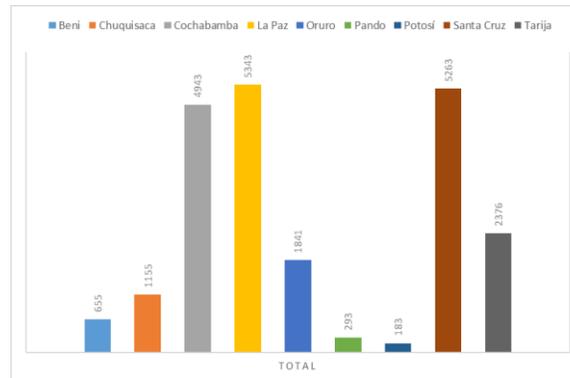


Ilustración 42. Distribución geográfica del inventario actual de DIRCABI según registro de bienes. Fuente: DIRCABI.

Como puede apreciarse, DIRCABI tiene actualmente un inventario integrado por 22052 bienes. La distrital que más bienes tiene a cargo es La Paz, con 5343 bienes, seguida de Santa Cruz, con 5263 bienes, y por Cochabamba, con 4943 bienes.

Ahora bien, es importante aclarar que una cosa es el inventario de bienes y otra cosa es el inventario de casos. Ello se debe a que un caso puede conllevar la administración de varios bienes. Esta aclaración es importante, porque en las diversas entrevistas realizadas se pudo apreciar, que los directivos de DIRCABI tienen la idea de que Santa Cruz es la distrital con más bienes a cargo. Como se puede concluir, eso no es cierto. La distrital con más bienes a cargo es La Paz. Sin embargo, es cierto que la distrital con más casos sí es Santa Cruz:

| DISTRITAL | TOTAL | % |
|------------|-------|---------|
| Beni | 412 | 2,81% |
| Chuquisaca | 476 | 3,25% |
| Cochabamba | 3481 | 23,75% |
| La Paz | 3130 | 21,35% |
| Oruro | 947 | 6,46% |
| Pando | 201 | 1,37% |
| Potosí | 326 | 2,22% |
| Santa Cruz | 4421 | 30,16% |
| Tarija | 1263 | 8,62% |
| | 14657 | 100,00% |

Tabla 31. Distribución geográfica de casos (no bienes) a cargo de DIRCABI según de registro de bienes. Fuente: DIRCABI.



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial

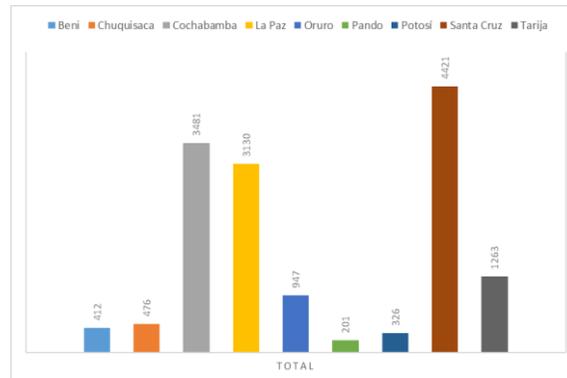


Ilustración 43. Distribución geográfica de casos (no bienes) a cargo de DIRCABI según registro de bienes. Fuente: DIRCABI.

Nótese entonces que La Paz tiene menos casos que Santa Cruz, pero administra más bienes. DIRCABI tiene actualmente un inventario de 14657 casos, en los que administra 22052 bienes. De ellos, La Paz tiene a su cargo 3130 casos, en los que administra 5343 bienes. Santa Cruz, por su parte, tiene a cargo 4421 casos, y en ellos administra 5263 bienes. Finalmente, Cochabamba tiene 3481 casos, para administrar 4943 bienes.

Si se hace un análisis de Pareto sobre la distribución geográfica de bienes (no de casos), el resultado será el siguiente:

| DISTRITAL | % | ACUMULADO |
|--------------|--------|-----------|
| La Paz | 24,23% | 24,23% |
| Santa Cruz | 23,87% | 48,10% |
| Cochabamba | 22,42% | 70,51% |
| Tarija | 10,77% | 81,29% |
| Oruro | 8,35% | 89,63% |
| Chuquisaca | 5,24% | 94,87% |
| Beni | 2,97% | 97,84% |
| Pando | 1,33% | 99,17% |
| Sucre-Potosí | 0,83% | 100,00% |

Tabla 32. Cálculo de Pareto sobre la distribución geográfica del inventario de bienes de DIRCABI según registro de bienes. Fuente: Propia.

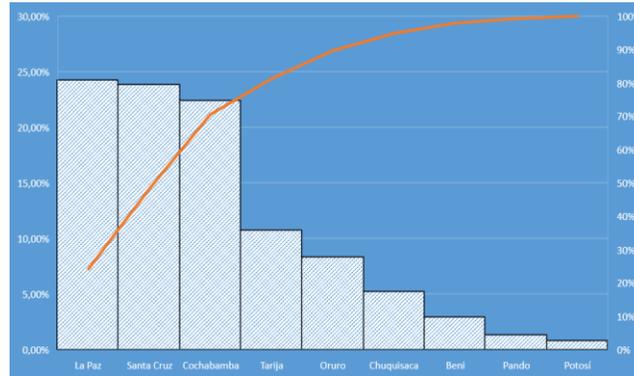


Ilustración 44. Cálculo de Pareto sobre la distribución geográfica del inventario de bienes de DIRCABI según registro de bienes. Fuente: Propia.

El cálculo de Pareto sobre la distribución geográfica del inventario de bienes (no casos) de DIRCABI demuestra, que el 81.29% de los bienes que están concentrados en cuatro distritales: La Paz, Santa Cruz, Cochabamba y Tarija. Esto significa que las otras cinco distritales, sumadas, apenas administran el 19% de los bienes.

Esta información sería muy útil para saber si realmente es costo-eficiente, y por consiguiente económicamente razonable, mantener esas otras cinco distritales funcionando. Pero para ello se requeriría tener información sobre: a) el valor de los inventarios que administra cada distrital; y b) los costos de funcionamiento de cada distrital. Lamentablemente, como esa información no está disponible, esta consultoría no pudo hacer el análisis de la relación costo – beneficio de mantener funcionando las distritales de Oruro, Chuquisaca, Beni, Pando y Sucre-Potosí.

5.5.4.3.5. Distribución por situación jurídica

La información suministrada por el área de registro y sistemas, sobre la distribución por situación jurídica del inventario de bienes administrados por DIRCABI, muestra lo siguiente:

| SITUACIÓN JURIDICA | CANTIDAD | % |
|--------------------|--------------|-------------|
| CONFISCADO | 7243 | 21,93% |
| DEVOLUCION | 3406 | 10,31% |
| INCAUTADO | 19576 | 59,28% |
| SECUESTRAO | 2796 | 8,47% |
| TOTAL | 33021 | 100% |

Tabla 33. Distribución por situación jurídica del inventario de DIRCABI según registro de bienes. Fuente: DIRCABI.

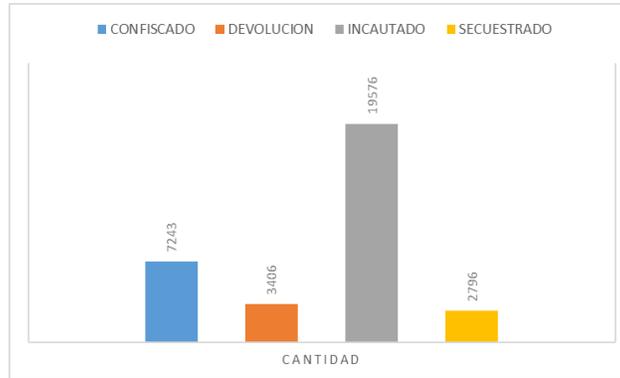


Ilustración 45. Distribución por situación jurídica del inventario de DIRCABI según registro de bienes. Fuente: DIRCABI.

De acuerdo con la información suministrada por el área de registro y sistemas, el 59,28% de los bienes bajo administración de DIRCABI están en situación jurídica de incautación; un 21,93% ya están confiscados; y un 10,31% está en proceso de devolución.

No obstante, esta consultoría debe llamar la atención respecto a que este inventario no concuerda con las cifras entregadas por DIRCABI respecto de la distribución cronológica y geográfica del inventario. De acuerdo con cifras de DIRCABI, actualmente esa entidad tiene bajo su administración un inventario de 14657 casos, en los que administra 22052 bienes. No obstante, la estadística por situación jurídica suma 33021 bienes.

Estas diferencias demuestran las falencias del sistema de información del SIREBI II, pues sus datos no son confiables.

5.5.4.3.6. Distribución por categorías y subcategorías.

La información suministrada por el área de registro y sistemas, sobre la distribución por categorías del inventario de bienes administrados por DIRCABI, muestra lo siguiente:

| CATEGORIA | CANTIDAD | % |
|----------------------|----------|-------|
| ARMAS | 239 | 0,7% |
| EQUIPOS ELECTRONICOS | 9055 | 27,4% |
| INMUEBLES | 2291 | 6,9% |



| | | |
|------------------------|--------------|---------------|
| MEDIOS DE TRANSPORTE | 8724 | 26,4% |
| OTROS BIENES | 1649 | 5,0% |
| SEMOVIENTES | 48 | 0,1% |
| SUSTANCIAS CONTROLADAS | 4360 | 13,2% |
| VALORES | 6657 | 20,2% |
| TOTAL | 33023 | 100,0% |

Tabla 34. Distribución del inventario por categorías y subcategorías de registro bienes. Fuente: DIRCABI.

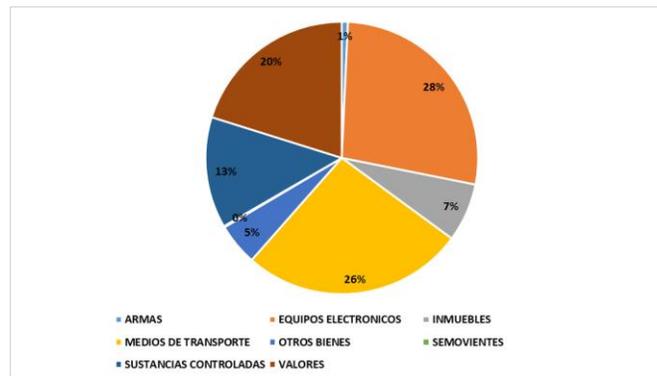


Ilustración 46. Distribución del inventario por categorías y subcategorías de registro bienes. Fuente: DIRCABI.

Ya en lo que hace a la distribución por subcategorías, la información suministrada por DIRCABI es la siguiente:

| CATEGORÍA | SUBCATEGORÍA | CANTIDAD |
|----------------------|-------------------------|----------|
| ARMAS ³⁴ | CORTAS | 135 |
| ARMAS | LARGAS | 104 |
| EQUIPOS ELECTRONICOS | ELECTRONICOS | 659 |
| EQUIPOS ELECTRONICOS | EQUIPOS DE COMUNICACION | 8396 |
| INMUEBLES | RURAL | 649 |
| INMUEBLES | URBANO | 1642 |
| MEDIOS DE TRANSPORTE | AEREO | 119 |

³⁴ Frente a este ítem se aclaró por parte del área de operaciones de DIRCABI, que “[e]n el caso de Armas según el Artículo 126, inciso h), menciona que las armas de fuego, sus piezas, componentes, municiones y explosivos serán entregados al Ministerio de Defensa conforme a normativa vigente; en este entendido DIRCABI no se encuentra en custodia de este bien”.



| | | |
|------------------------|----------------------|------|
| MEDIOS DE TRANSPORTE | FLUVIAL | 11 |
| MEDIOS DE TRANSPORTE | TERRESTRE | 8594 |
| OTROS BIENES | ARTESANIAS | 8 |
| OTROS BIENES | MUEBLES Y ENSERES | 519 |
| OTROS BIENES | PAQUETES | 1122 |
| SEMOVIENTES | DOMESTICO | 3 |
| SEMOVIENTES | GANADO ³⁵ | 45 |
| SUSTANCIAS CONTROLADAS | LIQUIDAS | 2616 |
| SUSTANCIAS CONTROLADAS | SOLIDAS | 1744 |
| VALORES | DINERO | 4170 |
| VALORES | JOYAS | 1819 |
| VALORES | OBRAS DE ARTE | 2 |
| VALORES | OTROS VALORES | 666 |

Tabla 35. Distribución del inventario de bienes de DIRCABI por subcategorías de registro de bienes. Fuente: DIRCABI.

³⁵ En relación con estas cifras debe aclararse lo siguiente, a solicitud del área de operaciones de DIRCABI: “De lo anteriormente mencionado en el caso de Semovientes de la Tabla 34 y 35 (Distribución por categorías) según la cantidad de bienes, se observa que DIRCABI administra 45 cabezas de ganado vacuno y 3 animales domésticos; al respecto solicito una aclaración o revisión de los valores de este bien, debido a que un solo caso de narcotráfico podría presentar mínimamente este número de semovientes”. Al respecto lo informado por el área de registro y sistemas fue lo siguiente: “En el Caso 3, se recepcionó vacuno; SIN EMBARGO, es importante diferenciar que el Caso 3 tiene asociado UN REGISTRO DE VACUNO, pero con 100 cabezas de ganado. A diferencia de los Casos 1 y 2, los cuales tienen uno (1) y tres (3) registros de bienes respectivamente, que coinciden con la cantidad de bienes recepcionados, dado que tanto los inmuebles como los medios de transporte, corresponden a un registro por bien; en el caso de semovientes, UN REGISTRO de este tipo, NO SIGNIFICA UN SEMOVIENTE RECEPCIONADO, sino la interpretación es: SE TIENE UN REGISTRO DE SEMOVIENTES, CON UNA CANTIDAD DE 100 CABEZAS DE GANADO VACUNO”.



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial

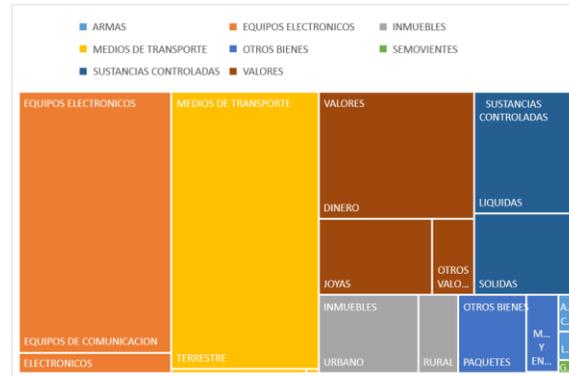


Ilustración 47. Distribución del inventario de bienes de DIRCABI por subcategorías de registro de bienes. Fuente: DIRCABI.

En relación con lo anterior es importante anotar, que esta información fue consolidada por cantidad de bienes; no por valor de los bienes. Esto debido a que DIRCABI no tiene un avalúo de los bienes, ni siquiera de forma aproximada o preliminar. Por eso, este análisis parte de la información sobre cantidades y no sobre valores.

Adicionalmente, y al igual que en el capítulo anterior, debe llamarse la atención respecto a que este inventario discriminado por categorías y subcategorías tampoco concuerda con las cifras entregadas por DIRCABI respecto de la distribución cronológica y geográfica del inventario. De acuerdo con cifras de DIRCABI, actualmente esa entidad tiene bajo su administración un inventario de 14657 casos, en los que administra 22052 bienes. No obstante, este inventario discriminado por categorías y subcategorías suma 33023 bienes.

Frente a esta diferencia en las cifras, el área de registro y control aclaró lo siguiente:

“En este apartado, como en todos los apartados donde se indica la cantidad de bienes administrados, sería importante realizar el análisis correspondiente tomando en cuenta que un aspecto es la cantidad de registros de bienes en el SIREBI II (que corresponden a los 33023 registros de bienes) con corte al 2019, donde se incluye todo el universo de registros (devueltos, monetizados, transferidos, etc.) y realizando el filtro correspondiente sin tomar en cuenta los bienes que ya no se encuentran bajo administración de DIRCABI (por estar devueltos, monetizados, etc.), pero sí en los registros de la base de datos, el cual reduciría considerablemente la cantidad de registros, el cual podría deberse a la cantidad de 22052 de registros de bienes que hacen referencia los consultores.



En este contexto, se solicita el trabajo específico con el Área de Registro y Sistemas para el correspondiente filtro y si realmente se está aplicando e interpretando de manera correcta los datos provistos. Dependerá el tipo de procesamiento de datos que se está realizando para la generación de los cuadros que se presentan en el informe”.

No obstante lo anterior, y solo con el ánimo de aportar la mayor cantidad de elementos de juicio posibles para este diagnóstico, esta consultoría procedió a calcular el Pareto del inventario de bienes por categorías, obteniendo el siguiente resultado:

| CATEGORIA | CANTIDAD | % | ACUMULADO |
|------------------------|--------------|---------------|-----------|
| EQUIPOS ELECTRONICOS | 9055 | 27,4% | 27,4% |
| MEDIOS DE TRANSPORTE | 8724 | 26,4% | 53,8% |
| VALORES | 6657 | 20,2% | 74,0% |
| SUSTANCIAS CONTROLADAS | 4360 | 13,2% | 87,2% |
| INMUEBLES | 2291 | 6,9% | 94,1% |
| OTROS BIENES | 1649 | 5,0% | 99,1% |
| ARMAS | 239 | 0,7% | 99,9% |
| SEMOVIENTES | 48 | 0,1% | 100,0% |
| TOTAL | 33023 | 100,0% | |

Tabla 36. Cálculo de Pareto sobre el inventario de bienes por categoría de DIRCABI. Fuente: Propia.

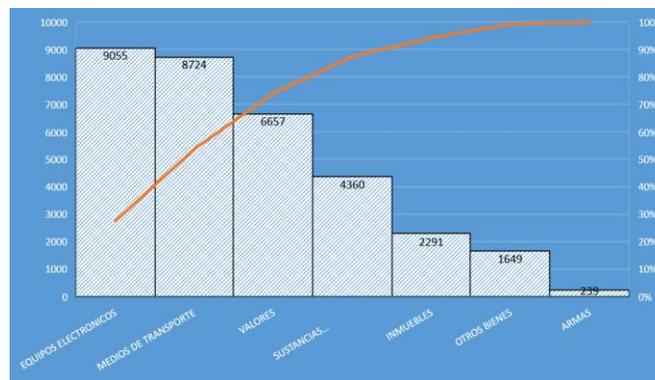


Ilustración 48. Cálculo de Pareto sobre el inventario de bienes por categoría de DIRCABI. Fuente: Propia.

Este análisis es importante, porque muestra que el 74% de los esfuerzos de DIRCABI están concentrados en la administración de equipos electrónicos, medios de transporte y valores. Sin



embargo, estos no son necesariamente los bienes con mayor valor. A pesar de que no se tiene un avalúo del inventario de DIRCABI, por experiencia se puede inferir que los bienes que normalmente tienen más valor en un inventario son los inmuebles. Pero en este caso, los inmuebles solo representan el 6,9% de los bienes que administra DIRCABI, considerando la cantidad de bienes que recibe la entidad y no su valor.

Adicionalmente, el área de operaciones de la dirección nacional de DIRCABI ha hecho ver, que debido a la manera en que se hace el registro de los semovientes, esta categoría de bienes parece que no tuviera mucha importancia. Sin embargo, “con buena administración y procedimientos adecuados se puede obtener resultados fructíferos y representarían bienes de gran importancia económica”.³⁶

Esto debe llevar a una reflexión: ¿DIRCABI está dirigiendo sus recursos y esfuerzos a transformar los activos de mayor valor? ¿O será que está invirtiendo la mayoría de sus recursos y esfuerzos en la recepción, custodia, administración y monetización de bienes de poco (o ningún) valor?

El cálculo de Pareto presentado parece sugerir que DIRCABI está en el segundo escenario. O sea, invirtiendo muchos esfuerzos y recursos en bienes de poco (o ningún valor). Sin embargo, está es una conclusión preliminar (no definitiva), en tanto no disponemos de información sobre el valor de los bienes administrados por DIRCABI. A esta conclusión se llega, únicamente, a partir de considerar la naturaleza y la cantidad de los bienes en poder de la entidad.

Lo que sí se puede afirmar es que, en desarrollo de las entrevistas sostenidas con funcionarios de DIRCABI, todos coinciden en afirmar que sienten estar haciendo mucho esfuerzo por administrar bienes que no tienen valor, o cuyo valor es muy bajo. La sensación de que se trabaja mucho y los resultados son discretos es generalizada, y desmotiva fuertemente el talento humano de DIRCABI.

5.6. Auditorías a DIRCABI

DIRCABI ha recibido varias auditorías en los últimos años. El Anexo 2 de este informe relaciona los hallazgos de las auditorías a las que tuvo acceso esta consultoría. Sin perjuicio de ello, los hallazgos más relevantes producidos en el marco de las auditorías a las que se tuvo acceso son las siguientes:

³⁶ Informe ARS-023-2020 Observaciones al informe diagnóstico consultoría DITISA – UE. Página 12.



La Contraloría General del Estado Plurinacional de Bolivia llevó a cabo en 2014 una labor de supervisión a las distritales de DIRCABI de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Como resultado de esa supervisión se produjo un informe que fue remitido a la Dirección General de DIRCABI el 20 de noviembre de ese año, mediante comunicación EX/EP14J13-W2 recibido en la entidad el 24 de ese mismo mes. En ese informe se consigna lo siguiente:

| HALLAZGO | RECOMENDACIONES |
|---|---|
| Inventario de vehículos desactualizado | <ul style="list-style-type: none"> - Realizar periódicamente inspecciones y verificaciones físicas de los inventarios de vehículos, al objeto de constatar la existencia real y total de los bienes bajo custodia, asegurando la integridad y existencia de los mismos. - En coordinación con al área legal, identificar a los responsables por el incumplimiento del artículo 29 del Reglamento de Administración de Bienes Incautados, Decomisados y Confiscados y remitir los antecedentes a la Autoridad Sumariante para que disponga el inicio del proceso administrativo interno. |
| Diferencias en los registros de vehículos, proporcionados por la Dirección General y las distritales | <ul style="list-style-type: none"> - Mantener un registro actualizado y confiable, sobre los vehículos incautados y confiscados, e iniciar las acciones que corresponda contra los funcionarios responsables del registro e inventario de los bienes incautados. |
| Contratos de depósito provisional institucional vencidos | <ul style="list-style-type: none"> - Llevar un registro actualizado respecto a la vigencia de los contratos suscritos, a efectos de que la entidad cuente con información actualizada, que le permita la toma de decisiones en cuanto a la renovación oportuna de los mismos o en su caso proceder a la recuperación del vehículo. |
| Registros de vehículos con información equivocada | <ul style="list-style-type: none"> - Instruir a la Dirección General de Registro, Control y Administración de Bienes Incautados, que a través de la Unidad Nacional de Registro y Sistemas se habilite la posibilidad de una modificación de los registros o base de datos, de manera que permita a persona |



| | |
|--|--|
| | autorizado, la modificación de los datos contenidos en ella, previa autorización del nivel respectivo ³⁷ . |
| Información reportada por el SIREBI II inconsistente y desactualizada | - Se recomienda al director general de DIRCABI, en coordinación con el área legal, identificar a los funcionarios responsables por la falta de actualización de sus registros o bases de datos, conforme lo establece el Reglamento de Administración de Bienes Incautados, Decomisados y Confiscados, y remitir antecedentes a la Autoridad Sumariante para que disponga el proceso administrativo interno. |
| Vehículos no registrados por DIRCABI, pese a que cuentan con Testimonios de Protocolización sobre Documentos Privados de Depósito Provisional y/o Comodatos y/o cuentan con las Actas de Entrega o Recepción de vehículos por DIRCABI | - Asegurarse que la información de los registros de recepción y custodia de los vehículos sea actualizada y administrada de manera responsable, registrando la integridad de los vehículos recepcionados. |
| Información sobre la cantidad de predios inconsistente y no confiable | - Mantener información consistente y actualizada de los garajes o postas en las que se custodian los vehículos incautados, de manera que facilite y coadyuve a la correcta administración de información de los bienes incautados y confiscados. |

Como consecuencia de los hallazgos y recomendaciones contenidos en el informe de la Contraloría General del Estado, la Dirección General de DIRCABI elaboró el 20 de noviembre de 2014 un Cronograma de Implantación de Recomendaciones. Allí se definieron tareas y responsables, asociadas a cada una de las recomendaciones de la Contraloría. Sin embargo, no se ha encontrado evidencia o información, acerca del efectivo cumplimiento de este cronograma.

Ahora bien, la documentación entregada a esta consultoría evidencia que, al parecer, la Contraloría General del Estado llevó a cabo otra supervisión sobre la administración de bienes incautados y

³⁷ Debe tenerse en cuenta que el informe de la Contraloría es de 2014, época en la cual DIRCABI tenía una organización interna diferente. Por esa razón, los cargos mencionados en la recomendación no coinciden con la estructura organizacional actual de la entidad.



confiscados. Los resultados de esa supervisión están contenidos en el informe EX/EP09/F13-F1, cuya fecha es desconocida. No obstante, dicho informe contendría los siguientes hallazgos:

- Inmuebles cedidos sin documentación de respaldo sobre su situación administrativa.
- Dirección de inmuebles no identificada en la inspección.
- Inmueble vendido, arrendado por propietarios y/o ocupados por instituciones sin fines de lucro.
- Vehículos automotores entregados por DIRCABI en comodato, depósito y/o devueltos sin la documentación de respaldo.
- Vehículos faltantes en el inventario físico realizado por la Contraloría General del Estado.

Adicionalmente, de acuerdo con la comunicación DIRCABI N° 070/17, del 26 de enero de 2017, la entidad fue objeto de varias auditorías internas practicadas por la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Gobierno. Los resultados de estas auditorías especiales se encuentran consignadas en los siguientes informes:

- MG-UAI-I-N°05/16
- MG-UAI-I-N°08/16
- MG-UAI-I-N°08/15
- MG-UAI-I-N°04/14
- MG-UAI-I-N°02/13
- MG-UAI-I-N°18/13
- MG-UAI-I-N°10/12
- MG-UAI-I-N°17/12

Esta consultoría no tuvo acceso al contenido de esos informes de auditoría especial.

No obstante, esta consultoría pudo tener acceso al informe DIRCABI-CBBA/JURIDIC/PROF-IX/02/2017, elaborado por un abogado de la distrital de Cochabamba con destino al responsable de esa distrital, en el cual informa sobre las acciones llevadas a cabo para dar cumplimiento a las recomendaciones contenidas en el informe de auditoría MG-UAI-I-N°04/14. Sobre este documento es importante subrayar, que el informe MG-UAI-I-N°04/14 contiene la auditoría llevada a cabo a la gestión 2010-2011 de DIRCABI; es decir, el informe se refiere a la auditoría de operaciones correspondientes a una gestión de cuatro (4) años de antigüedad. Asimismo, debe resaltarse que el informe de cumplimiento elaborado por el funcionario de la distrital Cochabamba es del año 2017; o sea, pasados tres (3) años después de producido el informe de auditoría y siete (7) años de las operaciones auditadas. En resumen, en 2017 se está informando sobre la adopción de



recomendaciones hechas por una auditoría de hace tres (3) años, que encontró hallazgos en operaciones de hace siete (7) años.

Sin perjuicio de lo anterior, y con propósitos puramente ilustrativos, los hallazgos identificados en ese informe MG-UAI-I-N°04/14 son los siguientes:

- Vehículos con contrato de comodato vencidos y sin póliza de seguro.
- Vehículos entregados con contrato de depósito provisional sin fecha de vencimiento.
- Documentación faltante en las carpetas de los casos analizados.
- Entregas parciales de bienes a DIRCABI por la FELCN.
- Deficiencias identificadas en la verificación física de los medios de transporte.
- Depósitos no registrados en el sistema informático SIREBI II.
- Ausencia de medidas de salvaguarda para los bienes incautados.
- Celulares y sustancias controladas incautadas, no monetizadas oportunamente.
- Bienes incautados y/o confiscados entregados por FELCN a DIRCABI con demora.
- Dineros incautados depositados con demora respecto a la resolución emitida por el juez competente.
- Cuentas bancarias sin movimiento.
- Vehículos en calidad de chatarra en los diferentes depósitos y postas.
- Inconsistencia en la cantidad de casos y datos por tipo de bien, entre las distritales, FELCN y SIREBI II.

5.7. Riesgo de corrupción.

El riesgo de corrupción es definido como la posibilidad de que una entidad u organización pueda sufrir un daño o perjuicio, a causa de la ocurrencia de un acto de corrupción (Martínez, 2020). Este riesgo es una función dada por la amenaza y la vulnerabilidad. La amenaza consiste en todo el conjunto de factores externos que determinan la ocurrencia de actos de corrupción que pueden dañar a la organización. La vulnerabilidad consiste en el conjunto de factores internos que facilitan o permiten la ocurrencia de un hecho de corrupción que lesione a la organización.

El riesgo de corrupción se mide a través de un proceso de evaluación por procesos, a través de metodologías internacionalmente estandarizadas. Esta consultoría no comprendía la realización de un estudio de riesgo. Sin embargo, para entender una de las problemáticas más importantes que enfrenta el SABI, es indispensable aproximarse de alguna manera a ese riesgo.



A tal efecto, la manera de aproximación al riesgo elegida por esta consultoría - dado el tiempo, recursos e información disponible – fue por dos vías:

- a) Una aproximación a la amenaza, a través de la identificación de las tipologías de corrupción que pueden encontrarse en los casos de corrupción ocurridos en el SABI, que están documentados en fuentes abiertas y en los hallazgos de auditoría.
- b) Una aproximación a la vulnerabilidad, mediante la relación de las fallas estructurales identificadas que crean debilidades institucionales frente a las amenazas de corrupción.

5.7.1. Amenazas de corrupción

En desarrollo de esta consultoría se llevó a cabo un ejercicio de búsqueda de información en fuentes abiertas de internet (medios de comunicación, redes sociales, blogs, portales informativos etc.), relacionada con casos de corrupción en el SABI, y específicamente en DIRCABI. Como resultado de esa búsqueda se identificaron quince (15) hechos de corrupción, que fueron objeto de publicaciones en diversos medios. A continuación, se muestran los hechos identificados, precisando que solo se señala la fuente de información que recoge el hecho de forma más completa, aun cuando otros medios también hayan podido dar algún cubrimiento a la noticia:

| HECHO | FUENTE | AÑO |
|---|---|------|
| La exdirectora fue denunciada por la pérdida de al menos 1,5 millones de dólares al oponerse a la monetización de más de 8 mil toneladas de arroz que fueron incautadas al norteamericano Jacob Ostreicher. | https://eldeber.com.bo/79078_la-fiscalia-procesa-por-corrupcion-a-una-exdirectora-de-dircabi | 2019 |
| Más de 18 personas acusadas de realizar ventas y alquiler de maquinaria y vehículos incautados al narcotráfico, desaparición y registros irregulares de bienes. | https://eldeber.com.bo/19627_ro-mero-admite-signos-de-corrupcion-en-dircabi | 2018 |



| | | |
|---|--|-------------|
| <p>El ciudadano Humberto Veizaga vendía los motorizados con documentación falsificada. Según las primeras investigaciones, el acusado trabajaba en complicidad con exfuncionarios de esa repartición estatal para cometer tres delitos: corrupción, robo y comercialización de bienes incautados.</p> <p>"Se beneficiaba de manera ilícita en desmedro de los intereses del Estado. Estafaba a personas particulares", remarcó Gutiérrez, en una conferencia de prensa en instalaciones de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen (FELCN).</p> | <p>https://www.lostiempos.com/actualidad/cochabamba/20180315/aprehenden-otro-implicado-caso-red-corrupcion-dircabi</p> | <p>2017</p> |
| <p>Tras un proceso de investigación de nueve meses, el Gobierno descubrió que había hasta cinco redes de corrupción que operaban en el interior de regionales de la Dirección de Registro, Control y Administración de Bienes Incautados (DIRCABI).</p> <p>"En el proceso de investigación que desarrollaron desde el Ministerio de Gobierno, se descubrió que operaban cuatro redes de corrupción en Pando, Cochabamba, Santa Cruz y La Paz; esta última que alcanzaba entre la Dirección Nacional de DIRCABI y la del oriente", indicó ayer Romero.</p> <p>Explicó que Figueroa formaba parte de una red de corrupción, debido a que gozaba de toda la confianza del ex director nacional de operaciones de DIRCABI, Gabriel Moreno de la Quintana; y el director regional, Luis Fernando Sanz, que en coordinación con el abogado, Luis Mazone, traficaban bienes incautados. Recordó que Sanz y Mazone, actualmente, guardan detención preventiva en la cárcel de Palmasola.</p> <p>La autoridad señaló que la Policía tiene tres casos como evidencia de la participación del aprehendido; el primero referido a la venta y el desmantelamiento de tres camiones, tras obligar a la alcaldía del municipio de San Ignacio, del departamento de Santa Cruz, que los devolvieran.</p> <p>Dijo, también, que se ha establecido que Figueroa entregó un bien inmueble de lujo en una zona residencial de Santa Cruz, a nombre de su esposa, en</p> | <p>https://www.la-razon.com/nacional/dircabi-redes-corrupcion-bolivia_0_2736326358.html</p> | <p>2017</p> |



| | | |
|--|--|-------------|
| <p>calidad de depositaria, pero sin contar con un registro legal. Se evidenció, asimismo, la venta y arrendamiento de un vehículo Vitara 4x4, explicó.</p> | | |
| <p>DIRCABI pidió ampliar la denuncia contra un vocal del Tribunal Departamental de Justicia del Beni, por utilizar un vehículo incautado al narcotráfico que desapareció de Santa Cruz y fue hallado en la ciudad de Trinidad.</p> | <p>https://www.redbolivision.tv.bo/actualidad/amplian-denuncia-contra-vocal-tribunal-departamental-justicia-83579</p> | <p>2019</p> |
| <p>El presunto operador externo, Humberto Veizaga, de 28 años, que vendía de forma irregular vehículos y autopartes que eran incautados al narcotráfico fue aprehendido, informó el Director Nacional de DIRCABI, Marcelo Gutiérrez. Según las primeras investigaciones, el acusado trabajaba en complicidad con ex funcionarios de esa repartición estatal para cometer tres delitos: corrupción, robo y comercialización de bienes incautados.</p> | <p>https://correodelsur.com/seguridad/20180316_atrapan-a-implicado-en-corrupcion-en-dircabi.html</p> | <p>2018</p> |
| <p>Durante los últimos años, el patrimonio de la Dirección General de Registro y Control y Administración de Bienes Incautados (DIRCABI) alcanzó a 22.000 bienes confiscados al narcotráfico, de los cuales el 70% valuados en 140 millones de dólares se habría extraviado, según investigación de la senadora opositora Carmen Eva Gonzales. Gonzales apunta como responsable de esta pérdida al Ministerio de Gobierno que tiene bajo tuición a DIRCABI, de la que también se benefició con la entrega temporal de bienes y motorizados, así como la Policía Boliviana. En ese entendido el Ministerio de Gobierno tendría 271 medios de transporte y 18 inmuebles, haciendo total de 289 bienes, mientras que la Policía, estaría en poder de 633 medios de transporte y 33 inmuebles para un total de 666 bienes. Estos bienes son entregados a través de simples</p> | <p>https://boliviaprensa.com/index.php/bolivia/item/4565-sospechan-masiva-corrupcion-en-dircabi</p> | <p>2017</p> |



| | | |
|--|--|-------------|
| <p>contratos de depósito provisional, que de acuerdo a la normativa estipulada en el D.S. 26143 y 29305, la figura del depósito provisional es para que la institución cuide y no para usarlo. Para este último necesita un contrato de comodato protocolizado en Notaría de Fe Pública.</p> <p>Aseguró que DIRCABI tenía en su poder 1.660 casas incautadas y 1.000 cabezas de ganado, además de bienes perecibles, dinero, joyas, valores y denuncia que al parecer todo desapareció, por descuido o deliberada negligencia de los directores de DIRCABI nacional y sobre todo DIRCABI -Santa Cruz</p> <p>Explicó que sólo Santa Cruz tiene registrado 6.897 bienes, Cochabamba 5.622 y La Paz, 5.009 bienes y le siguen en importancia, Tarija con 2.083 y Oruro 1.573. Gonzales denunció que hay disposición arbitraria de bienes como el caso del arroz de Jacob Ostreicher, sin haberse identificado al responsable del extravío de estos bienes.</p> <p>Manifestó que ya no se trata de simples funcionarios responsables, sino de una organización criminal con enriquecimiento ilícito, sin excluir a las más altas autoridades del Ministerio de Gobierno, cuyos responsables procesan a funcionarios de rangos menores.</p> | | |
| <p>Si bien la investigación cuenta incluso con un organigrama de la red ilegal, se limitó a manifestar que hay actores involucrados en ilícitos desde funcionarios de DIRCABI (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz) hasta jueces, fiscales, policías y abogados. Advirtió que todos trabajan de manera conjunta para obtener los bienes que cuentan o no con registro en la entidad.</p> | <p>https://elpotosi.net/nacional/20170407_ministerio-de-gobierno-descubre-una-red-de-corrupcion-en-dircabi.html</p> | <p>2017</p> |
| <p>El ex responsable nacional de operaciones de DIRCABI-Santa Cruz Gabriel Moreno – hoy en busca de asilo político fuera del país – aseguró que las recientes denuncias formuladas en su contra por el ministro de Gobierno, Carlos Romero, busca tapar la corrupción que implica a cercanos colaboradores de esa autoridad, en el extravío del arroz y los bienes</p> | <p>https://www.elperiodico-digital.com/2017/05/08/exdircabi-niega-ser-cabecilla-de-la-red-corrupcion-y-revela-otros-datos/</p> | <p>2017</p> |



| | | |
|---|--|-------------|
| <p>confiscados al norteamericano Jacobs Ostreicher por 22 millones de dólares, centenares de motos nuevas incautadas, vehículos y la desaparición de maquinaria pesada.</p> <p>Dijo que DIRCABI-Santa Cruz es una entidad con supuesta independencia técnica, legal y administrativa, bajo tuición del Ministerio de Gobierno. Maneja el 70% de los incautados a nivel nacional pero que lamentablemente no tiene un inventario de los bienes en custodia y transfiere los mismos por instrucciones del despacho del Ministro de Gobierno con o sin autorización judicial, indicó.</p> <p>Aseguró que el Ministerio de Gobierno cayó en la discrecionalidad en 2012, al disponer la transferencia en dotación de centenares de motos nuevas a la Policía Boliviana, de las cuales la mayor parte fue a parar a la entidad policial, pero una cantidad menor se extravió en el camino. Lo lamentable es que estos bienes al estar en litigio no podían ser dispuestos sin orden judicial, indicó el exfuncionario.</p> <p>Una cantidad pertenece a la Abdalá Cuellar y la otra a la familia Jiménez. El abogado de ésta última Otto Ritter confirmó que la familia Jiménez fue objeto de una confiscación de 70 unidades nuevas. Existe una sentencia ejecutoriada para su devolución, pero DIRCABI evade su cumplimiento. Según Moreno, esta situación puso en apuros al ministro Romero y por eso intentó introducir un artículo en la nueva Ley de Sustancias Controladas para validar esa entrega de 2012.</p> | | |
| <p>De acuerdo con el diagrama investigativo, Stéfano, fue quien abusando su condición de funcionario de DIRCABI sacó los motorizados. Peloza Landívar, exfuncionario de DIRCABI era quien buscaba los compradores y conectaba con Stéfano. Este último entregaba los vehículos a Hernán. El ministro de Gobierno, Carlos Romero, ordenó investigar al personal DIRCABI Santa Cruz por el caso de los camiones confiscados que intentaban vender con aval de ciertos empleados.</p> | <p>https://www.ver.bo/la-corrupcion-continua-en-dircabi-por-reiterados-actos-dolosos-es-intervenida-la-oficina-regional-santa-cruz/</p> | <p>2019</p> |



| | | |
|---|--|-------------|
| <p>El fiscal German Rea Salinas informó que un inmueble de la empresa Horizontal de Aviación Bolivia SRL, principal investigada por hechos de corrupción vinculados a la Unidad Ejecutora de Lucha Integral Contra el Narcotráfico (UELICN), pasará a manos de la Dirección General de Registro, Control y Administración de Bienes Incautados (DIRCABI) en calidad de depositario. Hace unos días ese edificio fue desmantelado por delincuentes en la ciudad de Santa Cruz.</p> <p>Dijo que anteriormente hicieron la requisa al inmueble y sacaron documentación importante que está siendo analizada, sin embargo, los delincuentes ingresaron a los predios el pasado viernes y se robaron los muebles y otros bienes que había en el interior. El exjefe militar sigue recluso en el penal de San Pedro desde mayo de este año por los delitos de incumplimiento de deberes y negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas.</p> <p>En este caso, la Fiscalía investiga presuntos actos de corrupción en el proceso de adjudicación de contratos millonarios que hizo la UELICN con un consorcio de empresas lideradas por Horizontal de Aviación Bolivia SRL entre 2013 a 2018, para el manteniendo de las aeronaves de los "Diablos Rojos y Negros".</p> <p>Lavado era comandante de los "Diablos Rojos" entre 2013 y 2014, en esos años formó parte de una comisión de evaluación que habría favorecido con el proceso de contratación que hizo la UELICN a Horizontal.</p> | <p>http://www.laprensa.com.bo/nacional/20191003/caso-uelicn-inmueble-desmantelado-de-la-empresa-horizontal-pasara-dircabi</p> | <p>2019</p> |
| <p>La Dirección General de Registro, Control y Administración de Bienes Incautados (DIRCABI) arremetió contra el Órgano Judicial en Oruro y advirtió que no dejará pasar los casos de corrupción que se han detectado.</p> <p>Lo advertencia lo hizo su director ejecutivo, Marcelo Gutiérrez, quien denunció que la martillera Susana Ledezma Patiño, junto a su hermano Daniel, ofrecían a nombre de DIRCABI, varios domicilios que fueron incautados en casos de narcotráfico.</p> | <p>https://www.radiofides.com/es/2018/06/24/dircabi-arremete-contra-el-organo-judicial-en-oruro/</p> | <p>2018</p> |



| | | |
|---|--|-------------|
| <p>La ministra de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, Nardi Suño, denunció hoy que fue víctima de varias amenazas de parte del ex director de la Dirección de Registro, Control y Administración de Bienes Incautados, (DIRCABI), Denver Pedraza, quien permanece recluido en la cárcel de Palmasola por incumplimiento de deberes y contratos lesivos al Estado.</p> | <p>https://www.comunicacion.gob.bo/?q=20121022/la-ministra-anticorruption-denuncia-amenazas-del-ex-director-de-dircabi</p> | <p>2012</p> |
| <p>Detalló que en el caso de Pando se detectó el contrabando de combustible a través del uso de vehículos incautados al narcotráfico y en Cochabamba no coinciden los registros de DIRCABI con los bienes que se han incautado.</p> <p>En Santa Cruz se alquiló de manera ilegal maquinaria agrícola incautada, además no se registraron algunos vehículos y en otros casos los motorizados aparecieron desmantelados.</p> | <p>https://www.noticiasfides.com/nacional/seguridad/corruption-en-manejo-de-bienes-incautados-sacude-dircabi-gobierno-interviene-oficinas--377123</p> | <p>2017</p> |
| <p>La forma de operar de acusados de corrupción en las regionales de Cochabamba y Santa Cruz de la Dirección de Registro, Control y Administración de Bienes Incautados (DIRCABI), devela nexos entre funcionarios, exfuncionarios y particulares, quienes formaban redes bien organizada para hacer negociados con motorizados e inmuebles secuestrados al narcotráfico. El objetivo de estas redes era borrar evidencias de los delitos que cometían, según el director nacional de DIRCABI, Marcelo Gutiérrez</p> <p>En la Fiscalía se ventilan nueve casos de corrupción en Cochabamba y Santa Cruz a denuncia del Ministerio de Gobierno. La exdirectora nacional, Mirtha Jiménez, también es investigada.</p> <p>En la regional de DIRCABI Cochabamba se investiga la entrega de vehículos de forma irregular a varias alcaldías.</p> | <p>http://datos-bo.com/Bolivia/Actualidad/Redes-organizadas-delinquen-en-Dircabi</p> | <p>2017</p> |

Una vez realizado este estudio de casos registrados en fuentes abiertas en internet, esta consultoría procedió a identificar las tipologías de corrupción a las que está expuesto el SABI. A tal efecto se



tuvieron en cuenta, además de los casos de corrupción registrados en fuentes abiertas, los hallazgos de las auditorías practicadas a DIRCABI. En consecuencia, el ejercicio de identificación de tipologías realizado por esta consultoría consistió en una evaluación conjunta de los casos de corrupción registrados en fuentes abiertas y los hallazgos de las auditorías realizadas a DIRCABI.

Como resultado de ese ejercicio, esta consultoría identificó dieciséis (16) tipologías de corrupción a las que está expuesto el SABI. Estas tipologías son las siguientes:

1. Daño de los bienes bajo custodia de alguna entidad vinculada al SABI, debido al uso ilegal de los mismos.
2. Extorsión hacia los funcionarios de alguna entidad vinculada al SABI, para presionarlos a hacer u omitir un acto propio de sus funciones o contrario a las mismas.
3. Robo de bienes bajo custodia de alguna entidad vinculada al SABI, o de partes de estos.
4. Alteración de los registros de bienes bajo custodia de alguna entidad vinculada al SABI, para desaparecerlos del inventario y robarlos.
5. Sustitución de bienes bajo custodia de alguna entidad vinculada al SABI, por otros de menor valor.
6. Destinación ilegal de los bienes bajo custodia de alguna entidad vinculada al SABI, a entidades o personas que no cumplen los requisitos para recibirlos, u omitiendo el procedimiento previsto para ello (por ejemplo, sin contrato que documente la operación).
7. Venta ilegal de los bienes bajo custodia de alguna entidad vinculada al SABI, a entidades o personas que no cumplen los requisitos para adquirirlos (por ejemplo, personas en evidente conflicto de interés por su relación de cercanía o parentesco con funcionarios de alguna entidad vinculada al SABI), u omitiendo el procedimiento previsto para ello, o en condiciones de precio, plazo o forma de pago.
8. Tráfico de influencias ejercida sobre los funcionarios de alguna entidad vinculada al SABI, para presionarlos a hacer u omitir un acto propio de sus funciones o contrario a las mismas.



9. Encubrimiento de actos de corrupción cometidos por funcionarios de alguna entidad vinculada al SABI.
10. Extravío de bienes bajo custodia de alguna entidad vinculada al SABI, a causa de negligencia de los funcionarios responsables del cuidado.
11. Incumplimiento doloso de deberes funcionales por parte de los funcionarios de alguna entidad vinculada al SABI.
12. Cohecho (pago de sobornos) a los funcionarios de alguna entidad vinculada al SABI, para acelerar la entrega o devolución de bienes, o cualquier otro trámite que dependa de ellos (pagos de facilitación).
13. Falsificación de documentos o registros, para facilitar la venta o apropiación de bienes bajo custodia de alguna entidad vinculada al SABI.
14. Toma de decisiones manifiestamente contrarias a la ley (prevaricato), por parte de funcionarios de alguna entidad vinculada al SABI o de las entidades comodatarias de los bienes incautados.
15. Desistimientos injustificados en el apersonamiento procesal, por parte de los abogados de alguna entidad vinculada al SABI.
16. Celebración de contratos evidentemente lesivos para los intereses económicos de alguna entidad vinculada al SABI.

Las tipologías identificadas fueron cruzadas contra la información levantada respecto de los procesos que conforman la estructura funcional del SABI. Este cruce consistió en un análisis comparativo dirigido a determinar, qué tanta relación existe entre la tipología identificada y cada uno de los procesos que conforman el mapa de procesos del SABI. Dicho en otras palabras, para identificar la **intensidad** de la relación que podría existir entre la tipología y el proceso evaluado. Para realizar ese análisis comparativo se aplicó la siguiente tabla de calificación de intensidad de la relación:



| CRETERIO DE EVALUACIÓN | SCORE DE INTENSIDAD DE RELACIÓN |
|--|---------------------------------|
| La tipología no tiene relación alguna con el proceso. Es imposible que esta tipología de corrupción se pueda dar en ese proceso. | 0 |
| La tipología tiene una relación muy lejana con el proceso. Es difícil imaginar un evento en que ella puede ocurrir, pero no se descarta. | 1 |
| La tipología y el proceso tienen una relación difusa o poco clara. Podrían imaginarse casos de corrupción ajustados a esa tipología en el proceso evaluado, pero no está claro que haya una probabilidad razonable de que ocurran. | 2 |
| La tipología tiene una relación más o menos clara con esa tipología. No se conocen casos de corrupción ajustados a esta tipología que hayan ocurrido en este proceso evaluado, pero en abstracto queda claro que sí podría darse. | 3 |
| La tipología tiene relación con ese proceso. Se conocen eventos de corrupción similares a esta tipología que han tenido lugar en el proceso evaluado. | 4 |
| La tipología está estrechamente relacionada con el proceso. De hecho, hay información sobre la ocurrencia de eventos de corrupción que se adecúan a esa tipología en este proceso, en más de una vez. | 5 |

Teniendo como base esta tabla de calificación de intensidad se procedió a hacer un análisis uno a uno, comparando cada proceso con cada tipología, y asignando en cada caso una calificación de intensidad. Luego se sumaban las calificaciones obtenidas por cada proceso frente a cada tipología, y el resultado de la sumatoria de calificaciones de intensidad se agregó en una calificación por proceso. Esta sumatoria permitió clasificar la intensidad de la relación de cada proceso con las tipologías de corrupción identificadas bajo la siguiente escala:



| RESULTADO DE LA SUMATORIA DE LOS PUNTAJES INDIVIDUALES OBTENIDOS | NIVEL DE INTENSIDAD DEL RELACIONAMIENTO |
|--|---|
| 0 – 15 | BAJO |
| 16 – 31 | MEDIO BAJO |
| 32 – 48 | MEDIO |
| 49 – 64 | MEDIO ALTO |
| 65 - 80 | ALTO |

Para aplicar esta evaluación de tipología versus proceso se diseñó la matriz que se encuentra en el Anexo 3 de este documento. Allí podrán identificarse la calificación de la intensidad de la relación existente entre cada tipología y cada proceso.

Como resultado de este ejercicio se obtuvieron los siguientes resultados:

- a) Los procesos en que menos tipologías de identificó fueron:
- Investigación criminal patrimonial: 10 tipologías identificadas y una intensidad de relación de 23 puntos (el más bajo).
 - Apersonamiento procesal: 13 tipologías identificadas y una intensidad de relación de 26 puntos.
- b) En todos los demás procesos se identificó entre 15 y 16 tipologías en cada uno.
- c) El proceso con el score de evaluación más alto fue *almacenamiento y custodia de bienes*. En ese proceso se identificó relación con las 16 tipologías, y el score de intensidad de relacionamiento fue el más alto de todos los procesos: 60 puntos – medio alto. Este sería el proceso con mayor exposición al riesgo inherente de corrupción.
- d) Los siguientes tres procesos con mayor score de relacionamiento, en su orden, son los siguientes:
- Entrega, recepción y registro de bienes en el SABI: 16 tipologías relacionadas y un puntaje de 58 (medio alto) en la intensidad del relacionamiento.
 - Destinación provisional de bienes: 16 tipologías relacionadas y un puntaje de 57 (medio alto) en la intensidad del relacionamiento.



- Secuestro e incautación de bienes: 15 tipologías relacionadas y un puntaje de 55 (medio alto) en la intensidad del relacionamiento.
- e) La mayor calificación de intensidad de relacionamiento posible en la evaluación para cualquier proceso era de 80 puntos. De los 16 procesos evaluados, 5 procesos (31%) obtuvieron más de 40 puntos. Esto significa que el 31% de los procesos evaluados tienen una relación de intensidad media, media alta o alta con las tipologías de corrupción identificadas.
- f) Ningún proceso evaluado obtuvo menos de 16 puntos. Esto significa que ningún proceso carece de relación con las tipologías de corrupción identificadas, o que en ningún caso la intensidad de relación con las tipologías identificadas fue calificada como baja.
- g) De los 16 procesos evaluados, 11 procesos (68%) obtuvieron un puntaje entre 23 y 45 puntos. Esto significa que el 68% de los procesos tienen una relación de intensidad media y media baja, con las tipologías de corrupción identificadas.

¡Advertencia!

Este ejercicio NO es una evaluación de riesgo de corrupción. La metodología utilizada y el procedimiento seguido NO se ajustan a la metodología de evaluación de riesgo de corrupción, conforme a estándares internacionales: por ejemplo, ISO37001.

Este fue un ejercicio diseñado y realizado para aproximarse a la exposición de riesgo inherente de corrupción que tiene el SABI, dadas las limitaciones de tiempo y de información existentes. Una evaluación de riesgo de corrupción conforme a estándares internacionales requería de tiempo e información, por fuera del alcance de esta consultoría. Para haber realizado una evaluación de riesgo conforme a estándares internacionales se habría necesitado transformar las tipologías identificadas en eventos de riesgo; definir una metodología y una escala de medición de riesgo inherente y riesgo residual, en función de la probabilidad e impacto de ocurrencia; medir cada evento en términos de probabilidad e impacto; calcular riesgo inherente por proceso; justificar los scores de probabilidad e impacto; identificar factores de ponderación; justificar los factores de ponderación escogidos; identificar los controles existentes contra la corrupción en el SABI y hacer un inventario actualizado; medir efectividad de controles; calcular riesgo residual por proceso, agregar los cálculos; calcular el Pareto de riesgo etc.



Nada de lo anterior podía hacerse, en el tiempo y con la información disponible. Por esa razón, se diseñó este ejercicio, como un proxi al riesgo a partir de tipologías identificadas con las fuentes disponibles: hallazgos de auditoría y casos registrados en fuentes abiertas.

5.7.2. Vulnerabilidad a la corrupción

El acápite anterior se ocupó de aproximarse a las amenazas de corrupción, a partir de una revisión de las tipologías que se encuentran en los casos de corrupción documentados en fuentes abiertas y en los hallazgos de las auditorías realizadas a DIRCABI. Tomando esas reflexiones como punto de partida, lo procedente ahora es evaluar las vulnerabilidades del SABI, entendidas como las debilidades institucionales para hacer frente a las amenazas de corrupción.

A tal efecto, se llevó a cabo una revisión de todas las oportunidades de mejora identificadas en el curso de esta consultoría (debilidades), y se analizó cuál podría ser su incidencia como causante de una vulnerabilidad del SABI frente a la corrupción. Como resultado de este ejercicio se identificaron las siguientes debilidades estructurales que facilitan, permiten o incluso promueven la corrupción en el SABI:

- a) **Ausencia de control y/o auditoría interna:** El SABI no dispone de un área, dependencia, entidad o funcionarios dedicado, de forma permanente y exclusiva, al control o auditoría interna. No hay un plan anual de auditoría. No se hacen auditorías periódicas a los procesos. Las auditorías que se practican por parte de la Contraloría General del Estado y por el Ministerio de Gobierno son ocasionales y puntuales. No hay auditorías con enfoque integral, ni con enfoque especializado.

Esta ausencia de control y/o auditoría interna facilita la impunidad en casos de corrupción, lo que en sí mismo constituye un incentivo para esta clase de prácticas.

- b) **Ausencia de un sistema de gestión misional:** La falta de un sistema de gestión misional hace que el nivel de automatización de los procesos sea muy bajo, y obliga a que la mayoría de las actividades deban ser realizadas manualmente. Esto crea una oportunidad para que los procesos y procedimientos puedan ser alterados fácilmente; más aún, teniendo en cuenta que el SABI no tiene un área, dependencia, entidad o funcionario dedicado exclusiva y permanentemente al control o a la auditoría interna.



Si existiera un sistema de gestión misional (no de registro como SIREBI II), los funcionarios se verían obligados a ejecutar sus actividades a través de la plataforma, lo cual incrementa los niveles de estandarización en los procesos y procedimientos, facilita la recolección y publicación de información y, por consiguiente, facilita el control de las autoridades de control y de la sociedad civil en su conjunto.

- c) **Ausencia de un sistema de gestión documental:** El SABI no tiene una política de gestión documental. Tampoco tiene un sistema de archivo centralizado. Debido a lo anterior, la actividad de identificación, búsqueda y obtención de documentos es compleja y demorada. Esto hace muy difícil el control interno de las actividades de los funcionarios que hacen parte del SABI, y hace prácticamente imposible cualquier intento de control social.

En efecto, la gestión documental es fundamental para la transparencia de las operaciones. La transparencia depende no solo de que la entidad esté en capacidad de publicar proactivamente información relevante para que la sociedad civil pueda ejercer un control directo sobre la administración (transparencia activa), sino también de la capacidad que tiene la entidad para responder las solicitudes de información que se le presentan – ya sean de un ciudadano o de otra autoridad – (transparencia pasiva).

Sin un sistema de gestión documental no puede haber transparencia pasiva y mucho menos transparencia activa. Y si no hay transparencia, el control de las autoridades de control y de la sociedad civil en nugatorio.

Esta falta de transparencia favorece la impunidad en casos de corrupción, lo que a la postre es un incentivo para esa clase de prácticas.

- d) **Ausencia de una política de rendición pública de cuentas (accountability):** El SABI no tiene una política de rendición pública de cuentas. Existe en el Estado Plurinacional de Bolivia un marco jurídico para la transparencia de las entidades públicas y el acceso a la información pública, que prevé la rendición de cuentas. Sin embargo, ese marco general (cómo ya se vio) tiene una existencia esencialmente formal pero muy poca efectividad material, a juzgar por las calificaciones obtenidas por Bolivia en los índices y rankings internacionales que miden la percepción de transparencia, corrupción y competitividad institucional. En ese sentido, el nivel real y efectivo de transparencia del SABI, y más específicamente de rendición pública de cuentas, es muy bajo.



Prueba de ello es lo difícil que resultó para esta consultoría acceder a documentos básicos dentro de cualquier proceso de rendición pública de cuentas (accountability), como lo son los informes de gestión y los presupuestos. Y a ello debe sumarse que, por diferentes razones ya explicadas, el SABI no tiene contabilidad propia, no genera estados financieros propios y tampoco informes financieros propios en que se detalle su desempeño económico a partir del cálculo y análisis de las razones financieras más básicas.

Esta falta de rendición pública de cuentas (accountability) dificulta en extremo el control de las autoridades de control y de la sociedad civil, lo que a su turno favorece la impunidad en casos de corrupción y, al final, se convierte en un incentivo para esa clase de prácticas.

- e) Ausencia de una política de reclutamiento, retención y formación del talento humano:** El SABI no tiene un área, dependencia, entidad o funcionario dedicado de forma exclusiva, permanente y especializada a la gestión del talento humano. Existe un manejo administrativo del recurso humano, entendido como la gestión de los procesos de contratación, pago de salarios, reconocimiento de derechos y beneficios, control de horario, vacaciones etc. Pero no existe en la arquitectura del sistema una estructura encargada de asegurar que el recurso humano reclutado tenga las mejores condiciones laborales posibles para retenerlo y fomentar su talento.

La falta de una política de retención y fomento del talento humano se traduce en altos niveles de insatisfacción y desmotivación laboral. La percepción de esta consultoría es que muy pocos (casi ninguno) de los funcionarios entrevistados realmente evidencia emociones positivas hacia su trabajo. No se les ve apasionados y motivados por lo que hacen. Ellos muestran una disciplina y responsabilidad basada en la necesidad de conservar el empleo por razones puramente económicas. El salario en dinero es prácticamente el único incentivo que tienen esos funcionarios. Conceptos como el de salario emocional, bienestar psicosocial, liderazgo transformacional etc., no se ven con claridad en la cultura organizacional de las entidades que integran el SABI.

Debido a lo anterior, no se encontró al interior del SABI una sola área, dependencia, entidad o funcionario que tuviera a su cargo la creación o el fomento del liderazgo ético. No se encontraron procesos institucionales internos dedicados a sensibilizar a los funcionarios sobre la dimensión ética de su trabajo, ni la realización de entrenamientos en la solución de los dilemas éticos que pueden presentarse en cumplimiento de sus funciones. Conceptos elementales en la ética empresarial moderna, como por ejemplo el concepto de “conflicto de interés”, aun parecen ajenos a la mayoría de los funcionarios entrevistados.



Esto no quiere decir, en modo alguno, que los funcionarios entrevistados no sean personas éticas o correctas. De hecho, la percepción de esta consultoría es la opuesta: gracias a los altos estándares éticos de la mayoría de los funcionarios que trabajan para el SABI, los niveles de corrupción presentados hasta ahora no son mayores, a juzgar por el tamaño de las amenazas y vulnerabilidades que tiene el sistema frente a la corrupción. Lo que se quiere subrayar, es que los buenos niveles de ética que se pueden apreciar en los funcionarios no son causa de una política de liderazgo ético institucional, sino una condición positiva del entorno del que proviene el talento humano reclutado.

Sumado a lo anterior, la falta de incentivos, sumada a la falta de procesos institucionales de liderazgo ético y a la falta de controles, son el caldo de cultivo para que unos pocos funcionarios inescrupulosos aprovechen las condiciones para cometer actos de corrupción. La mayoría de ellos, seguramente, se sintió incentivado a cometer actos de corrupción para compensar los bajos salarios, el malestar psicosocial, la desmotivación y otras tantas condiciones laborales negativas que deben ser erradicadas con una política de retención y fomento del talento humano. Por supuesto, no hay justificación alguna para la corrupción, pero si hay condiciones que explican su existencia, tal como las mencionadas anteriormente.

- f) **Excesiva burocratización:** Los procesos, procedimientos, trámites y actividades actualmente al uso en el SABI se caracterizan por la excesiva complejidad, por ser dispendiosos, por su formalismo y excesivo apego al documento físico. La exigencia de documentación de todas actividades en papel físico, con requisitos de autenticidad como pluralidad de firmas y sellos, hace que el sistema en su conjunto se ralentice.

En DIRCABI, por ejemplo, hay operaciones que requieren que todas las áreas intervengan, no con una simple autorización, sino con la elaboración de informes escritos e impresos en papel, firmados por el funcionario que lo elaboró, con el aval del responsable del área y dirigidos al director general quien los vuelve a revisar y los avala con su firma y sello. Estos documentos deben estar usualmente acompañados de otros documentos anexos que les sirven de soporte, los cuales deben ser previamente fotocopiados.

Esta excesiva burocratización del sistema favorece la corrupción, porque hace el sistema lento y paquidérmico. Como reacción a la complejidad y lentitud del sistema, los pagos de facilitación (sobornos) se ponen a la orden del día, como recurso para agilizar trámites que bajo otras condiciones de mayor eficiencia administrativa podrían hacerse más rápido.



Además, la excesiva burocratización hace que los procesos sean complejos y su documentación excesiva, lo cual hace sumamente dispendioso el control de las operaciones. El contralor o auditor no solo debe conocer a fondo la complejidad de los procesos y procedimientos existentes (lo que ya de suyo supone una curva de aprendizaje larga), sino que además debe invertir mucho tiempo revisando la excesiva documentación que soporta el caso. Todo lo anterior, lleva a que el alcance de cualquier auditoría sea limitado, pues la complejidad de los procesos y el volumen de las operaciones hace que sea practicante impensable una auditoría integral, y que las muestras selectivas de operaciones deban ser pequeñas.

- g) Ausencia de datos:** El SABI no tiene un área, dependencia, entidad o funcionario dedicado de forma exclusiva y permanente a la identificación, ubicación, recolección, clasificación, conservación, análisis y producción de datos. Debido a esa falencia, el SABI no dispone de los datos mínimos necesarios, para que los directores y administradores del sistema puedan tomar decisiones debidamente informadas. Asimismo, la falta de datos comporta la dificultad (o imposibilidad) que llevar a cabo actividades de planeación estratégica de corto, mediano y largo plazo, basados en proyecciones técnicamente producidas.

En lo que hace al riesgo de corrupción, la carencia de datos actualizados y confiables dificulta el control de las decisiones tomadas por el nivel directivo y administrativo del SABI. Si no hay datos contra los cuales contrastar las decisiones que toman los directores y administradores del sistema ¿cómo evaluar su corrección y conveniencia? Para que las autoridades de control, y la sociedad civil, puedan ejercer control sobre las decisiones de los directores y administradores del SABI no solo deben existir datos confiables y suficientes, sino que también deben ser públicos.

La disponibilidad de datos, además, favorece el control sobre la dimensión operativa del SABI. Con una completa y confiable batería de datos es mucho más rigurosa y eficiente la evaluación del desempeño de los funcionarios del nivel operativo, y también más fácil detectar anomalías que pueden servir como alertas de casos de corrupción.

- h) Falta de una estructura funcional clara:** El SABI no tiene un mapa de procesos formalmente aprobado. DIRCABI, como administrador del sistema, tampoco tiene un mapa de procesos institucional aprobado formalmente. Esto significa que no existen documentos que describan los macroprocesos, procesos, subprocesos, procedimientos, actividades y tareas que conforman



la estructura funcional del sistema. Tampoco hay claridad en la distinción sobre los procesos estratégicos, misionales y de apoyo.

Dado que los procesos utilizados no están formalmente levantados, los funcionarios del sistema aprenden el ejercicio de sus competencias por tradición oral, y repitiendo las formas de comportamiento que se acostumbran en la entidad.

La ausencia de un mapa claro de procesos institucionales abre espacios de discrecionalidad - que corren el riesgo de transformarse en arbitrariedad -, para los funcionarios del sistema. Esta falencia es una oportunidad para que los funcionarios puedan modificar los procesos libremente, aumentando la exposición al riesgo de corrupción del sistema.

La finalidad de un mapa de procesos formalmente instituido es doble: por un lado, permite estandarizar el comportamiento de los funcionarios, asegurándose que cada uno cumpla sus funciones de la manera que la organización encuentre más eficiente, independientemente de la opinión de la persona que en el momento esté ocupando el cargo que tiene asignada la función; y, por otro lado, facilita el control de la función y la evaluación del desempeño de cada funcionario. La ausencia de este mapa claro de procesos impide cumplir estos dos objetivos, produciendo ineficiencia en el sistema e incrementando el riesgo de corrupción. Esto último, debido a la dificultad para ejercer el control de la función y evaluar el desempeño de los funcionarios.



6. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN.

La información y documentación entregada por DIRCABI, la Fiscalía General del Estado y el Ministerio de Gobierno fue revisada y analizada por esta consultoría. El consultor nacional y el consultor internacional, en una mesa de trabajo conjunta, compartieron y valoraron sus hallazgos, para luego clasificarlos en cuatro categorías: fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas. En total, la consultoría identificó cuarenta y seis (46) hallazgos.

Este ejercicio produjo una matriz FODA preliminar, construida por los consultores a partir de su juicio de expertos. Para validar los resultados preliminares, esta consultoría llevó a cabo una conferencia- taller denominada “Persecución de las finanzas criminales y administración de bienes incautados”, la cual tuvo lugar el viernes 28 de febrero de 2020 en el Restaurante Vienna de la ciudad de La Paz. El programa de ese evento fue el siguiente:

- 08:00 - 08:30 Registro de Participantes para los Certificados
- 08:30 - 09:00 Inauguración del evento
- 09:00 - 09:30 Saludo y presentación del evento.
- 09:30 - 10:30 Exposición “Mejores prácticas internacionales de persecución de las finanzas criminales”.
- 10:30 - 10:45 **Refrigerio**
- 10:45 - 11:45 Exposición “Evolución de la figura jurídica de la pérdida de dominio en América Latina y el Caribe”.
- 11:45 - 12:15 Exposición “Diagnóstico Situacional del Sistema de Aprovechamiento de Bienes Incautados en Bolivia”
- 12:30 - 14:00 Almuerzo
- 14:00 - 14:30 Conformación de las mesas de trabajo
- 14:30 - 16:15 Mesas de trabajo para el levantamiento de propuestas de solución a la problemática identificada.
- 16:15 - 16:30 **Refrigerio**
- 16:30 - 17:30 Plenaria
- 17:30 - 17:45 Entrega de Certificados
- 17:45 - 18:00 Clausura del evento.

A este evento asistieron 28 personas, todas ellas funcionarios de las entidades pertenecientes al SABI, distribuidas así:



| ENTIDAD | CANTIDAD |
|--|----------|
| ADUANA NACIONAL | 1 |
| DIRCABI | 16 |
| FELCN | 3 |
| FISCALÍA | 2 |
| INRA | 1 |
| POLICÍA BOLIVIANA DE TRÁNSITO | 2 |
| RUAT | 1 |
| VICEMINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y SUSTANCIAS CONTROLADAS | 2 |

El ejercicio de validación se desarrolló de la siguiente manera:

- El consultor internacional hizo una presentación de los estándares y tendencias internacionales en la lucha contra las finanzas criminales, seguido de una presentación sobre la naturaleza, alcances y efectos de la figura de la pérdida de dominio en el contexto internacional. Estas dos presentaciones tuvieron la finalidad de poner a los participantes en contexto internacional.
- El consultor nacional hizo una presentación de la arquitectura organizacional y funcional del SABI, para poner a los participantes en contexto nacional.
- Los consultores presentaron sus hallazgos, organizados por categorías: fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.
- Luego, utilizando la plataforma libre *Mentimeter*, se pidió a los participantes que fueran votando uno a uno los hallazgos, para validar si: a) ese hallazgo era real; b) era un hallazgo irrelevante; c) era un hallazgo muy importante; d) era un hallazgo muy importante; o e) era un hallazgo trascendental.
- La jornada transcurrió con normalidad, y los participantes votaron activamente todos los hallazgos a través de la plataforma, la cual les permitía ir conociendo en tiempo real los resultados de las 46 votaciones: una por cada hallazgo.
- El número de votantes en el ejercicio no fue constante, debido a varias razones:
 - Problemas técnicos de conectividad a internet (intermitencia) en el lugar donde se hizo el ejercicio.



- Voluntad de algunos participantes que decidieron no votar algunas preguntas
- Algunos participantes llegaron tarde y otros se fueron antes de acabar el ejercicio.

g) Adicionalmente, durante el ejercicio se construyeron de manera participativas cinco (5) nubes de palabras: una por cada componente del FODA y una final para conocer las oportunidades de mejoramiento más relevantes. El objetivo de construir participativamente las nubes de preguntas era identificar fortalezas, oportunidades, debilidades o amenazas que se hubieran pasado por alto por los consultores, y que el auditorio pudiera identificar.

Los resultados de las 46 votaciones fueron consolidados automáticamente por la plataforma Mentimeter, y exportados por los consultores en un archivo Excel. A continuación, se procedió a tabular los resultados de las votaciones, obteniendo los siguientes resultados:

| COMPONENTE | HALLAZGOS | % |
|---------------|-----------|----------------|
| FORTALEZAS | 6 | 13,04% |
| OPORTUNIDADES | 6 | 13,04% |
| DEBILIDADES | 24 | 52,17% |
| AMENAZAS | 10 | 21,74% |
| TOTAL | 46 | 100,00% |

Tabla 37. Distribución de los hallazgos en la matriz FODA. Fuente: Propia.

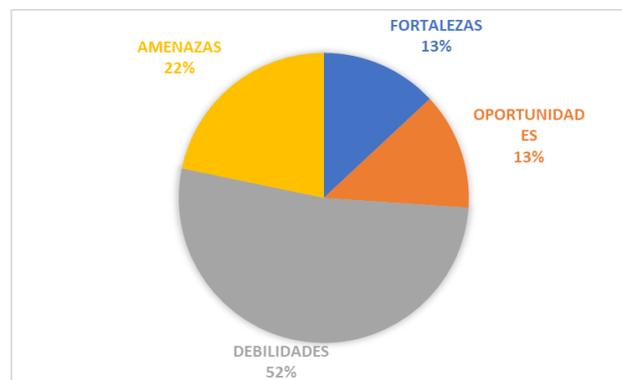


Ilustración 49. Distribución de los hallazgos en la matriz FODA. Fuente: Propia.



6.1. FODA del sistema.

Los hallazgos calificados como fortalezas son los siguientes, en orden de importancia de acuerdo con el ejercicio de validación participativa:

| COMPONENTE | HALLAZGO | SCORE | PUESTO |
|------------|---|-------|--------|
| FORTALEZA | Hay un marco jurídico para la pérdida de dominio | 95 | 1 |
| FORTALEZA | Hay un marco jurídico específico para el registro, control y administración de bienes provenientes del narcotráfico. | 92 | 2 |
| FORTALEZA | El Órgano Judicial y la Fiscalía están iniciando una nueva etapa de modernización tecnológica que permitirá la persecución de los delitos sin papeles | 82 | 3 |
| FORTALEZA | DIRCABI y CONALTID cuenta con recurso humano que conoce la problemática del sistema | 76 | 4 |
| FORTALEZA | DIRCABI y CONALTID tienen espacio físico y los elementos mínimos de trabajo para funcionar | 71 | 5 |
| FORTALEZA | DIRCABI y CONALTID ya tienen un presupuesto asignado para su funcionamiento, así sea pequeño y no tengan control sobre él. | 71 | 6 |

Los hallazgos calificados como oportunidades son los siguientes, en orden de importancia de acuerdo con el ejercicio de validación participativa:

| COMPONENTE | HALLAZGO | SCORE | PUESTO |
|-------------|---|-------|--------|
| OPORTUNIDAD | Hay apoyo de la Unión Europea para el fortalecimiento del sistema, y posiblemente recursos de la cooperación para mejorarlo | 105 | 1 |
| OPORTUNIDAD | Existe en Bolivia una masa importante de activos valiosos que se han asegurado o que podrían asegurarse | 104 | 2 |
| OPORTUNIDAD | Se está trabajando en la Nueva Política Gubernamental de Lucha contra el Narcotráfico, liderada por CONALTID | 99 | 3 |



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



| | | | |
|-------------|---|----|---|
| OPORTUNIDAD | Existe consenso entre las autoridades, sobre la necesidad de hacer cambios estructurales al SABI | 96 | 4 |
| OPORTUNIDAD | Existe un clima favorable para avanzar hacia la interoperabilidad de sistemas entre autoridades | 89 | 5 |
| OPORTUNIDAD | El cambio de gobierno crea un ambiente político favorable para promover los cambios que necesite el sistema | 83 | 6 |

Los hallazgos calificados como debilidades son los siguientes, en orden de importancia de acuerdo con el ejercicio de validación participativa:

| COMPONENTE | HALLAZGO | SCORE | PUESTO |
|------------|--|-------|--------|
| DEBILIDAD | No hay un inventario actualizado de los bienes que han sido ingresados al sistema | 132 | 1 |
| DEBILIDAD | Los bienes registrados en el sistema no están evaluados. El sistema no sabe cuánto valen los bienes que administra. | 129 | 2 |
| DEBILIDAD | El sistema no tiene un sistema de gestión documental e información unificado | 128 | 3 |
| DEBILIDAD | No se tienen registros de los gastos administrativos asociados a cada bien | 128 | 4 |
| DEBILIDAD | La existencia de un stock muy elevado de bienes que han perdido por completo su valor comercial, y cuya destrucción generará costos importantes | 126 | 5 |
| DEBILIDAD | Poca capacitación para los funcionarios de las entidades que hacen parte del sistema. Especialmente en pérdida de dominio | 125 | 6 |
| DEBILIDAD | El sistema carece de un proceso de planeación, que permita la administración por resultados | 124 | 7 |
| DEBILIDAD | La capacidad de la UIF, FELCN y FISCALÍA para identificar y ubicar bienes de alto valor estratégico para las organizaciones criminales es muy limitada | 124 | 8 |
| DEBILIDAD | Altísima tasa de rotación del personal en las entidades que son parte del sistema. Lo cual ocasiona pérdida de conocimiento y experiencia. | 124 | 9 |



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



| | | | |
|-----------|---|-----|----|
| DEBILIDAD | Inexistencia de juzgados especializados en pérdida de dominio en todo el país. | 123 | 10 |
| DEBILIDAD | El sistema no tiene una estrategia, método, ni área especializada en mercadeo, para la venta de bienes y aumentar las monetizaciones | 122 | 11 |
| DEBILIDAD | Falta de protocolos claros y completos para la coordinación y cooperación interinstitucional. Y los existentes tienen plazos perentorios. | 122 | 12 |
| DEBILIDAD | No existe el equipamiento mínimo necesario para la gestión de sustancias controladas | 122 | 13 |
| DEBILIDAD | Los principales actores del sistema (DIRCABI y CONALTID) no tienen personería jurídica | 120 | 14 |
| DEBILIDAD | No hay un mecanismo de control para asegurar que los bienes secuestrados/incautados sean entregados al administrador | 118 | 15 |
| DEBILIDAD | Falta de personal en DIRCABI. Especialmente en las distritales, y principalmente para atender los casos de provincia. | 115 | 16 |
| DEBILIDAD | Se hacen muchos reprocesos (repetición de tareas) entre la nacional y las distritales | 115 | 17 |
| DEBILIDAD | El área de operaciones de DIRCABI no tiene procedimientos, ni reglamentos, ni competencias para llevar a cabo mejoras que agreguen valor a los bienes. | 113 | 18 |
| DEBILIDAD | La infraestructura tecnológica en DIRCABI todavía es insuficiente a pesar de las mejoras recientemente adoptadas. | 111 | 19 |
| DEBILIDAD | CONALTID tiene asignadas por ley atribuciones operativas, que anquilosan el sistema, porque el Consejo sesiona muy pocas veces y no toma las decisiones | 110 | 20 |
| DEBILIDAD | Las opciones de administración y monetización previstas en la ley son muy pocas. La Ley no permite alquilar, o vender a plazo, o donar, etc. | 109 | 21 |



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



| | | | |
|-----------|---|-----|----|
| DEBILIDAD | La mayoría del recurso humano está dedicado a actividades de apoyo, y las actividades misionales tienen poco recurso. | 107 | 22 |
| DEBILIDAD | DIRCABI está obligado a recibir todos los bienes sin importar su valor o si su administración resulta antieconómica | 107 | 23 |
| DEBILIDAD | El sistema solo está habilitado legalmente para recibir bienes provenientes del narcotráfico, y no provenientes de otros delitos. | 91 | 24 |

Los hallazgos calificados como amenazas son los siguientes, en orden de importancia de acuerdo con el ejercicio de validación participativa:

| COMPONENTE | HALLAZGO | SCORE | PUESTO |
|------------|---|-------|--------|
| AMENAZA | Afectados que intentan corromper a los funcionarios para evitar la incautación, para lograr su devolución o para acelerar su devolución | 125 | 1 |
| AMENAZA | Los gobiernos autónomos municipales se resisten o dificultan la extinción de las obligaciones tributarias pendientes | 125 | 2 |
| AMENAZA | El estigma de corrupción y malos manejos ha deteriorado la imagen institucional de DIRCABI - Policía y Fiscalía. | 120 | 3 |
| AMENAZA | Ausencia o escasas de colaboración de las entidades que están por fuera del sistema, para compartir información relevante | 119 | 4 |
| AMENAZA | Algunos bienes entregados a DIRCABI están ocupados, y el sistema debe cubrir los gastos y procedimientos de desalojo. | 116 | 5 |
| AMENAZA | Las entidades comodatarias hacen mal uso o indebida explotación de los bienes. Los deterioran y no hacen pagos ni siquiera para cubrir los costos | 111 | 6 |
| AMENAZA | Las restricciones de orden presupuestario establecidas por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas limitan las posibilidades de mejora del SABI | 111 | 7 |

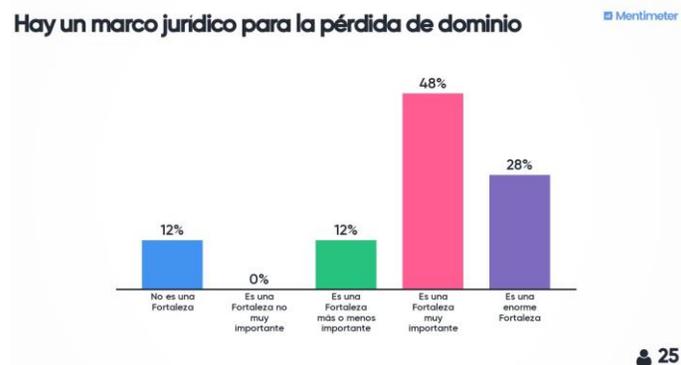


| | | | |
|---------|--|-----|----|
| AMENAZA | Entidades por fuera del sistema que presionan el ingreso de bienes que no tienen valor comercial y ocasionan gastos. | 109 | 8 |
| AMENAZA | Las entidades comodatarias se rehúsan a devolver los bienes que les han sido entregados. | 107 | 9 |
| AMENAZA | Presiones de los delincuentes sobre las autoridades para recuperar sus bienes | 102 | 10 |

6.2. Fortalezas del sistema

6.2.1. Hay un marco jurídico para la pérdida de dominio

La Ley 913 de lucha contra el tráfico ilícito de sustancias controladas de 23 de marzo de 2017, en su Título II, Artículos 67 al 124, y el DS 3434 Reglamento de la Ley 913, de 13 de diciembre de 2017, en su Título V Artículos 156 al 161, establecen el régimen de pérdida de dominio. A pesar de que no incorpora todas las instituciones recomendadas por la Ley modelo de Extinción de Dominio para América Latina de UNODC, sí es una buena base para que a futuro pueda ser complementada y mejorada ampliando sus alcances y corrigiendo algunos aspectos de orden doctrinario y conceptual.





6.2.2. Hay un marco jurídico específico para el registro, control y administración de bienes provenientes del narcotráfico.

Tanto la Ley 913 como el DS 3434 desarrollan el marco jurídico para el registro, control y administración de los bienes provenientes del narcotráfico en Bolivia. Este marco jurídico puede ser mejorado y complementado, y aunque es insuficiente, al menos sienta las bases de su tratamiento poniendo en cabeza de DIRCABI la responsabilidad de estas labores.

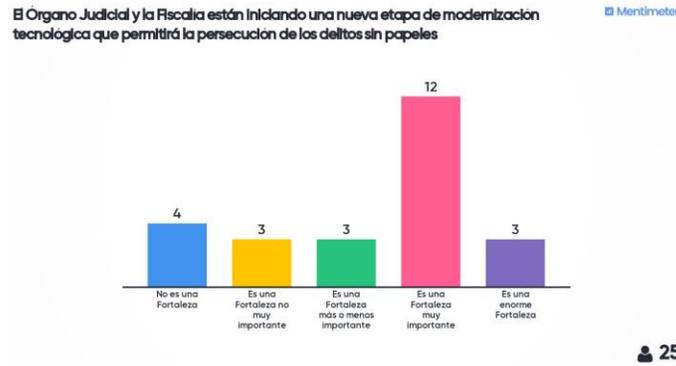


6.2.3. El Órgano Judicial y la Fiscalía están iniciando una nueva etapa de modernización tecnológica que permitirá la persecución de los delitos sin papeles

La Fiscalía viene implantando nuevos procedimientos automatizados promoviendo el uso de las tecnologías que permitan la persecución penal, prescindiendo gradualmente de los papeles, aplicando la firma electrónica y también la notificación electrónica. De igual forma, el órgano judicial viene adelantando el uso de sistemas informáticos para conocer el estado y el seguimiento de la carga procesal bajo su administración. Consultados sobre la posibilidad de avanzar hacia la interoperabilidad de sus sistemas, ambas entidades manifestaron buena disposición para coordinar estos aspectos con otras entidades, como por ejemplo DIRCABI y FELCN.

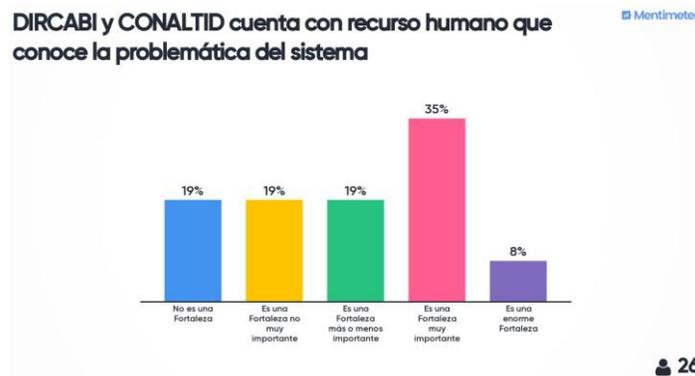


Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



6.2.4. DIRCABI y CONALTID cuenta con recurso humano que conoce la problemática del sistema

Aunque el personal técnico con que cuentan CONALTID y DIRCABI es insuficiente y hay una alta rotación del recurso humano en las entidades que están vinculadas directamente con el SABI, el equipo existente conoce la problemática del sistema y reconoce las debilidades y obstáculos que impulsaron buscar su mejora.



6.2.5. DIRCABI y CONALTID tienen espacio físico y los elementos mínimos de trabajo para funcionar

A pesar de que CONALTID y DIRCABI no cuentan con todos los recursos y medios requeridos para su óptimo funcionamiento, actualmente disponen de instalaciones físicas (oficinas), computadores,



muebles y equipos de oficina, así como un conjunto de activos básicos que son una base para que puedan operar y, partiendo de ello, buscar su mejoramiento.



6.2.6. DIRCABI y CONALTID ya tienen un presupuesto asignado para su funcionamiento, así sea pequeño y no tengan control sobre él.

CONALTID y DIRCABI no tienen un presupuesto propio, que puedan administrar de forma autónoma. Sin embargo, están adscritas al Ministerio de Gobierno y, como consecuencia de ello, tienen un presupuesto asignado que les permite funcionar, mientras se diseña, implementa y pone en funcionamiento un plan de fortalecimiento que mejore la calidad y eficiencia de su operación.

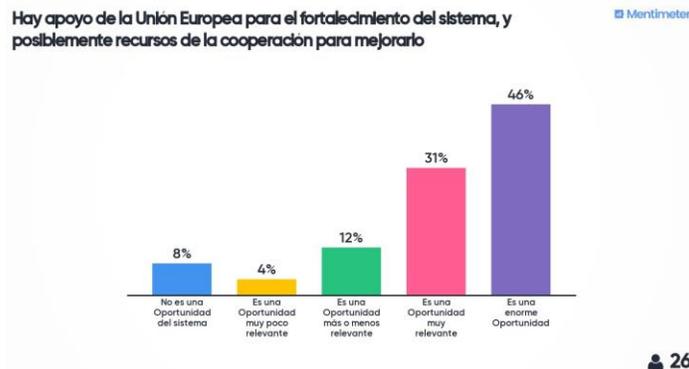




6.3. Oportunidades del sistema

6.3.1. Hay apoyo de la Unión Europea para el fortalecimiento del sistema, y posiblemente recursos de la cooperación para mejorarlo

En la actualidad el Aporte Presupuestario Sectorial proviene únicamente de la cooperación de la Unión Europea. Durante el anterior gobierno otras entidades de cooperación internacional no fueron consideradas en atención a la política de soberanía de la lucha contra el narcotráfico. La Unión Europea se encuentra brindando no solamente apoyo financiero sino también asistencia técnica para la mejora del SABI.



6.3.2. Existe en Bolivia una masa importante de activos valiosos que se han asegurado o que podrían asegurarse

DIRCABI cumple 41 años, con diferentes estadios de crecimiento y también de crisis. A lo largo de ese periodo se han venido acumulando bienes inmuebles y también vehículos de los que se pudiera obtener recursos a través de la monetización. Aunque la principal deficiencia del SIREBI II es que no cuenta con un inventario valorado y no está actualizado, todavía existen registros de activos de importante valor para el SABI sobre los que se pudiera trabajar para su monetización. Dichos activos susceptibles de monetización podrían contribuir al financiamiento de un plan de fortalecimiento.

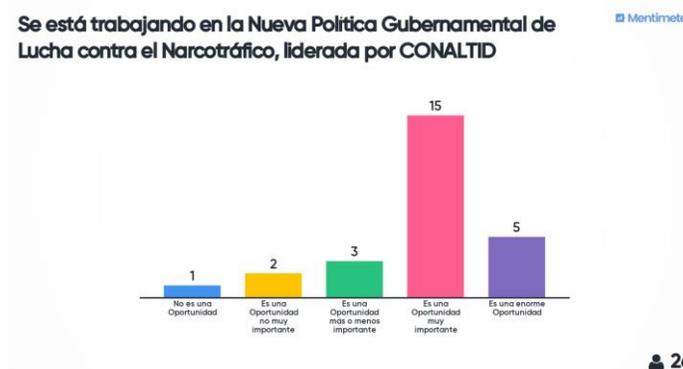


Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



6.3.3. Se está trabajando en la Nueva Política Gubernamental de Lucha contra el Narcotráfico, liderada por CONALTID

Con el cambio de gobierno se le está dando un nuevo norte a la política antidroga en el país. Existe la voluntad política de cuando menos dejar sentadas las bases, para lograr una articulación en diferentes ámbitos en orden a mejorar las actuaciones de todas las entidades vinculadas.



6.3.4. Existe consenso entre las autoridades, sobre la necesidad de hacer cambios estructurales al SABI

Existe consenso generalizado acerca de que la situación del SABI es crítica y que es necesario hacer cambios de fondo, que mejoren los resultados logrados hasta el momento. Se puede afirmar que

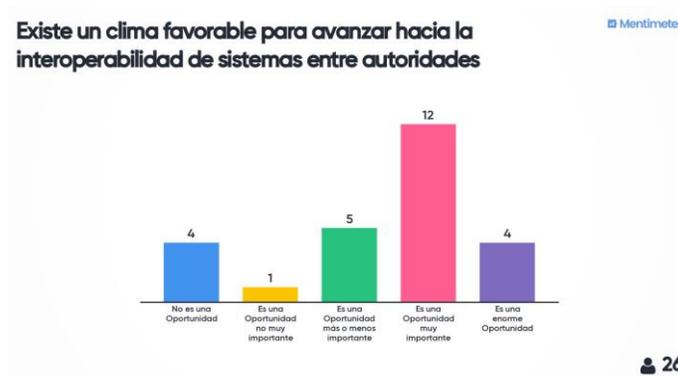


las entidades directamente vinculadas reconocen la problemática inherente y están sensibilizadas frente a la necesidad de reformas estructurales.



6.3.5. Existe un clima favorable para avanzar hacia la interoperabilidad de sistemas entre autoridades

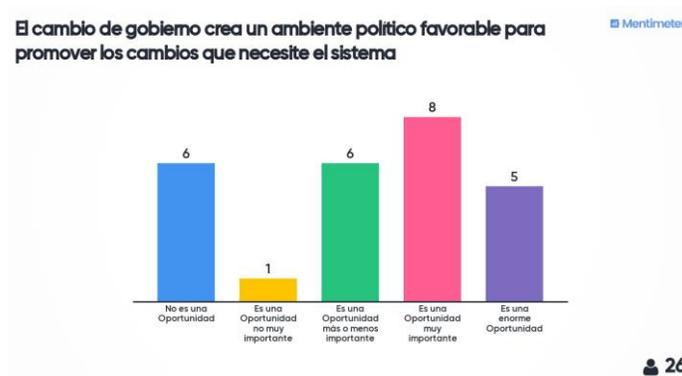
La Fiscalía, el Órgano Judicial y la FELCN se encuentran adelantando cambios en sus sistemas informáticos, que bien pudieran servir para el intercambio de información entre las partes relacionadas, en virtud de convenios de interoperabilidad y en aplicación de la política de gobierno electrónico. DIRCABI, aunque todavía no cuenta con el Sistema Integrado de información de Bienes que creó la Ley 913 de 2017, en su diseño podrá aprovechar las posibilidades de integración con otros sistemas.





6.3.6. El cambio de gobierno crea un ambiente político favorable para promover los cambios que necesite el sistema

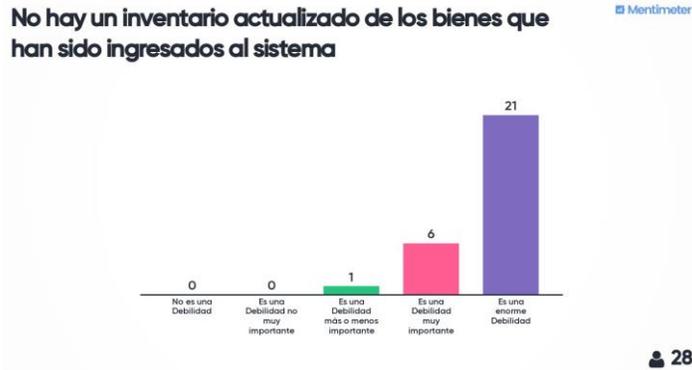
Si bien es cierto que los cambios más importantes que requiere el SABI deberían estar dados por mayores esfuerzos de articulación, mejora y complementación legal y reglamentaria, también es tangible que las condiciones actuales pueden ser rápidamente complementadas, desarrollando de mejor manera los ajustes reglamentarios del caso, así como dejar identificados los tópicos de orden legal que deben ser evaluados para mejorar el SABI. Se están abriendo espacios para reflexionar sobre la urgencia y necesidad de los cambios.



6.4. Debilidades del sistema

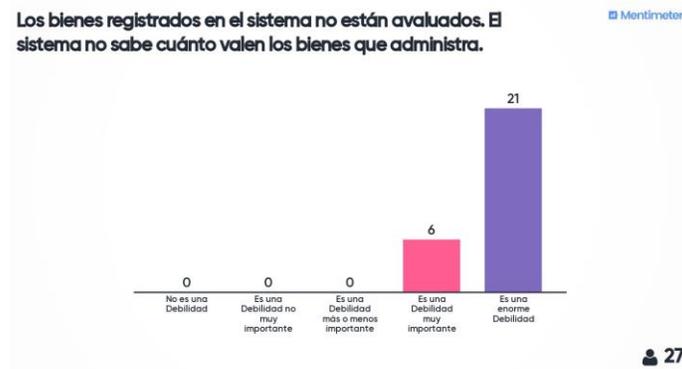
6.4.1. No hay un inventario actualizado de los bienes que han sido ingresados al sistema

Los registros introducidos desde el año 2004, con datos desde 1981 en el SIREBI, requieren de una actualización y complementación con los datos emergentes de la evolución en la tramitación de los casos, la alta rotación de personal y algunas limitaciones propias del software, así como la falta de seguimiento de los casos pudieran explicar de alguna manera esta deficiencia.



6.4.2. Los bienes registrados en el sistema no están evaluados. El sistema no sabe cuánto valen los bienes que administra

De manera general se extraña la valoración de los bienes, lo cual impide tener un conocimiento de la dimensión económica que representa el inventario de DIRCABI. Esta problemática se origina desde la etapa de secuestro. Aunque en primera instancia no se tenga un valor con peritaje se puede echar mano de una metodología de valoración preliminar por tipo de bienes.



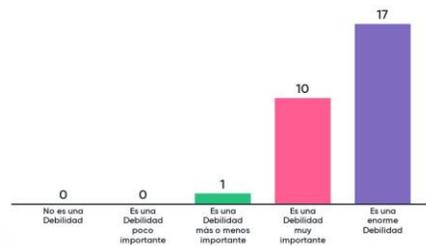
6.4.3. El sistema no tiene un sistema de gestión documental e información unificado

Actualmente los sistemas relacionados con el SABI son de registro. Vale decir, se opera por fuera del sistema, de forma manual, y el sistema se actualiza de manera posterior a que las actuaciones son realizadas. Esta práctica de registro posterior debería ser sustituida por un sistema de gestión que permita la ejecución en línea de los trámites y de los procesos, generando actuados a través de



la misma herramienta. Con ello se ganaría la posibilidad de contar con información confiable y completa, y se evitarían errores de doble transcripción o captura y una actualización natural en la gestión de los casos.

El sistema no tiene un sistema de gestión documental e información unificado

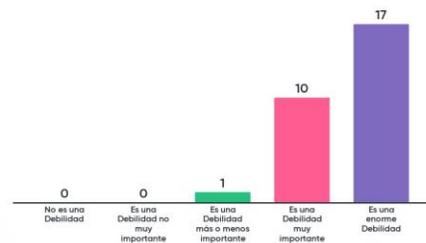


28

6.4.4. No se tienen registros de los gastos administrativos asociados a cada bien

La alta rotación de personal, la falta de capacitación y la inexistencia de manuales han ocasionado que no se registren los gastos administrativos relacionados con cada bien, aunque la opción existe en el SIREBI II con algunas restricciones.

No se tienen registros de los gastos administrativos asociados a cada bien

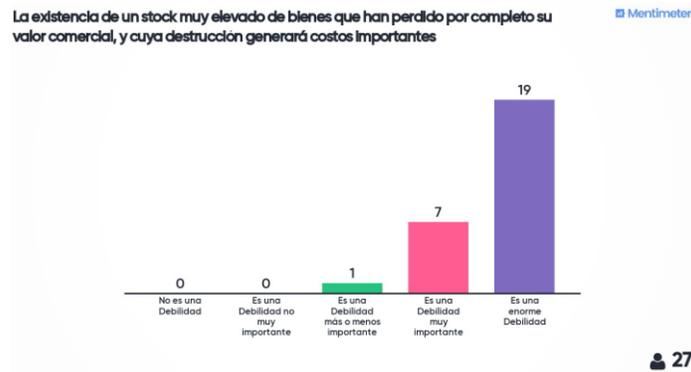


28



6.4.5. La existencia de un stock muy elevado de bienes que han perdido por completo su valor comercial, y cuya destrucción generará costos importantes

Las condiciones precarias de depósitos improvisados sin techo, al aire libre, en condiciones de extrema humedad o cambios climáticos adversos, son la combinación para que los vehículos automotores se desvaloricen rápidamente en menos de 6 meses o un año. Lo propio puede decirse de otras categorías de bienes, como inmuebles, equipos electrónicos y semovientes. En el inventario figuran bienes de antigua data o de casos críticos - como es el caso del arroz o de sustancias controladas que para ser destruidas deben ser antes neutralizadas, generando costes importantes al SABI.

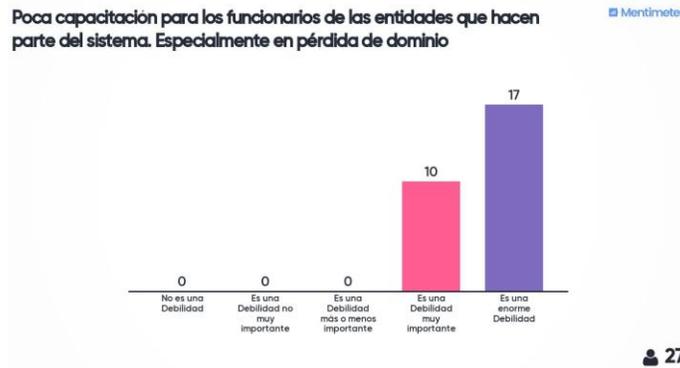


6.4.6. Poca capacitación para los funcionarios de las entidades que hacen parte del sistema. Especialmente en pérdida de dominio

La falta de capacitación en la figura de pérdida de dominio, recientemente introducida a la normativa nacional, está provocando el inicio de casos que deberían ser gestionados en un proceso de persecución penal y no dividido en otro real. Esta duplicidad innecesaria no solamente desgasta el sistema judicial, sino que reduce la eficacia y eficiencia del SABI. Además, supone duplicidad de costos para el Estado. Esta problemática ha sido detectada principalmente en la Fiscalía, el Órgano Judicial y también en DIRCABI.



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



6.4.7. El sistema carece de un proceso de planeación, que permita la administración por resultados

En la actualidad no existe un plan maestro que defina una estrategia a corto, mediano o largo plazo, y que permita introducir la metodología de gestión por resultados evaluando, priorizando y jerarquizando la atención de aspectos estratégicos que permitan al SABI generar recursos para la lucha contra la criminalidad. Esta labor, que debería ser liderada por CONALTID y compartida por los demás actores del sistema, todavía no se ha realizado.



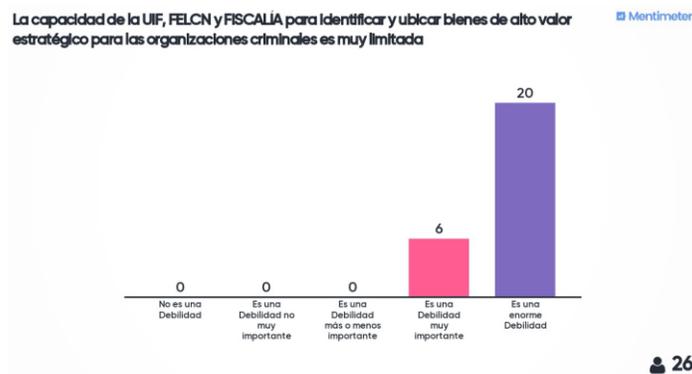


6.4.8. La capacidad de la UIF, FELCN y FISCALÍA para identificar y ubicar bienes de alto valor estratégico para las organizaciones criminales es muy limitada

Las metodologías y técnicas de investigación criminal aplicadas privilegian el abordaje del problema de la criminalidad organizada caso a caso. La UIF, FELCN y la FISCALÍA no disponen de áreas enfocadas en hacer investigaciones de contexto, con enfoque de macro-criminalidad, que permitan la caracterización económica de las organizaciones criminales que operan en territorio boliviano, en orden a identificar y ubicar los activos de alto valor estratégico para ellas.

Estas entidades actúan en la mayoría de los casos de forma reactiva y por demanda, encarnado la persecución de los activos que se van identificando por denuncia o por otras fuentes, sin tener certeza sobre la importancia que dichos bienes pueden tener para las organizaciones criminales. Por consiguiente, se carece de una estrategia y de un plan diseñado para desarticular, erosionar o marchitar el aparato financiero de las organizaciones criminales bolivianas.

La consecuencia de ello es el desgaste del aparato de investigación criminal, en la persecución de bienes de poco valor, cuya recuperación no tiene impactos relevantes en el funcionamiento o subsistencia de las organizaciones criminales.





6.4.9. Altísima tasa de rotación del personal en las entidades que son parte del sistema. Lo cual ocasiona pérdida de conocimiento y experiencia

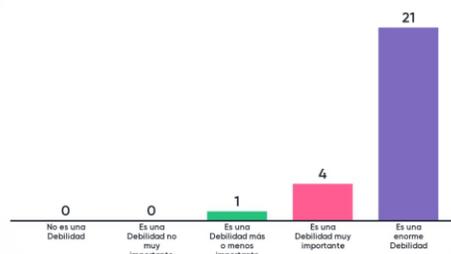
La alta rotación de personal en DIRCABI, la Policía, la Fiscalía y el Órgano Judicial, tratándose de personal de planta y carrera, se debe a la actual política institucional por la que se cambian policías cada año, fiscales y jueces cada dos. Para el caso de DIRCABI la alta rotación se debe a factores de orden político, de riesgo reputacional y salarios no competitivos. Este problema se agrava por mantener prácticas o metodologías de trabajo instauradas por tradición en ausencia evidente de manuales o procedimientos formalmente implantados.

Capítulo especial merece el altísimo nivel de rotación de personal en la Fiscalía General del Estado. Las autoridades entrevistadas en desarrollo de esta consultoría manifestaron en reiteradas oportunidades, que esta situación viene ocasionando serios inconvenientes, puesto que los esfuerzos de capacitación y entrenamiento se dispersan. La cooperación internacional, puntualmente la Unión Europea y UNODC, han invertido recursos importantes en la capacitación de fiscales en materia de persecución de activos ilícitos y pérdida de dominio. Los fiscales capacitados han sido reubicados en cargos que tienen funciones completamente ajenas a esos temas. Por consiguiente, la rotación de estos funcionarios ha hecho que los esfuerzos y recursos destinados a la capacitación y entrenamiento de fiscales se diluya, generando un vacío de conocimiento institucional que hoy lleva a que se solicite nuevamente capacitación en esa materia, para los funcionarios que han llegado a ocupar los cargos de fiscales de sustancias controladas.

La ausencia de una política de reclutamiento y retención del talento humano genera una pérdida de conocimiento y experiencia constantes. Además, hace que los esfuerzos en capacitación y entrenamiento no tengan efectos permanentes en las entidades.

Altísima tasa de rotación del personal en las entidades que son parte del sistema. Lo cual ocasiona pérdida de conocimiento y experiencia.

Mentimeter



26



6.4.10. Inexistencia de juzgados especializados en pérdida de dominio en todo el país

La Ley 913 ordenó la creación de los juzgados especializados en pérdida de dominio y estableció un plazo de transición, el cual se encuentra ampliamente vencido sin que el Consejo de la Magistratura los haya creado - aduciendo restricciones presupuestarias. El tratamiento de los casos con pérdida de dominio corre el gran riesgo de quedar interrumpido por el precedente jurídico establecido en Cochabamba, en el que un afectado interpuso un incidente de falta de competencia con el juez de sentencia que adelanta la causa, lo cual obligó a este último a declararse sin competencia. Es altamente probable que esta situación se extienda rápidamente a nivel nacional.



6.4.11. El sistema no tiene una estrategia, método, ni área especializada en mercadeo, para la venta de bienes y aumentar las monetizaciones

La estructuración organizacional de DIRCABI ha sido concebida bajo un enfoque eminentemente jurídico, dejando en precario los objetivos misionales de conservar valor y generar recursos a través de la monetización. En este sentido se extraña la existencia de una unidad organizacional responsable de los procesos de mercadeo y comercialización, una vez que los bienes estén debidamente saneados.

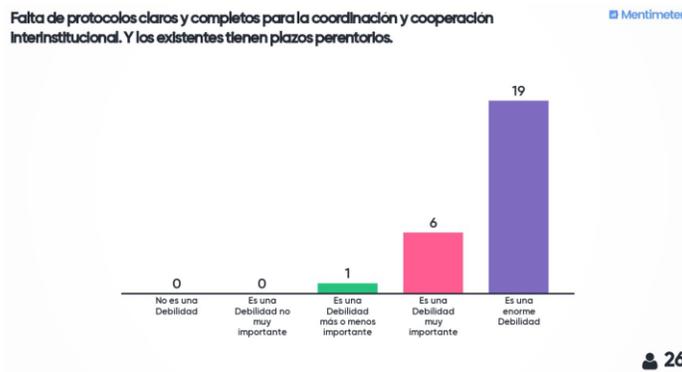


Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



6.4.12. Falta de protocolos claros y completos para la coordinación y cooperación interinstitucional; y los existentes tienen plazos perentorios

Los cambios normativos introducidos por la Ley 913 y el DS 3434 obligan la revisión y actualización de los protocolos de coordinación entre todos los actores del SABI. No obstante, los mismos no han sido actualizados a la fecha, y tampoco socializados en sus versiones preliminares. Es notoria la necesidad de contar con estos instrumentos de coordinación, previendo los mecanismos de ajuste y revisión periódica.



6.4.13. No existe el equipamiento mínimo necesario para la gestión de sustancias controladas

Durante el relevamiento realizado se pudo observar, que las sustancias controladas en poder de DIRCABI se encuentran en su mayoría erosionada o corroídas y representan un peligro inminente a



la salud humana. El personal entrevistado manifestó no contar con el equipo de protección personal para la manipulación de sustancias controladas, ni con el instrumental que por lo menos de manera básica les permitiera identificarlas y en su caso trasladarlas. En otras entidades, como es el caso de la GESUQ - dependiente de la Policía, se nos hizo conocer que no tienen los reactivos necesarios para realizar análisis más específicos.



6.4.14. Los principales actores del sistema (DIRCABI y CONALTID) no tienen personería jurídica

El DS 3434, reglamentario de la Ley 913, no desarrolla en alguno de sus artículos la asignación de una personería jurídica a DIRCABI o CONALTID. No obstante, esa misma normatividad atribuye a estas entidades facultades y competencia que solo pueden ejecutarse, en la medida que tengan personería jurídica y número de identificación tributaria (NIT). Por ejemplo, el registro de bienes inmuebles y automotores a nombre de estas entidades, o el alquiler de estos, solo es viable en la medida que esas entidades tengan una personería jurídica que las habilite como sujetos capaces de adquirir derechos y obligaciones. Este tema, aunque ha venido siendo soslayado históricamente, es un grave riesgo para el sistema, porque estaría dejando sus actuaciones en un entredicho de orden legal con alta probabilidad de nulidades. Actualmente muchos actos y negocios jurídicos que presuponen personería jurídica vienen realizándose de facto, por fuerza de la costumbre iniciada en una orden o instrucción superior sin reparar en la ausencia de la capacidad de ser sujetos de derecho.

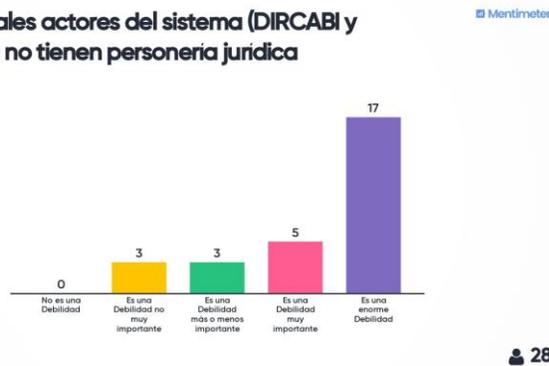
Como prueba de lo anterior, en el informe MG/DIRCABI/URE/EA/INF/N°14/2019 del 04 de julio de 2019, el técnico de enlace administrativo del área de recursos económicos, incautados y confiscados



de DIRCABI informó al director general de planificación del Ministerio de Gobierno, sobre la necesidad de modificar el POA 2019. Entre las modificaciones necesarias se encuentra la siguiente:

- Se elimina la actividad *arrendamiento de bienes inmuebles incautados* de la Operación Código 17.1c cuyo resultado era obtención de Bs500.000.- por concepto de alquileres, debido a problemas en la Obtención de Numero de Identificación Tributaria NIT, imposibilitando cumplir con el Programa Operativo Anual 2019 la actividad de arrendamiento, sin embargo se inició el proceso de trámite para la desconcentración, a través de INFORME CITE: MG/DIRCABI/UREIC/RRE/INF/007/2019 de fecha 22 de abril de 2019 (Ver anexo 3) que a la fecha no se tiene respuesta.

Los principales actores del sistema (DIRCABI y CONALTID) no tienen personería jurídica



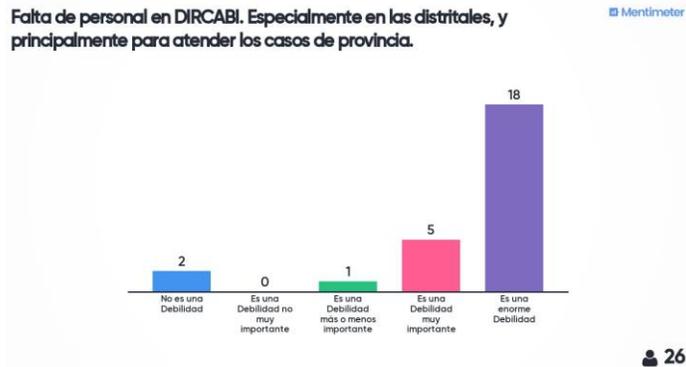
6.4.15. No hay un mecanismo de control para asegurar que los bienes secuestrados/incautados sean entregados al administrador

No se realiza un seguimiento cruzado interinstitucional, que correlacione la oportunidad y los plazos perentorios establecidos en la Ley 913 en las etapas de secuestro, incautación, entrega y recepción, confiscación y pérdida de dominio. Tampoco está establecida la responsabilidad para que el plazo entre cada una de las etapas se controle o se cumpla y existan consecuencias al detectar responsabilidades. Como consecuencia de ello, FELCN tiene en su poder un inventario de activos secuestrados que debieron ser entregados a DIRCABI hace tiempo, y no lo han sido. Dicho inventario de bienes no es conocido por DIRCABI, y FELCN tampoco tiene un inventario formal, centralizado, completo y actualizado de ellos.



6.4.16. Falta de personal en DIRCABI. Especialmente en las distritales, y principalmente para atender los casos de provincia

La planilla actual de DIRCABI no es suficiente para atender las cargas diarias de trabajo. Existen dependencias en zonas rurales en los que se cuenta con bienes, pero no se tiene personal que se haga responsable de su custodia. Un ejemplo de ello es el de Guayaramerín a febrero de 2020.

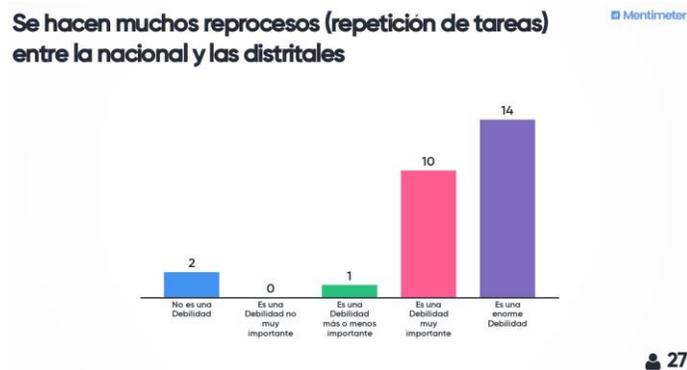


6.4.17. Se hacen muchos reprocesos (repetición de tareas) entre la nacional y las distritales

La falta de un manual claro de funciones y de procesos en DIRCABI hace que en la dirección nacional se realicen tareas operativas, que previamente ya fueron realizadas por las distritales, pero que se repiten como forma de “control”. Por ejemplo, la revisión y evaluación jurídica de contratos se realiza, de manera casi idéntica, por los abogados de las distritales y por los abogados de la nacional.



En esos casos, el trabajo realizado por los abogados de las distritales se repite de modo casi idéntico por los abogados de la nacional, como forma de “control” para evitar errores. Debido a este reproceso, los abogados de la nacional no tienen tiempo para otras actividades más propias del nivel directivo-administrativo al que pertenecen, como la producción de reglamentos, políticas, manuales o directrices que contribuyan a mejorar la calidad, efectividad y eficiencia de los procesos ejecutados en las distritales.



6.4.18. El área de operaciones de DIRCABI no tiene procedimientos, ni reglamentos, ni competencias para llevar a cabo mejoras que agreguen valor a los bienes

Los bienes recibidos por DIRCABI no son sometidos a algún tipo de tratamiento que les agregue valor y permita comercializarlos en mejores condiciones. Por ejemplo, los inmuebles no reciben mejora alguna, ni siquiera de naturaleza cosmética u ornamental, como lo sería una mano de pintura, para aumentar su valor y facilitar su monetización. El tratamiento dado a los bienes recibidos sugiere la intención de venderlos en el mismo estado en que se reciben, sin realizar esfuerzo alguno por agregar valor. El resultado es el opuesto, pues las condiciones de custodia y almacenamiento de los bienes, sin inversión alguna en el mantenimiento de su valor de mercado, conduce a una depreciación gradual y constante. En este sentido, SABI no solo no agrega valor a los bienes, sino que destruye su valor.

Adicionalmente, no se pudo evidenciar la existencia de procedimientos formalmente aprobados para la gestión de bienes administrados por DIRCABI. Ante esta carencia, vienen aplicándose procedimientos ad hoc o, supletoriamente, memorándums e instructivos puntuales que luego son



cambiados o suprimidos debido a la llegada de nuevas autoridades o a cambios de criterio.³⁸ Por otra parte, las limitaciones de orden reglamentario no permiten la erogación de recursos que pudieran permitir mejorar la presentación de los bienes a monetizar para que puedan alcanzar un mayor valor.

Frente a esta afirmación, el área de operaciones de la dirección nacional de DIRCABI observó lo siguiente: “aunque la iniciativa de mejorar el valor de los bienes a monetizar podría de algún modo beneficiar a DIRCABI y por ende al Estado, se debe considerar que la Ley 913, así como el Decreto Reglamentario, mencionan que DIRCABI se hará cargo de la administración de bienes secuestrados, incautados y confiscados velando por su conservación y cuidado, es decir que el término “mejorar” no ingresa como una opción aceptable ya que la misma implicaría, más gastos administrativos que la normativa interna legal vigente no respalda, debiéndose considerar que los gastos que el Estado realiza deben tener un respaldo técnico y jurídico para no generar responsabilidad de ningún tipo, por lo que es necesario en este punto considerar los límites que la misma ley te plantea”.³⁹

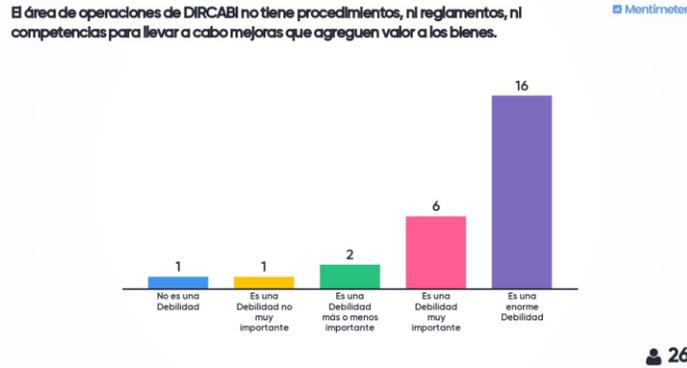
Esta consultoría no comparte esta afirmación, puesto que el espíritu de la ley vigente en Bolivia es que el Estado pueda aprovechar los bienes quitados al crimen organizado, y ello solo puede hacerse si el SABI adquiere la capacidad de agregar valor a los bienes, para comercializarlos en condiciones beneficiosas para el Estado y la sociedad. Luego no se requiere un ajuste o una reforma normativa, para que el SABI en general, y DIRCABI en especial, puedan empezar a cambiar sus procedimientos, en orden a añadir valor a los bienes que ingresan al sistema. A juicio de esta consultoría, la lectura de la ley que realiza el área de operaciones es excesivamente formalista (exegética) y alejada de su finalidad (teleología) y del espíritu que la inspira.

³⁸ Frente a esta debilidad, el área de operaciones de DIRCABI ha sostenido lo siguiente: “[e]n cuanto a la falta de procedimientos formales y aprobados para la administración de bienes, que conforme este punto se denota como una enorme debilidad del Área de Operaciones, es menester aclarar que los manuales si bien deben ser estructurados y aprobados para dejar de lado los Instructivos y Memorándums, con los que hasta la fecha han ido cubriendo las falencias de la normativa y los vacíos en cuanto a procedimientos para administrar los bienes, es necesario aclarar que los mismos deben ser estructurados no únicamente por el Área de Operaciones, el mismo debe ser elaborado con la colaboración de todas las Áreas que participan de los distintos trámites que se manejan en DIRCABI (comodato, depósito, transferencia excepcional, monetización, etc), por lo que si bien es una debilidad que afecta a toda la entidad, se debe tomar en cuenta que es una debilidad de todas las Áreas y así como de las distritales, por lo que para la elaboración de los manuales son una debilidad y responsabilidad de la entidad en su integridad” (Informe ARS-023-2020 Observaciones al informe diagnóstico consultoría DITISA – UE. Página 14).

³⁹ Informe ARS-023-2020 Observaciones al informe diagnóstico consultoría DITISA – UE. Página 14.



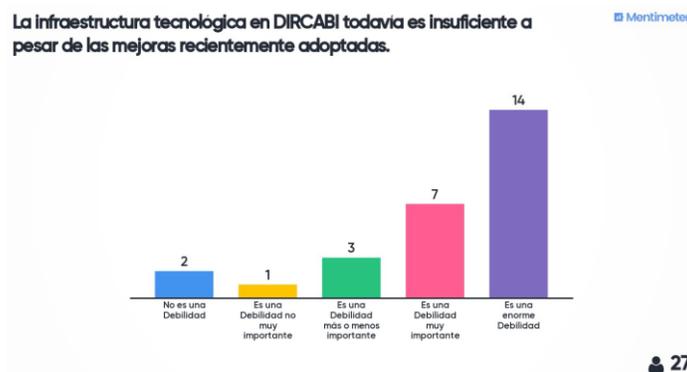
Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



6.4.19. La infraestructura tecnológica en DIRCABI todavía es insuficiente a pesar de las mejoras recientemente adoptadas

La actual infraestructura tecnológica pudiera dar soporte con las recientes adecuaciones realizadas a las operaciones de continuidad y mantenimiento. No obstante, no se cuenta con los suficientes recursos para hacer frente al desarrollo e implantación del Sistema Integral de Información de Bienes previsto por la Ley 913, que requiere de una nueva arquitectura de software y una plataforma informática más robusta e interconectada internamente y con posibilidades de interoperabilidad externa.

Los desarrollos realizados recientemente *in house* por el área de registro y sistemas contribuyen a mejorar la eficiencia de DIRCABI, pero no pasan de ser soluciones transitorias y puntuales a problemas específicos. El SABI demanda una mejora informática estructural, de hondo calado, que le permita modernizarse y operar con una infraestructura acorde al tamaño de su operación.

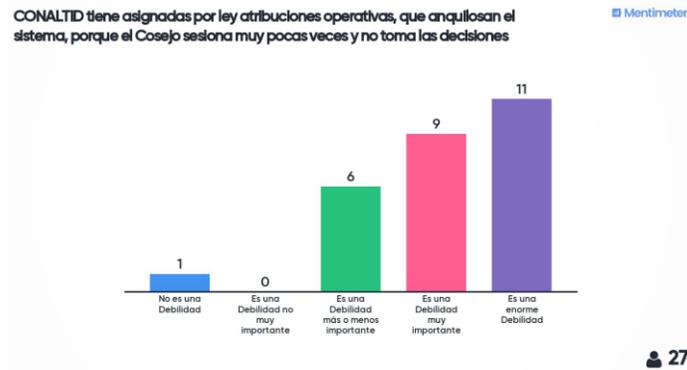




6.4.20. CONALTID tiene asignadas por ley atribuciones operativas, que anquilosan el sistema, porque el Consejo sesiona muy pocas veces y no toma las decisiones

La Ley 913 confiere a CONALTID la atribución de decidir sobre el destino o disposición final de los bienes. Esta atribución es de orden operativo, lo que no resulta consecuente con el rol directivo que cumple este Consejo. CONALTID, como máxima autoridad del SABI, debería estar dedicado exclusivamente a la toma de decisiones de naturaleza estratégica y de definición de políticas.

Además, es relevante mencionar que durante los años 2018 y 2019 no se realizaron sesiones en CONALTID, para tratar los temas de destinación. Debido a esta circunstancia, las decisiones operativas que deben ser tomadas para el funcionamiento del SABI no se toman, o se toman tardíamente, impidiendo su eficiente funcionamiento.

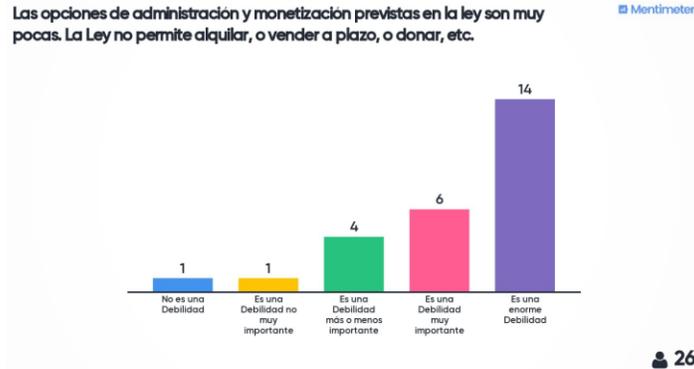


6.4.21. Las opciones de administración y monetización previstas en la ley son muy pocas. La Ley no permite alquilar, o vender a plazo, o donar, etc.

Aunque la Ley 913 y el DS 3434 establecen formas de contratación, es evidente la necesidad de que puedan ser reordenadas, agrupadas y complementadas con formas que hagan más eficiente el SABI, privilegiando la oportunidad y la maximización del valor de los bienes por sobre los requisitos burocráticos y de orden normativo supletorio al que se restringen las actuaciones de DIRCABI. Es importante considerar que el inventario de activos que debe administrar DIRCABI es muy heterogéneo: casi cualquier clase de bien es susceptible de caer bajo custodia y administración del SABI. Por esta razón, no resulta conveniente limitar o restringir las opciones de administración de



DIRCABI a unas cuantas. Por el contrario, la cláusula de administración debería ser amplia, para que el gerente de DIRCABI tenga la posibilidad de explorar las formas de administración que más convienen en función de la naturaleza de cada bien, y con miras a obtener el mayor beneficio económico posible para el sistema.



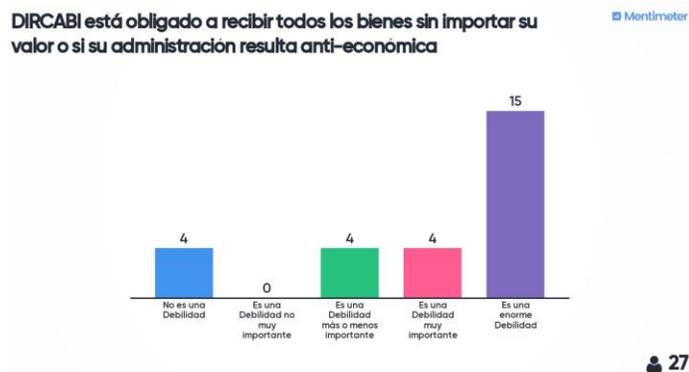
6.4.22. La mayoría del recurso humano está dedicado a actividades de apoyo, y las actividades misionales tienen poco recurso

Además de no contar con el personal mínimo necesario, de no tener procesos claramente definidos ni manuales de procedimientos que uniformen y estandaricen las actuaciones y operaciones de DIRCABI, actualmente el personal se aboca a tareas que no generan valor a los bienes que administra el SABI. La mayor parte del recurso humano está enfocado en labores administrativas que no hacen parte de la misionalidad del SABI. Es el caso de la cantidad de abogados que se dedican al apersonamiento en los procesos judiciales, a los cuales asisten solo para coadyuvar a la Fiscalía, haciéndolo además en concurrencia con los apoderados del Ministerio de Gobierno. Este apersonamiento les deja poco tiempo para las labores de saneamiento jurídico de los bienes, que es una función esencial para poder monetizar o disponer de los bienes.



6.4.23. DIRCABI está obligado a recibir todos los bienes sin importar su valor o si su administración resulta antieconómica

El SABI no contiene filtros de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad que limiten el secuestro o incautación de bienes. Tampoco tiene filtros de análisis de coste-beneficio que habiliten el acceso al sistema sólo a aquellos cuya administración permitiría al Estado obtener valores o rendimientos económicos y en desmedro de los patrimonios y finanzas de las organizaciones criminales. De manera generalizada se procede al secuestro de bienes que obligan a la larga a incurrir en erogaciones. Los casos emblemáticos están relacionados con sustancias controladas que no tienen mercado para su monetización y presentan el riesgo de la prolongación del delito. Lo propio ocurre con los celulares o con los vehículos con valor de mercado menor a tres mil dólares, entre ellos motos y carros viejos.



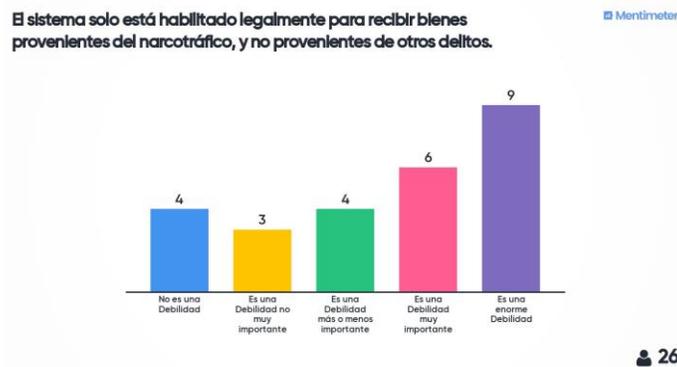


6.4.24. El sistema solo está habilitado legalmente para recibir bienes provenientes del narcotráfico, y no provenientes de otros delitos

La figura de la pérdida de dominio está expresamente restringida a la persecución de delitos vinculados con el narcotráfico. Lo propio ocurre con la confiscación prevista en la Ley 913, que se refiere exclusivamente al narcotráfico. Estas limitaciones impiden que activos valiosos provenientes de otros delitos (por ejemplo, corrupción) ingresen al sistema y lo alimenten, mejorando sus probabilidades de tener buenos niveles de rentabilidad.

Existe sin embargo una posición, explicada por algunos abogados de DIRCABI, según la cual el artículo 253 del Código de Procedimiento Penal habilitaría a DIRCABI recibir bienes provenientes de cualquier delito. Sin embargo, es de anotar que esa norma dice textualmente que “Los bienes muebles e inmuebles quedaran bajo custodia de la Dirección de Registro, Control y Administración de Bienes Incautados – DIRCABI”. Como puede apreciarse, el término utilizado en la norma es “custodia”, lo que en principio no significa más que recibir para cuidar, sin que ello comporte todas las demás facultades que la Ley 913 le confiere a DIRCABI, como la de entregar en comodato, o la de destinar provisionalmente al uso institucional suyo o de otras entidades.

De cara a lo anterior queda claro que, como mínimo, existe una compleja discusión acerca de si el SABI puede admitir bienes provenientes de delitos distintos del narcotráfico. Discusión que no beneficia el sistema y que, por el contrario, crea riesgos legales para DIRCABI en los casos en que administra bienes derivados de otros delitos.



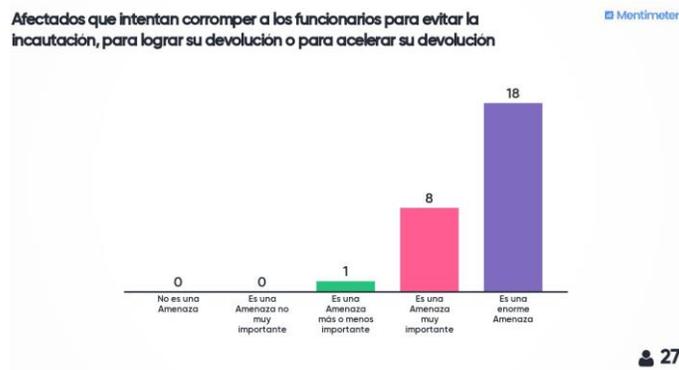


6.5. Amenazas del sistema

6.5.1. Afectados que intentan corromper a los funcionarios para evitar la incautación, para lograr su devolución o para acelerar su devolución

Habida cuenta de que no existen los mecanismos de seguimiento y control que aseguren el cumplimiento de los plazos previstos por la Ley en las etapas de secuestro, incautación y confiscación, la presión de los imputados y también de los afectados es grande para que los bienes de interés fiscal sean apartados del SABI. Incluso se estaría presentando una situación sui generis, cuando se aplica la figura de pérdida de dominio, por la cual se estaría procediendo en algunos casos con la “des incautación” de bienes con el aval de la Fiscalía. Figura cuya aceptación no es pacífica entre los abogados entrevistados, y que se presta para abusos de autoridad y otros casos de corrupción.

Por otra parte, también existen casos en los que los procesos de devolución ordenadas por el órgano judicial son realizados con dilaciones injustificadas, arguyendo la necesidad de cumplir con requisitos de mero trámite y burocráticos.



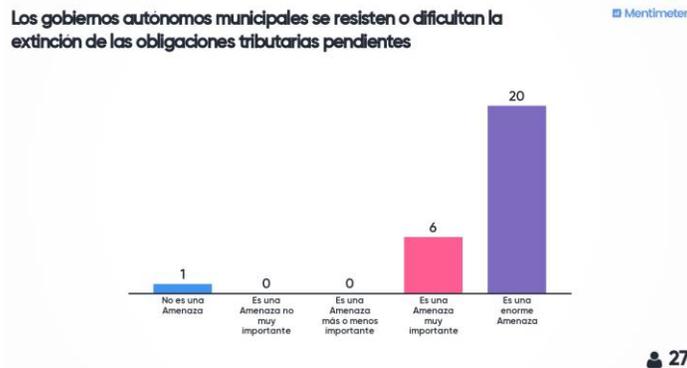
6.5.2. Los gobiernos autónomos municipales se resisten o dificultan la extinción de las obligaciones tributarias pendientes

La Ley 913 en su artículo 52 establece la extinción de la deuda tributaria de aquellos bienes confiscados en favor del Estado. Esta disposición inicialmente fue objeto de oposición por los



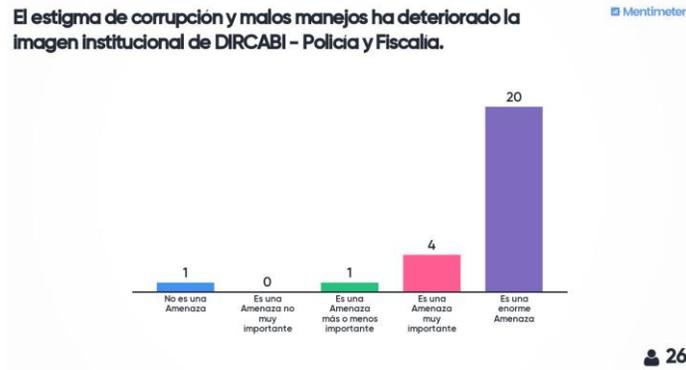
gobiernos autónomos municipales (GAMs), reclamando su autonomía fiscal. Sin embargo, posteriormente fue aplicada, pero condicionada a la extinción únicamente de las obligaciones tributarias nacidas después de la fecha de la sentencia confiscatoria, sin reconocer los antecedentes previos del secuestro y de la incautación.

Por otro lado, insisten en dar a los bienes confiscados el mismo tratamiento que a cualquier otro bien, aplicando los procedimientos generales y perdiendo de vista que se tratan de casos especiales en los que las actuaciones son realizadas por y para el Estado. En el marco legal actual debería discutirse con los GAMs la posibilidad de que su pretensión tributaria sea cobrada al sujeto pasivo, liberando el objeto cuyo valor representa la base gravable y dejándola saneada para que pueda ser monetizada. De no ser así, no existiría interés de los potenciales compradores en adquirir un bien no saneado, lo que llevaría en definitiva a su destrucción, siendo contraproducente tanto para el SABI como para los intereses recaudatorios municipales.



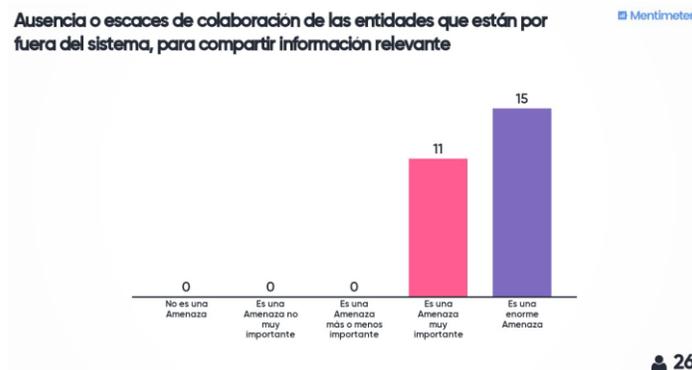
6.5.3. El estigma de corrupción y malos manejos ha deteriorado la imagen institucional de DIRCABI - Policía y Fiscalía

La imagen de corrupción y malos manejos por parte de las entidades vinculadas con el SABI, llámese policía, fiscalía, DIRCABI y jueces, es todavía una percepción muy fuerte tanto al interior de las mismas entidades - que reconocen debilidades para su control -, como por fuera de éstas, a raíz de publicaciones en distintos medios de comunicación y redes sociales. Las intervenciones realizadas con cambios drásticos de personal, persecución e imputación de servidores públicos y ex autoridades no han sido suficientes ni contundentes para cambiar tal percepción. Todavía son evidentes los puntos ciegos para ejercer controles en el SABI y con el argumento de confidencialidad de los casos, tampoco se han tomado acciones que brinden la debida transparencia en el SABI.



6.5.4. Ausencia o escasas de colaboración de las entidades que están por fuera del sistema, para compartir información relevante

La ley 913 prevé la obligación que tienen las entidades relacionadas, de colaborar en los procesos de investigación y persecución de los delitos asociados al narcotráfico. Esta obligación ha sido interpretada por parte de algunas entidades como una obligación de la cual pueden excusarse al amparo de las leyes especiales con las que cumplen sus funciones. Ello sumado a que está endeblemente definida la consecuencia sancionatoria, aplicable en caso de resistirse u oponerse a cumplir con los requerimientos de información. Por ejemplo la Policía requiere colaboración de la administración tributaria; o la fiscalía de la ASFI; o DIRCABI del INRA o de Derechos Reales. Ninguna de esas entidades logra obtener de forma completa y oportuna la información y colaboración necesaria.





6.5.5. Algunos bienes entregados a DIRCABI están ocupados, y el sistema debe cubrir los gastos y procedimientos de desalojo

En materia de aseguramiento de bienes inmuebles, son comunes los casos en que la medida cautelar de secuestro y posterior incautación se toma, sin tomar en consideración que los bienes se encuentran ocupados. Es así como en no pocas oportunidades, FELCN solicita a DIRCABI que reciba para administración bienes ocupados por poseedores o inquilinos. DIRCABI suele recibir esos bienes en el estado en que se los entregan, debiendo luego iniciar las acciones judiciales y policivas necesarias para su desalojo.

Esta situación debió ser prevista al momento de ordenar la medida cautelar, por parte de la autoridad judicial ordenante. El no hacerlo ocasiona costos innecesarios al SABI, quien en lugar de dedicar sus recursos a agregar valor a los bienes susceptibles de monetización, debe emprender acciones legales (muchas veces estériles) que las autoridades judiciales pudieron haber evitado.

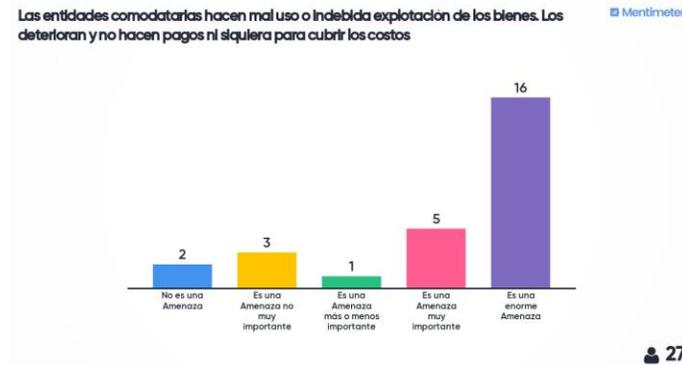


6.5.6. Las entidades comodatarias hacen mal uso o indebida explotación de los bienes. Los deterioran y no hacen pagos ni siquiera para cubrir los costos

Aunque es una práctica contradictoria con los principios rectores del SABI, es muy frecuente que para salvar la urgencia y necesidad de las condiciones precarias de trabajo de las entidades vinculadas, se opte por los comodatos principalmente de vehículos automotores y bienes inmuebles. Los contratos de comodato tienen cláusulas de temporalidad claramente definidas y las condiciones de devolución también especificadas. No obstante, los comodatarios incumplen tales



condiciones y en varios casos recurren a la influencia política para persistir en tales incumplimientos. Como consecuencia de ello no se realiza el seguimiento a los comodatos, siendo los trámites de restitución engorrosos y sin valor agregado para el SABI. Por lo general el uso del comodato resulta siendo un mecanismo que genera pérdida de valor en los bienes bajo administración del SABI.

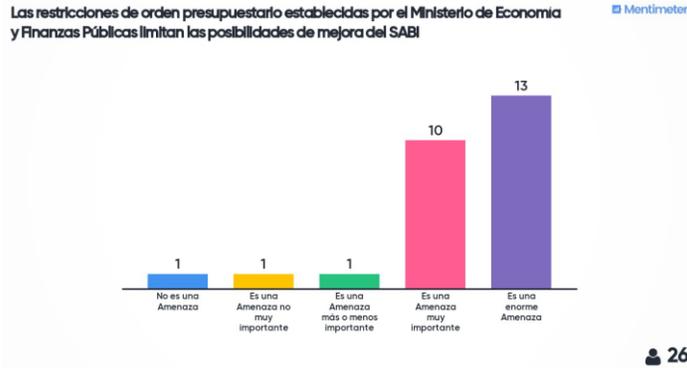


6.5.7. Las restricciones de orden presupuestario establecidas por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas limitan las posibilidades de mejora del SABI

Por mandato legal de la Ley 913, en su Artículo 63, se establece la distribución de los recursos de la monetización. Tales recursos no pueden ser dispuestos de manera inmediata, quedando las entidades obligadas al cumplimiento de las directrices presupuestarias y a su inscripción en el presupuesto general del Estado para que puedan ser utilizadas. Esto hace que los recursos monetizados puedan quedar disponibles recién para una siguiente gestión. Las urgentes necesidades del SABI y la precariedad de algunos presupuestos restan la oportunidad necesaria, para contar con dineros de la monetización que permitan el fortalecimiento del SABI.

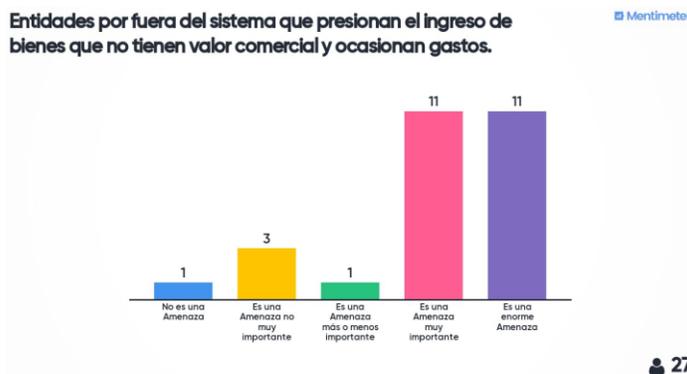


Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



6.5.8. Entidades por fuera del sistema que presionan el ingreso de bienes que no tienen valor comercial y ocasionan gastos

La estructuración, organización por funciones y desarticulación normativa, provocan que algunas entidades busquen deshacerse de cargas administrativas y también operativas trasladando el problema a otra entidad, eludiendo su responsabilidad para poder dar una solución definitiva y ventajosa a los intereses del SABI y del Estado. Esta aseveración es evidente principalmente para el caso de las sustancias controladas, cuya destrucción debe ser realizada previa neutralización y mitigación de riesgo medio ambiental generando erogaciones al SABI.

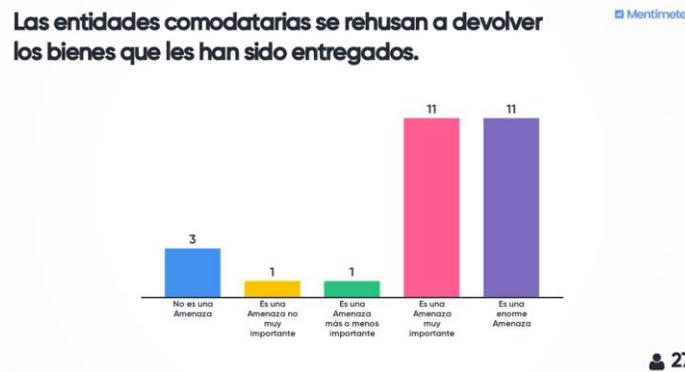




6.5.9. Las entidades comodatarias se rehúsan a devolver los bienes que les han sido entregados

Esta situación se torna crítica para las categorías de bienes inmuebles y de vehículos automotores. Dos problemas están asociados a este tema: el primero es la negativa a desocupar los bienes inmuebles o devolver los vehículos; y la segunda es eludir la responsabilidad de correr con los gastos de mantenimiento y, en su caso, de reparación por parte de los comodatarios para poder proceder con la restitución. Este incumplimiento del contrato de comodato genera otro inconveniente: el dispendio de recursos para procurar el cumplimiento del contrato de comodato. En consecuencia, el SABI distrae y desvaloriza sus recursos

Asimismo, y aunque no se entregue por contrato de comodato a las FFAA las avionetas, sino que son puestas en depósito provisional, es recurrente la oposición de esta entidad a que se practiquen inspecciones y se puedan diligenciar trámites para una posible monetización.



6.5.10. Presiones de los delincuentes sobre las autoridades para recuperar sus bienes

Se sospecha que una de las causas para que no exista notificación oportuna a DIRCABI de los bienes que están vinculados con procesos de persecución penal por delitos de narcotráfico sea por presiones de los delincuentes, para que no se produzca el secuestro o incautación de sus bienes.



6.6. Pares o factores estratégicos del sistema

El análisis de los hallazgos bajo la metodología FODA permite combinarlos para identificar no solamente pares o factores que pueden determinar el mejoramiento del sistema, sino también orientar un proceso de planeación estratégica más exitoso. En este sentido, el resultado del análisis de los hallazgos encontrados, luego de socializados, clasificados y rankeados, nos permite llegar a identificar los pares o factores que pueden ayudar a dirigir el sistema y las estrategias más adecuadas para hacerlo:

| | |
|--|--|
| <p style="text-align: center;">PARES DE ÉXITO</p> <p>Fortaleza: Existencia de un marco jurídico para la pérdida de dominio y para la administración de bienes, que cumple el 71% de los estándares internacionales</p> <p>Oportunidad: Apoyo de la Unión Europea para el fortalecimiento del SABI</p> | <p style="text-align: center;">PARES DE ADAPTACIÓN</p> <p>Debilidad: Falta de un sistema de información y gestión misional robusto y confiable para el SABI.</p> <p>Oportunidad: Apoyo de la Unión Europea para el fortalecimiento del SABI</p> |
| <p style="text-align: center;">ESTRATEGIA FO (MAXI-MAXI)</p> <p>Fortalecer los lazos de cooperación con la Unión Europea, para lograr el apoyo financiero a un programa de fortalecimiento del SABI.</p> | <p style="text-align: center;">ESTRATEGIA DO (MINI-MAXI)</p> <p>Con el apoyo de la Unión Europea, llevar a cabo un proyecto de reingeniería de DIRCABI que ajuste la estructura organizacional y el mapa de procesos de la entidad. Luego diseñar, desarrollar, implementar y poner en funcionamiento un sistema de gestión misional, que responda a las necesidades de la nueva arquitectura institucional de DIRCABI.</p> |



| | |
|--|--|
| <p align="center">PARES DE REACCIÓN</p> <p>Fortaleza: Existencia de un marco jurídico para la pérdida de dominio y para la administración de bienes, que cumple el 71% de los estándares internacionales</p> <p>Amenaza: Agentes externos que presionan la corrupción de los funcionarios de DIRCABI</p> | <p align="center">PARES DE RIESGO</p> <p>Debilidad: Falta de un sistema de información y gestión misional robusto y confiable para el SABI.</p> <p>Amenaza: Agentes externos que presionan la corrupción de los funcionarios de DIRCABI</p> |
| <p align="center">ESTRATEGIA FA (MAXI-MINI)</p> <p>Crear dos instancias de control del SABI dentro de DIRCABI: a) una oficina de cumplimiento; y b) una oficina de control interno o auditoría. Los responsables de esas oficinas no deben ser designados por el director de DIRCABI, sino por CONALTID, y tener un periodo legal fijo, para asegurar su independencia.</p> | <p align="center">ESTRATEGIA DA (MINI-MINI)</p> <p>a) Actualizar urgentemente el inventario de bienes administrados por DIRCABI, para tener los datos más confiables posibles; y b) evaluar inmediatamente los activos que actualmente están bajo administración de DIRCABI y de los que en el futuro ingresen a su inventario.</p> <p>Con esta información alimentar: a) el nuevo sistema de gestión misional; b) los mapas de riesgo de DIRCABI; y c) los planes de auditoría interna</p> |

6.6.1. Pares o factores de éxito

Los pares o factores de éxito del sistema están integrados por las mejores fortalezas y oportunidades identificadas durante el diagnóstico. Estas fortalezas y oportunidades deben ser maximizadas, a través de una estrategia FO o maxi-maxi.

En el caso del SABI, la principal fortaleza identificada en el diagnóstico fue la existencia de un marco jurídico para la pérdida de dominio y para la administración de bienes. Dicho diagnóstico fue validado con el ejercicio de análisis comparativo entre la Ley modelo de extinción de dominio para América Latina y la regulación boliviana, que arrojó como resultado un nivel de cumplimiento del 71% de las recomendaciones internacionales en la materia. Esto significa que Bolivia debería trabajar en fortalecer su marco jurídico, para superar ese 29% que aún está pendiente de cumplir el estándar internacional.

Esta fortaleza se empareja con la principal oportunidad identificada: la cooperación internacional. El ejercicio de validación permitió corroborar que Bolivia tiene una importante ventana de oportunidad, marcada por la existencia del programa DITISA, y por el énfasis que este programa ha puesto en el fortalecimiento del sistema de aprovechamiento de bienes incautados. Fue DITISA



mismo quien propuso que el alcance de esta asistencia técnica de corta duración no se limitara al administrador de los bienes (DIRCABI), sino que se extendiera a todo el sistema (SABI): un diagnóstico holístico.

La actitud de las directivas del programa DITISA han dejado ver claramente el apoyo de la Unión Europea al fortalecimiento, ya no solo de DIRCABI sino de todo el SABI, lo cual constituye una oportunidad muy importante para conseguir apoyo internacional y recursos que financien un ambicioso plan de fortalecimiento. Si este apoyo se entereza a mejorar no solo el cumplimiento técnico de los estándares y recomendaciones internacionales, sino al incremento de la efectividad de las autoridades bolivianas en la persecución de activos ilícitos, las probabilidades de éxito del sistema mejorarán ostensiblemente. Para ello debe trabajarse sobre la principal fortaleza identificada, que es trabajar en el mejoramiento de un marco jurídico que ya cuenta con bases importantes y que puede fácilmente, con voluntad política, ponerse a la vanguardia de la región en la lucha contra las finanzas criminales.

6.6.2. Pares o factores de adaptación

Los pares o factores de adaptación del sistema están integrados por las principales debilidades y oportunidades del sistema. Las debilidades deben ser minimizadas y las oportunidades maximizadas, lo que requiere diseñar una estrategia DO o mini-maxi.

El ejercicio de diagnóstico arrojó como resultado, que las tres principales debilidades del SABI son: a) no hay un inventario actualizado de los bienes que han sido ingresados al sistema; b) los bienes registrados en el sistema no están evaluados, por lo cual el sistema no sabe cuánto valen los bienes que administra; y c) el sistema no tiene un sistema de gestión documental e información unificado. Si se toman en consideración estas tres debilidades puede concluirse, que ellas tres pueden aglutinarse en una sola gran debilidad: falta de un sistema de información adecuado. El SABI no tiene un sistema de información adecuado, capaz de proveer los datos necesarios para diseñar una estrategia científicamente fundamentada, ni para que los responsables de la dirección y administración del sistema puedan tomar decisiones debidamente informadas. Ello sumado a la ausencia de un sistema central (core system) para la gestión y procesamiento de las operaciones del sistema.

Si el SABI tuviera un sistema central (core system), no solo de registro como el actual, sino de auténtica gestión de procesos, dicho sistema podría recolectar, clasificar, conservar y ayudar a



procesar datos que suministraran los elementos de juicio necesarios para hacer inteligencia de negocio (business intelligence): por ejemplo, el diseño de estrategias de negocio, distribución eficiente de recursos, optimización de procesos, capacitación del talento humano etc.

Por fortuna, la existencia de un altísimo interés de la Unión Europea en apoyar el fortalecimiento del SABI constituye una importante ventana de oportunidad para la superación de esa debilidad: la ausencia de ese sistema centralizado, robusto y confiable de información. Si el Estado Plurinacional de Bolivia quiere acelerar su proceso de adaptación a los estándares internacionales más exigentes debe empezar por trabar, con el apoyo de la Unión Europea, en el diseño, desarrollo, implementación y puesta en funcionamiento de un sistema de información y gestión misional muy robusto.

Por supuesto, para llegar allí es importante primero realizar los ajustes normativos necesarios, para asegurar que el director (CONALTID) y el administrador (DIRCABI) del sistema tengan las capacidades jurídicas necesarias para asegurar el funcionamiento y sostenibilidad de ese sistema. Por tal razón, previo al diseño del sistema de información y gestión misional, debe trabajarse en dos frentes: a) el otorgamiento de personería jurídica a las entidades clave del sistema (como mínimo a DIRCABI); y b) trabajar en la reingeniería de procesos del sistema. La idea es que el sistema de información se ajuste a la estructura organizacional y funcional del SABI, y no que el SABI se ajuste a la estructura del sistema de información.

6.6.3. Pares o factores de reacción

Los pares o factores de reacción están integrados por las principales fortalezas y amenazas del sistema. Las fortalezas deben ser maximizadas y las amenazas minimizadas, diseñando una estrategia FA o maxi-mini.

La principal amenaza identificada durante el diagnóstico fue la corrupción externa: afectados que intentan corromper a los funcionarios para evitar la incautación, para lograr su devolución o para acelerar su devolución. La corrupción ha sido, sin duda la más grande amenaza a la sostenibilidad del SABI. Los escándalos de corrupción que han manchado administraciones pasadas de DIRCABI, y que propiciaron la última intervención por parte del gobierno central, ha dejado muy deslegitimada la entidad y muy desmoralizados a sus colaboradores. Reputacionalmente, DIRCABI no atraviesa por su mejor momento, pues los casos de exdirectores que enfrentan cuestionamientos, procesos



judiciales o que incluso purgan penas de prisión por corrupción, son un recordatorio permanente de épocas de oscuridad y opacidad en la administración de esta entidad.

Esta problemática de corrupción contrasta con una de las principales fortalezas del sistema: la existencia de un marco jurídico en materia de pérdida de dominio y de administración de bienes incautados, que satisface el 71% de los estándares y recomendaciones internacionales.

La explicación a esta aparente contradicción es la falta de controles. DIRCABI ha sido sometido a varias supervisiones y auditorías. Sin embargo, se observa que:

- a) Esas supervisiones y auditorías no son permanentes, ni frecuentes sino ocasionales
- b) Se aplican técnicas de auditoría y supervisión muy superficiales
- c) Los hallazgos de auditoría y supervisión hacen referencia a gestiones de varios años atrás (por ejemplo, en 2014 se auditó la gestión 2010, por parte de la Contraloría General del Estado)
- d) No hay un plan de mejoramiento derivado de los hallazgos de auditoría o supervisión
- e) Las acciones de mejora frente a los hallazgos de auditoría y supervisión tardan años en implementarse (por ejemplo, en 2017 se implementaron las mejoras frente a los hallazgos que tuvo la Contraloría en 2014, cuando auditó la gestión de 2010)

El SABI necesita urgentemente implementar controles permanentes, no esporádicos. DIRCABI debería tener una oficina de control interno, o de auditoría interna, con un plan anual de auditoría por procesos. Adicionalmente, DIRCABI necesita una oficina de cumplimiento, o u área de riesgos, que aplique metodologías para identificar, medir y mitigar los riesgos a los que está expuesta la entidad, y principalmente un mapa de riesgo de corrupción.

DIRCABI debe implementar un sistema de gestión integral de riesgos que tenga entre sus prioridades la gestión del riesgo de corrupción y el cumplimiento normativo. Ese sistema debe estar apoyado y retroalimentado por un área u oficina de control interno o auditoría, que esté evaluando el desempeño de los controles de mitigación de riesgo en cada uno de los procesos, como parte de un plan anual de auditoría en permanente ejecución. Los responsables de esas áreas: a) cumplimiento y b) control interno, no deberían ser designados por el director de DIRCABI sino por el CONALTID, y tener un periodo fijo legal, para asegurar su independencia.



6.6.4. Pares o factores de riesgo

Los pares o factores de riesgo están integrados por las principales debilidades y amenazas del sistema. Las debilidades y amenazas minimizadas, diseñando una estrategia DA o mini-mini.

La principal debilidad, como ya se ha anotado, es la carencia de un sistema de información confiable. La principal amenaza es la corrupción. La combinación de estas fuerzas nos orienta sobre la mejor estrategia que debe implementar el SABI, para minimizar los pares o factores de riesgo: es necesario que DIRCABI implemente urgentemente un sistema de información y gestión misional, que provea la información mínima necesaria para que las áreas de cumplimiento y auditoría que se creen puedan ejercer un control efectivo de la operación y mitigar al máximo el riesgo de corrupción.

Esto demanda trabajar rápidamente en dos frentes: a) la actualización urgente del inventario de bienes administrados por DIRCABI, para tener los datos más confiables posibles; y b) el avalúo inmediato de los activos que actualmente están bajo administración de DIRCABI y de los que en el futuro ingresen a su inventario. Con esta información, las capacidades de control internos son mayores, lo que en sí debería ayudar a reducir la corrupción. Si a ello se le suma un sistema de gestión misional que mantenga actualizada de manera orgánica esa información, los niveles de control interno serán todavía mayores, reduciendo mucho más el riesgo de corrupción.

Como consecuencia de lo anterior, la información actualizada sobre cantidades y valores de bienes deberían servir para alimentar: a) el nuevo sistema de gestión misional; b) los mapas de riesgo de DIRCABI; y c) los planes de auditoría interna.



7. CONCLUSIONES

Luego de haber recolectado información y documentación relacionada con la estructura y funcionamiento del SABI, de haber llevado a cabo entrevistas a diversos funcionarios de todas las entidades integrantes del SABI y de haber inspeccionado bienes en todas las distritales de DIRCABI en el territorio de Bolivia, las conclusiones a las que se ha llegado son las siguientes:

1. El Estado Plurinacional de Bolivia tiene un marco jurídico para la persecución de activos ilícitos por dos vías: a través de la confiscación de bienes en el proceso penal; y a través de la acción de pérdida de dominio, que se tramita por un procedimiento autónomo e independiente del proceso penal.
2. La persecución de activos ilícitos en Bolivia está regulada esencialmente por tres normas: el Código de procedimiento penal, la Ley 913 de 2017 y el Decreto Supremo 3434 de 2017 (que reglamenta y desarrolla la Ley 913). Este marco jurídico prevé la existencia de un sistema para el aprovechamiento de los bienes secuestrados, incautados, confiscados y cuya pérdida de dominio se haya declarado – SABI.
3. El Estado Plurinacional de Bolivia asumió el reto de elaborar e implementar una Estrategia Nacional Contra las Drogas 2020-2025: “Unidos, libres de drogas”. Esta estrategia fue presentada el 28 de febrero de 2020 en Santa Cruz de la Sierra, por parte de CONALTID. Esta estrategia consta de seis ejes temáticos: salud pública, inclusión socioeconómica, desarrollo sostenible, justicia proporcional, fiscalización y control de la economía de la droga y afectación a las culturas económicas del narcotráfico.

Esta política busca visibilizar la multidimensionalidad del problema de las drogas ilícitas y los actores involucrados, a través de una estrategia claramente preventiva. Esta nueva estrategia pretende ir más allá de la interdicción, que sólo ataca el problema en sus dimensiones de oferta y demanda. En ese sentido, reconoce que el problema de las drogas no es nacional, ni un asunto de soberanía territorial, sino que es un problema de economía transnacional. La nueva estrategia de drogas de Bolivia se diferencia en su enfoque, porque busca mitigar las consecuencias sociales, económicas y legales que afectan poblaciones vulnerables. Además, intenta atacar el poder económico del crimen organizado relacionado directamente con actividades de narcotráfico.



4. El SABI es dirigido por CONALTID y administrado y operado por DIRCABI. La dirección nacional de DIRCABI cumple la función de administrador del SABI, y las distritales de DIRCABI son el brazo operativo del sistema. De esa manera, el SABI está organizado en tres niveles: directivo, administrativo y operativo.
5. Visto desde la perspectiva de la teoría de los estudios organizacionales, CONALTID y DIRCABI están en el núcleo (core) del sistema. En el entorno cercano de estas entidades se encuentran el Ministerio de Gobierno, FELCN, la Fiscalía General del Estado, el Órgano Judicial y la UIF, que son entidades críticas para el funcionamiento del sistema, por tener competencias importantes en materia de identificación, ubicación, aseguramiento y definición respecto de los bienes que ingresan, permanecen o salen del SABI. Ya en la periferia del sistema pueden encontrarse otras entidades como la Oficina de Derechos Reales, el INRA, el RUAT, Tránsito, la Aduana, los gobiernos autónomos municipales, las entidades comodatarias de bienes etc., con quienes tienen una interacción permanente basadas en relaciones de cooperación y coordinación interinstitucional.
6. La posición mayoritaria e institucionalmente aceptada es que, en los términos de la Ley 913 de 2017, el SABI solo está facultado para recibir y administrar bienes provenientes del narcotráfico. Una posición minoritaria, no oficial, sostiene que podría recibir bienes relacionados con cualquier género de delitos, con fundamento en el Código de procedimiento penal.
7. Existen estándares y recomendaciones internacionales en materia de persecución de activos ilícitos, así como para su administración provisional y destinación definitiva. En materia de persecución de activos ilícitos, los estándares y recomendaciones más importantes están contenidos en la Ley modelo de extinción de dominio para América Latina elaborada por UNODC. En materia de administración de bienes, los estándares y recomendaciones más importantes fueron producidos por la CICAD-OEA en el marco del proyecto de *Administración de Bienes Incautados y Decomisados para América Latina - BIDAL*. Dicho proyecto produjo un modelo de administración que está contenido en un documento titulado *Sistemas de Administración de Bienes de América Latina y Guía para la Administración de Bienes Incautados y Decomisados del Crimen Organizado*.
8. La ley boliviana cumple en un 73,80% los estándares y recomendaciones de la Ley modelo de extinción de dominio para América Latina.



9. El 24,30% de las recomendaciones y estándares de la Ley modelo de extinción de dominio para América Latina que no se están cumpliendo tienen que ver con los siguientes temas:
- La definición del concepto de pérdida de dominio.
 - Faltan las causales de enriquecimiento ilícito, bienes equivalentes y adquisición del bien por terceros de buena fe.
 - No están previstos controles efectivos sobre la administración de bienes.
 - No hay libertad de contratación para el administrador de bienes.
 - La obligación de los servidores públicos de denunciar bienes ilícitos.
 - Falta de procedimientos claros para ofrecer y recibir asistencia y cooperación internacional, en especial en materia de ejecución de órdenes de aseguramiento de bienes o de sentencias de extinción de dominio emitidas por autoridades extranjeras.
 - No está prevista la posibilidad de compartir bienes con otros países.
10. En cuanto a los estándares del proyecto BIDAL, el Estado Plurinacional de Bolivia tiene enormes oportunidades de mejoramiento, para cerrar las importantes brechas que hoy existen. A pesar de los esfuerzos realizados desde 1981, y de tener un marco jurídico razonable, en la práctica el estado actual de organización y funcionamiento del SABI no incorpora la mayoría de las recomendaciones, estándares y buenas prácticas internacionales en materia de administración de bienes incautados y confiscados.
11. El diagnóstico del sistema supuso importantes desafíos, debido a la ausencia de información estadística completa y confiable. El SABI no tiene un sistema de información capaz de suministrar datos relevantes para la toma de decisiones a nivel directivo o administrativo. Ni DIRCABI ni CONALTID tienen registros confiables, completos y actualizados del funcionamiento del SABI, por lo cual se puede decir que el sistema es operado de manera intuitiva por sus directores y administradores.
12. En línea con lo anterior, el SABI no tiene un inventario completo y actualizado de los bienes que administra. Tampoco tiene un avalúo de dichos bienes. Y no genera estados financieros que permitan hacer una evaluación de la rentabilidad, eficiencia y eficacia del sistema.
13. CONALTID y DIRCABI, como director y administrador del sistema respectivamente, son entidades desconcentradas adscritas al Ministerio de Gobierno. Estas entidades no tienen personería jurídica, a pesar de muchas de las funciones y responsabilidades que les asigna la Ley 913 requieren tenerla para poder cumplirlas.



14. La falta de personería de estas entidades supone diversos problemas a nivel administrativo y operativo:
- a) Al no tener personería jurídica no tienen patrimonio ni presupuesto propio, lo que supone que no tienen independencia financiera ni autonomía presupuestal.
 - b) La dependencia económica del Ministerio de Gobierno, sumada a la desconfianza instruccional causada por los escándalos de corrupción que han sacudido a DIRCABI en gestiones anteriores al 2017, han llevado a la adopción de engorrosos procedimientos que burocratizan en exceso la administración del SABI, ralentizando su funcionamiento y produciendo enormes ineficiencias.
 - c) La falta de personería tiene como consecuencia que esas entidades no tengan contabilidad propia y, por consiguiente, no generan estados financieros propios. Por esta razón, no se conoce un inventario de activos fijos ni de activos corrientes, no hay balances, ni estados de resultados, ni estados de flujos de caja.
 - d) Dado que estas entidades no tienen personería jurídica, tampoco tienen número de identificación tributaria (NIT). La falta de un NIT constituye una limitante para celebrar contratos de alquiler, así como otras formas de administración que harían más eficiente y rentable el SABI.
 - e) Al ser completamente dependientes del Ministerio de Gobierno, estas entidades no tienen gobierno sobre su planta de personal, la cual es modificada a discreción del Ministerio.
15. A nivel operativo, el SABI carece de un mapa de macroprocesos, procesos, procedimientos, actividades y/o tareas. Existe un manual de funciones y operaciones que describe de manera general las responsabilidades de algunos de los principales cargos al interior de DIRCABI. Pero no existen flujogramas que definan los flujos de trabajo (workflow) de los procesos misionales y de apoyo al interior de DIRCABI. Por esta razón, en desarrollo de esta consultoría se vio la necesidad de hacer un levantamiento superficial de los procesos, sin aplicar las técnicas generalmente aceptadas para esa tarea.
16. El SABI tiene algunos pocos protocolos para la cooperación y coordinación interinstitucional, principalmente para las actuaciones entre Fiscalía, FELCN y DIRCABI. No así para la cooperación y coordinación con las demás entidades del sistema. Además, los pocos protocolos existentes deben ser revisados y actualizados conforme la normativa vigente, muchos están vencidos y otros tienen plazo de vigencia de un año, con lo que su estabilidad jurídica es precaria.



17. A nivel de procesos, y vistos desde la perspectiva de la teoría de sistemas, el SABI tiene procesos de entrada (input), procesos misionales y de apoyo (core) y procesos de salida (output). Estos procesos están distribuidos así:

| | | | | |
|---------------|---|---|---|------------------------------|
| INPUT | PROCESO MISIONAL | | | |
| | Investigación criminal patrimonial para la identificación y ubicación de bienes de alto valor estratégico, susceptibles de persecución. | Secuestro e incautación de bienes ilícitos objeto de persecución por parte del Estado | Entrega, recepción y registro de bienes ilícitos en el SABI | |
| CORE | PROCESOS MISIONALES | | | |
| | Almacenamiento y custodia de bienes | Destinación provisional | Saneamiento jurídico | |
| | PROCESOS DE APOYO | | | |
| | Apersonamiento procesal | Restitución de bienes dados en comodato | Coordinación y cooperación interinstitucional | Gestión documental |
| OUTPUT | PROCESOS MISIONALES | | | |
| | Devolución de bienes | Devolución de dineros | Monetización | Destrucción o chatarrización |

18. La principal misión del SABI es la transformación de los bienes ilícitos en recursos aprovechables por el Estado y la sociedad boliviana. Sin embargo, esta finalidad no se está cumpliendo por diversas causas.

19. Para comenzar, DIRCABI – como principal administrador del SABI – debería estar en capacidad de medir su capacidad para crear o añadir valor a los bienes que ingresan. Lamentablemente, para ello se necesita tener al menos un avalúo aproximado del inventario de activos bajo administración de DIRCABI, y no se dispone de esa información. Tampoco se dispone de datos sobre otras dimensiones financieras como el valor del patrimonio, el valor del activo no operacional, el valor del pasivo no operacional, etc., debido a que CONALTID y DIRCABI no son personas jurídicas y por consiguiente no tienen contabilidad propia ni producen estados financieros propios.

20. A pesar de no haber sido posible la medición técnica-financiera del valor económico añadido por DIRCABI a los bienes bajo su administración, las visitas realizadas por esta consultoría a las distritales de DIRCABI, en especial a las bodegas, galpones y postas en que se depositan los



bienes incautados, así como las entrevistas hechas a diferentes funcionarios de todas las entidades involucradas en el SABI, permitieron recolectar elementos de juicio suficientes para sostener que: ***existe una altísima probabilidad de que el SABI no solo no esté creando valor a los bienes que recibe, sino que incluso puede estar destruyendo valor.***

21. Una buena parte de la causa de la destrucción de valor son las precarias condiciones de almacenamiento y custodia de los bienes, sumadas a la falta de mantenimiento, consecuencia de la restricción de recursos.
22. En efecto, pudo constatarse cómo los elementos electrónicos y celulares incautados están almacenados en cajas, donde acumulan polvo por años sin tener mantenimiento alguno. La mayoría de ellos no funciona y se perciben visualmente como basura. A simple vista se observa que es muy difícil (sino imposible) su monetización.
23. Los vehículos en custodia de DIRCABI, que están parqueados en los galpones y postas, tienen vegetación a su alrededor e incluso en su interior. A muchos de ellos (la mayoría) le han hurtado partes esenciales: piezas del motor, llantas, partes del sistema eléctrico etc. Muchos no funcionan y su reparación, a simple vista, puede valer más que su chatarrización. El caso de los vehículos destinados al uso institucional de DIRCABI, o entregados en comodato a otras entidades, no es mucho mejor. Esos vehículos se aprecian en precario estado de mantenimiento. Algunos están chocados. A otros les han sustituido piezas originales por otras de menor valor o calidad. Casi todos carecen de un mantenimiento adecuado, pues sus tenedores se limitan a ponerle combustible y hacerle el mantenimiento indispensable para que el vehículo encienda y camine, así no lo haga de forma confiable y segura.
24. El caso de los inmuebles es similar. Algunos están abandonados, sin mantenimiento alguno, padeciendo el deterioro causado por la inclemencia del tiempo, el desuso y el paso del tiempo. Los que están ocupados también carecen de mantenimiento, aunque externamente se ven en mejores condiciones, por el hecho de estar ocupados. Los habitantes o residentes normalmente no tienen incentivos para incurrir en gastos de mantenimiento mejoramiento, puesto que no son bienes de su propiedad y tampoco tienen expectativas de quedarse con ellos. Estas personas tienen en su poder los inmuebles bajo la premisa de que en cualquier momento deberán devolverlos, lo que desincentiva cualquier acción de mejoramiento, o incluso de mantenimiento (salvo que sea algo absolutamente indispensable y de bajo costo).



25. Todos los funcionarios entrevistados coinciden en que los bienes son recibidos en mejores condiciones de las que se encuentran actualmente, y que prácticamente todos los bienes administrados por el SABI se deterioran. No se encontró un solo ejemplo de un bien al que se le haya añadido algo de valor para su enajenación, salvo por las acciones de saneamiento jurídico que llevan a cabo los abogados de DIRCABI. Casi que podría decirse que el saneamiento jurídico es el único valor que se añade a los bienes que ingresan al SABI. Por supuesto, se trata de un valor añadido muy importante, pero en muchos casos insuficiente: ¿de qué sirve sanear jurídicamente un vehículo que no funciona? ¿alguien estaría interesado en comprarlo en esas condiciones?
26. Adicionalmente, no existe dentro del SABI un proceso de comercialización de los bienes. Existe un proceso para la monetización, que en lo fundamental es una venta en subasta públicamente sumamente desventajosa para el Estado, puesto que el bien sale a la venta por el valor del avalúo comercial realizado por un perito, y ante la ausencia de oferentes el precio va bajando en lugar de ir subiendo, como es de esperarse en una subasta. Esto implica que siempre, los bienes se venden por debajo de su avalúo comercial. Y a ello hay que sumarle que el avalúo comercial se hace previo a la monetización, después de que el bien ha estado largo tiempo en poder de DIRCABI, padeciendo un largo y gradual proceso de deterioro causado por las pésimas condiciones de custodia que se pueden apreciar en las bodegas, postas y galpones donde se almacenan los bienes.
27. El proceso de monetización está diseñado más como un procedimiento administrativo y jurídico, que como un proceso comercial. La venta en subasta pública prevista se asemeja más a la figura del remate judicial, que a la de un proceso de comercialización normal de bienes en cualquier mercado. Prueba de ello es la total ausencia de actividades de mercadeo sobre los bienes.
28. Hoy en día no está claro el asunto de la publicidad de los remates. DIRCABI habló con el Ministerio de Comunicaciones para que les dieran publicidad gratis, pero esas conversaciones no dieron frutos. Por consiguiente, hoy en día no se hace una actividad de publicidad o difusión de las actividades de venta de bienes, más allá de anunciar en la página web o en algún periódico la realización de la subasta.
29. DIRCABI no tiene un área comercial. Tampoco tiene una estrategia comercial, ni aplica técnicas de marketing tradicionales o digitales. No tiene sitio web (solo una página web dentro del sitio web del Ministerio de Gobierno), ni presencia en redes sociales y, por substracción de materia, tampoco un community manager. No publica anuncios en Google Ads, ni en Facebook Ads, ni



en otras redes sociales de alto tráfico de compradores potenciales. No hace actividades de *search engine optimization* (SEO), para mejorar el posicionamiento orgánico de la aparición de DIRCABI – o de los bienes que comercializa – en los motores de búsqueda en internet: principalmente Google.

30. En relación con sus situación y capacidades actuales, el diagnóstico arrojó los siguientes resultados:

- a) DIRCABI tiene una planta de 84 cargos asignados por el Ministerio de Gobierno, de los cuales están ocupados 79 cargos y tiene 5 vacantes.
- b) El costo de esa planta de personal para 2020, según estimados de DIRCABI, es de Bs.523.692 mensuales, para un total de Bs.6.284.304 al año.
- c) Además de los gastos de personal, el presupuesto 2020 de DIRCABI prevé otros gastos de servicios no personales (Bs.211.835) y materiales y suministros (Bs.74.101). El presupuesto general total de DIRCABI para 2020 es de Bs.7.094.062.
- d) Estos gastos se financiarán principalmente con recursos provenientes del presupuesto del Ministerio de Gobierno.
- e) En adición a los recursos provenientes del presupuesto del Ministerio de Gobierno, DIRCABI tiene la expectativa de recibir USD\$ 771.725 en los próximos dos (2) años, provenientes de las monetizaciones a las que se refiere la disposición primera transitoria de la Ley 913 de 2017.

31. En relación con la planilla de personal de DIRCABI es importante mencionar, que ésta se ha reducido ostensiblemente en los últimos 20 años: en 2001 la planta de DIRCABI eran 200 personas, hoy son 80 a nivel nacional. Esto demuestra que DIRCABI ha venido perdiendo recurso humano de manera importante, lo que debe afectar su desempeño institucional. La escasez de recurso humano se puede percibir con mayor claridad en las distritales, especialmente en las más pequeñas. Las distritales visitadas en desarrollo de esta consultoría padecen la ausencia de personal suficiente para poder gestionar los bienes a su cargo. La cantidad de inspectores de bienes es notoria, pues los existentes están ocupados casi por completo en la recepción y entrega de bienes, y no tienen tiempo ni capacidad para llevar a cabo labores de inspección,



vigilancia y custodia de bienes, lo cual es parte de las causas del importante estado de deterioro e incluso pérdida de los bienes.

Además de inspectores de bienes, las distritales carecen de suficiente personal de apoyo administrativo. Muchas no tienen personal dedicado exclusivamente a la gestión documental, o a la gestión financiera, o al manejo del SIREBI II. Los funcionarios de apoyo de las distritales deben hacer un poco de todo, y repartirse las tareas como van llegando, para tratar de cumplir con todo y mantener en funcionamiento la entidad. Esta falta de recurso hace que haya represamiento de tareas pendientes, las cuales solo van saliendo en la medida que se tornan urgentes, y luego lo urgente no da tiempo para lo importante, de modo que no hay alguien que tenga tiempo para ejecutar las actividades que pueden producir mejoras estructurales: por ejemplo, actualizar el inventario de bienes.

32. El SABI no tiene un plan estratégico de inversión de los recursos que se obtengan como producto de las monetizaciones. Ello se debe a que DIRCABI no tiene un área, departamento, oficina o funcionario encargado de la planeación estratégica. DIRCABI elabora un plan operativo anual (POA), que tiene una finalidad esencialmente de planeación de gasto para la solicitud y obtención de asignación de una partida en el presupuesto del Ministerio de Gobierno. CONALTID, como director del sistema, no recibe, discute ni aprueba un plan estratégico de inversiones o de acciones.

33. En cuanto a la dinámica de su operación, el diagnóstico arrojó las siguientes conclusiones:

- a) La Fiscalía General del Estado ha incautado en los últimos 5 años 20483 bienes, de los cuales 12481 (62,69%) tienen relación con el delito de narcotráfico.
- b) El anterior dato muestra que la Fiscalía General del Estado ha obtenido mejores resultados en la persecución de activos relacionados con el delito de narcotráfico, que con los relacionados con otros delitos. El caso de la corrupción es dramático: en los últimos tres años (2016 a 2019) la Fiscalía General del Estado solo incautó Bs 3.140 y otro bien no especificado. Esto denota un altísimo nivel de enfoque y priorización en la persecución de activos relacionados con el narcotráfico, y muy poco énfasis en la recuperación de activos relacionados con otros delitos como el contrabando, el lavado de activos y la corrupción.



- c) La observación anterior muestra entonces, que el inventario de bienes administrados por DIRCABI está mayoritariamente compuesto por bienes provenientes del narcotráfico, no necesariamente porque haya legalmente una limitación para recibir en administración bienes relacionados con otros delitos (que sí la hay y debe ser corregida), sino porque la Fiscalía General del Estado está mayoritariamente enfocada en la persecución de activos provenientes del narcotráfico y se ha dejado de lado la persecución de los bienes relacionados con otros delitos.
- d) Las entrevistas realizadas a funcionarios de la UIF, FELCN y la Fiscalía evidenciaron, que ninguna de estas entidades está aplicando metodologías de análisis de contexto, o técnicas de caracterización económica de organizaciones criminales, ni técnicas de investigación criminal con enfoque de macro criminalidad transnacional, para identificar y ubicar bienes de alto valor estratégico para las organizaciones criminales. Estas autoridades son básicamente reactivas en el cumplimiento de sus funciones, lo que significa que las investigaciones criminales se abren por demanda; o sea, se van abriendo investigaciones en la medida que van apareciendo las noticias o informaciones, o que van llegando las denuncias. Estas entidades no cuentan con la capacidad de producir proactivamente información para identificar y ubicar bienes que puedan ser catalogados como objetivos de alto valor estratégico.
- e) Debido a la carencia anterior, la Fiscalía ni FELCN tiene la capacidad de llevar a cabo ejercicio de priorización de investigaciones, en función del impacto que tendría el secuestro o incautación de los bienes en las finanzas criminales. Esto lleva a que esos organismos adelanten investigaciones, ordenen el secuestro y pidan la incautación de bienes de escaso valor económico, y sin valor estratégico alguno para las organizaciones criminales.
- f) Sumado a lo anterior, el SABI no tiene filtros de ingreso de bienes. DIRCABI está legalmente obligada a recibir cualquier bien que FELCN o la Fiscalía decidan asegurar. Esto lleva a que el SABI sea permanentemente alimentado por bienes de poco valor económico, y sin valor estratégico para las organizaciones criminales. De hecho, el SABI recibe con mucha frecuencia bienes cuya administración es antieconómica: el costo de administración es superior al valor comercial del bien.
- g) La recepción de bienes sin valor comercial y de administración antieconómica erosiona la rentabilidad del SABI, y lo hace ineficiente.



- h) Esta consultoría pudo concluir que no hay datos suficientes ni confiables para poder calcular el ciclo de operación de DIRCABI, aplicando las razones financieras tradicionales. Sin embargo, como forma de aproximarse a una medida de ese ciclo de operación, se tomó como referencia el tiempo promedio que duraron bajo administración de DIRCABI los bienes monetizados en 2017 y 2018, encontrando que éste fue de 7,6 años. Por consiguiente, sin afirmar que el ciclo de operación de DIRCABI sea ese, el ejercicio concluye es probable que el ciclo de operación de la entidad se aproxime a los 7,6 años.
- i) Frente a la distribución cronológica del inventario de bienes bajo administración de DIRCABI se pudo establecer, que esta entidad recibió 11543 bienes entre 1981 y 2004. Luego, entre 2005 y 2019 recibió 2252 bienes más. El año que más bienes recibió fue 2018, cuando ingresaron 2090 bienes al inventario de DIRCABI. Visto en perspectiva, el periodo correspondiente a las gestiones 2005, 2006 y 2007 fue el que tuvo el promedio más alto de bienes ingresados al SABI.
- j) Tomando los datos estadísticos de ingresos de bienes por año al SABI, y aplicando la función de previsión del programa Excel, esta consultoría encontró que DIRCABI podría recibir anualmente, entre 2020 y 2023 un promedio de 846 bienes. Por supuesto, estos resultados son producto del análisis técnico basado en los cálculos de la función de previsión en Excel, que no toman en cuenta variables propias del análisis fundamental, tales como: cambios en el clima político, social o económico del país, reformas estructurales al SABI, disminución o aumento de las tasas de criminalidad, etc.
- k) Respecto de la distribución geográfica del inventario de bienes bajo administración de DIRCABI, la información entregada a esta consultoría indica que La Paz tiene menos casos que Santa Cruz, pero administra más bienes. DIRCABI tiene actualmente un inventario de 14657 casos, en los que administra 22052 bienes. De ellos, La Paz tiene a su cargo 3130 casos, en los que administra 5343 bienes. Santa Cruz, por su parte, tiene a cargo 4421 casos, y en ellos administra 5263 bienes. Finalmente, Cochabamba tiene 3481 casos, para administrar 4943 bienes.
- l) En lo que hace a la distribución del inventario de bienes administrados por DIRCABI en función de su situación jurídica, la información suministrada a esta consultoría indica que el 59,28% de los bienes bajo administración de DIRCABI están en situación jurídica



de incautación; un 21,93% ya están confiscados; y un 10,31% está en proceso de devolución.

- m) El análisis del inventario por categorías y subcategorías de bienes administrados por DIRCABI mostró, que el 74% de los esfuerzos de DIRCABI están concentrados en la administración de equipos electrónicos, medios de transporte y valores. Sin embargo, estos no son necesariamente los bienes con mayor valor. A pesar de que no se tiene un avalúo del inventario de DIRCABI, por experiencia se puede inferir que los bienes que normalmente tienen más valor en un inventario son los inmuebles. Pero en este caso, los inmuebles solo representan el 6,9% de los bienes que administra DIRCABI, considerando la cantidad de bienes que recibe la entidad y no su valor. El cálculo de Pareto realizado por esta consultoría parece sugerir que DIRCABI está invirtiendo muchos esfuerzos y recursos en la administración de bienes de poco o ningún valor comercial. Sin embargo, está es una conclusión preliminar (no definitiva), en tanto no disponemos de información sobre el valor de los bienes administrados por DIRCABI. A esta conclusión se llega, únicamente, a partir de considerar la naturaleza y la cantidad de los bienes en poder de la entidad.
- n) La observación anterior se explica, porque el SABI no tiene filtros de ingreso de bienes. DIRCABI está obligada a recibir todos los bienes secuestrados, incautados, confiscados o con pérdida de dominio, sin considerar su naturaleza, valor, características o estado. El SABI debería tener al menos tres filtros: el primer filtro debería ser la exigencia del cumplimiento de condiciones de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad en las medidas cautelares; el segundo filtro, debería ser la facultad de DIRCABI de rechazar la administración de bienes que no tienen mercado para su monetización, de los bienes sin valor comercial, y de los bienes cuyo costo de administración es superior a su valor comercial; por último, el SABI debería tener un filtro de entrada al sistema de administración, respecto de aquellos bienes percederos o de depreciación acelerada, los cuales deberían ser objeto de venta anticipada.
34. La evaluación nacional de riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo será esencial, para que Bolivia pueda tener una estrategia nacional de persecución de activos ilícitos, alineada con la política pública antilavado de activos y con una estrategia nacional de lucha contra el narcotráfico, la corrupción y otras formas de criminalidad organizada.



35. Como puede apreciarse, una de las grandes debilidades del SABI es la falta de datos. La escasez de información estadística y financiera sobre su operación, así como de un inventario completo, confiable y debidamente avaluado, de los bienes bajo su administración y de los costos y gastos asociados a ello. La principal causa de esta carencia es la inexistencia de un sistema de gestión misional de naturaleza transaccional.
36. El sistema de información del SABI es el SIREBI II. SIREBI II funciona como un sistema en red local que no tiene una base de datos centralizada. Este es un software stand alone, que no está en internet ni en red (off line). Esto significa que cada distrital tiene el software instalado en un servidor (computador) y su uso alimenta una base de datos que está allí mismo. Luego no hay una base de datos alimentada por un sistema unificado, sino que hay 8 bases datos (una en cada distrital). Gracias a los esfuerzos del área de registro y sistemas en el año 2019 se ha construido por fuera del SIREBI II una base de datos concentradora de información de las bases de datos regionales.
37. El SIREBI II es en esencia un sistema de registro (ex post) de información y no un sistema transaccional de gestión. Debido a su naturaleza y arquitectura, el SIREBI II depende de que se alimente manualmente de forma permanente y disciplinada. Lamentablemente, la cultura organizacional de DIRCABI está intensamente marcada por el apego al documento de papel, al cual se le privilegia en la gestión de información. Por esa razón, el SIREBI II no está alimentado de manera completa y confiable.
38. El área de registro y sistemas viene trabajando en desarrollos con recursos propios (in house), los cuales contribuyen a mejorar la eficiencia de DIRCABI, pero no pasan de ser soluciones transitorias y puntuales a problemas específicos. El SABI demanda una mejora informática estructural, de hondo calado, que le permita modernizarse y operar con una infraestructura acorde al tamaño de su operación.
39. Como parte de esas mejoras informáticas, el área de registro y sistemas realizó un trabajo de consolidación en un solo gestor de base de datos desarrollado sobre software libre de todas las bases de datos a nivel nacional, trabajo realizado por el Consultor Analista-Desarrollador. Esta consolidación se encuentra en el servidor de DIRCABI (servidor adquirido en el tercer trimestre de 2019), el cual es actualizado de acuerdo con los registros que se realizan en las distritales en el SIREBI II y migradas a través de la red privada virtual (VPN) diseñada para tal efecto. El objetivo de esta consolidación es contar una base de datos única de manera que pueda ser posible el consumo a través de una aplicación informática denominada Sistema de Consulta de Bienes



desarrollada por el Área de Registro y Sistemas, el cual fue implementada (como piloto) en el Área de Asuntos Jurídicos y el Área de Operaciones. Lo que significa, que sí existe una base de datos única, pero por fuera del SIREBI II y no en los alcances señalados por la Ley 913 de contar con un sistema informático integral de bienes a cargo de DIRCABI.

40. En contraste con la importancia del papel en su cultura organizacional, DIRCABI no tiene un sistema de gestión documental, tampoco existe un único archivo general centralizado donde reposen de manera segura y ordenada todos los documentos relevantes para DIRCABI, ni un líder del proceso de gestión documental. Sumado a lo anterior, DIRCABI no tiene un reglamento vigente sobre la materia. Por esta razón, la entidad viene impulsando un proceso de digitalización de documentos, que avanza muy lentamente por la escasez de recursos.
41. La ausencia de un sistema de gestión documental claramente normado y estandarizado, que además cuente con un archivo central tanto físico como digital, representa un problema grave. En especial, teniendo en cuenta que las condiciones físicas de algunos de los múltiples archivos de la entidad no son adecuadas. Por ejemplo, la distrital Santa Cruz tuvo en el pasado un problema con el aire acondicionado en el cuarto de archivo, lo que ocasionó que varias cajas con documentos se mojaran y algunos documentos se dañaran por la humedad de la ciudad. Adicionalmente, cómo no hay procesos de gestión documental claros y reglados, son frecuentes los casos de pérdidas de documentos e incluso pérdidas de carpetas. De hecho, se pudo constatar que en todas las distritales, el número de carpetas físicas no coincide con el número de casos registrados en SIREBI II. Ello es una prueba de que la entidad tiene un problema serio de gestión documental.
42. El área de registro y sistemas viene haciendo importantes esfuerzos por avanzar en el mejoramiento de la gestión documental, que comprenden lo siguiente:
 - a) Diagnóstico de la situación actual del Archivo de la oficina nacional y las oficinas departamentales.
 - b) Organización y clasificación física de la documentación de la serie Casos de la oficina nacional y las oficinas departamentales.
 - c) Organización y producción de material digital de procesos de administración de bienes.
 - d) Digitalización de parte de novedades emitido por la FELCN y distribución a todas las oficinas departamentales.
 - e) Centralización de los instrumentos de descripción producidos de diferentes gestiones como inventarios, listas, reportes, etc.



- f) Normalización de procesos archivísticos (organización física, registro, verificación y otros).
 - g) Normativización de procesos de archivo en base a la elaboración del “Reglamento de Archivo” e Instructivos específicos para los operadores de registro.
43. A pesar de los graves escándalos de corrupción que han sacudido a DIRCABI, esta entidad no tiene una oficina de auditoría o control interno. Tampoco tiene una oficina de cumplimiento ni de gestión de riesgos. No tienen políticas, reglamentos, manuales o guías de buen gobierno y transparencia corporativa. La toma de decisiones al interior del SABI, y en especial de DIRCABI, es sumamente opaca. Tampoco tiene un sistema de gestión de riesgo de lavado de activos, ni procedimientos de debida diligencia para el conocimiento de proveedores, contratistas, compradores o empleados. En general, no tiene los controles mínimos necesarios en cualquier organización, y menos aún los requeridos para una organización con los niveles de exposición al riesgo de corrupción a los que está expuesto DIRCABI.
44. DIRCABI ha recibido varias auditorías en los últimos años. En los informes de esas auditorías (al menos así en las que tuvo acceso esta consultoría) se definieron tareas y responsables, asociadas a cada una de las recomendaciones del auditor o supervisor. Sin embargo, no se ha encontrado evidencia o información, acerca del efectivo cumplimiento de este cronograma. Adicionalmente, se encontró que las auditorías, sus hallazgos y sus respuestas son tardías. En efecto, los informes conocidos se refieren a auditorías de operaciones correspondientes a gestiones de varios años atrás - cuatro (4) años de antigüedad -. Asimismo, los informes de cumplimiento elaborados por los funcionarios de DIRCABI se producen varios años después del informe de auditoría – tres (3) a cuatro (4) años después de producido el informe de auditoría y siete (7) años después de realizadas las operaciones auditadas.
45. La revisión de los casos de corrupción presentados en el SABI, que están documentadas en fuentes abiertas consultadas por internet, y de los hallazgos de las auditorías practicadas a DIRCABI, permitió identificar dieciséis (16) tipologías de corrupción que en efecto han ocurrido en el sistema. Al hacer un análisis comparativo entre las tipologías identificadas y los procesos que conforman la estructura funcional del SABI se encontró, que el proceso de almacenamiento y custodia de bienes es el proceso con mayor exposición al riesgo inherente de corrupción. Le siguen los procesos de: entrega, recepción y registro de bienes; destinación provisional de bienes; y el de secuestro e incautación de bienes.



46. La evaluación de la estructura organizacional y funcional del SABI, en clave de riesgo de corrupción, permitió identificar ocho (8) debilidades estructurales que hacen vulnerable el sistema, frente las amenazas de corrupción. Estas vulnerabilidades son las siguientes:
- a) Ausencia de control y/o auditoría interna
 - b) Ausencia de un sistema de gestión misional
 - c) Ausencia de un sistema de gestión documental
 - d) Ausencia de una política de rendición pública de cuentas (accountability)
 - e) Ausencia de una política de reclutamiento, retención y formación del talento humano
 - f) Excesiva burocratización
 - g) Ausencia de datos
 - h) Falta de una estructura funcional clara
47. Como resultado de este diagnóstico se identificaron 46 hallazgos, los cuales fueron analizados bajo la metodología FODA, y luego fueron validados y jerarquizados (rankeados) en un ejercicio de revisión participativo, lo cual arrojó como resultado: seis (6) fortalezas (13%); seis (6) oportunidades (13%); veinticuatro (24) debilidades (52%); y veintiún (21) amenazas (22%).
48. Los principales hallazgos del FODA realizado fueron los siguientes:
- a) La principal fortaleza del SABI es la existencia de un marco jurídico específico para el registro, control y administración de bienes provenientes del narcotráfico.
 - b) La principal oportunidad del SABI es el apoyo de la Unión Europea para el fortalecimiento del sistema, lo cual significa que existe la posibilidad de conseguir en la cooperación internacional recursos para hacer las mejoras que sean necesarias.
 - c) La principal debilidad del SABI es la falta de un inventario valorado y actualizado de los bienes que han sido ingresados al sistema
 - d) Y la principal amenaza del SABI son los afectados que intentan corromper a los funcionarios para evitar la incautación, para lograr su devolución o para acelerar su devolución.
49. Los 46 hallazgos, clasificados entre fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, y debidamente rankeados, fueron cruzados y combinados en pares o factores de éxito, adaptación, reacción y riesgo. Este ejercicio de cruce y combinación permitió aproximarse a las líneas generales de una planeación estratégica, así:



a) PARES DE ÉXITO

Fortaleza: Existencia de un marco jurídico para la pérdida de dominio y para la administración de bienes, que cumple el 71% de los estándares internacionales

Oportunidad: Apoyo de la Unión Europea para el fortalecimiento del SABI

ESTRATEGIA FO (MAXI-MAXI): Fortalecer los lazos de cooperación con la Unión Europea, para lograr el apoyo financiero a un programa de fortalecimiento del SABI.

b) PARES DE ADAPTACIÓN

Debilidad: Falta de un sistema de información y gestión misional robusto y confiable para el SABI.

Oportunidad: Apoyo de la Unión Europea para el fortalecimiento del SABI

ESTRATEGIA DO (MINI-MAXI): Con el apoyo de la Unión Europea, llevar a cabo un proyecto de reingeniería de DIRCABI que ajuste la estructura organizacional y el mapa de procesos de la entidad. Luego diseñar, desarrollar, implementar y poner en funcionamiento un sistema de gestión misional, que responda a las necesidades de la nueva arquitectura institucional de DIRCABI.

c) PARES DE REACCIÓN

Fortaleza: Existencia de un marco jurídico para la pérdida de dominio y para la administración de bienes, que cumple el 71% de los estándares internacionales

Amenaza: Agentes externos que presionan la corrupción de los funcionarios de DIRCABI

ESTRATEGIA FA (MAXI-MINI): Crear dos instancias de control del SABI dentro de DIRCABI: a) una oficina de cumplimiento; y b) una oficina de control interno o auditoría. Los responsables de esas oficinas no deben ser designados por el director de DIRCABI, sino por CONALTID, y tener un periodo legal fijo, para asegurar su independencia.

d) PARES DE RIESGO

Debilidad: Falta de un sistema de información y gestión misional robusto y confiable para el SABI.

Amenaza: Agentes externos que presionan la corrupción de los funcionarios de DIRCABI

ESTRATEGIA DA (MINI-MINI): a) Actualizar urgentemente el inventario de bienes administrados por DIRCABI, para tener los datos más confiables posibles; y b) evaluar inmediatamente los activos que actualmente están bajo administración de DIRCABI y de los que en el futuro ingresen a su inventario.

Con esta información alimentar: a) el nuevo sistema de gestión misional; b) los mapas de riesgo de DIRCABI; y c) los planes de auditoría interna



8. REFERENCIAS

1. Ansoff, H. Igor., & McDonnell, Edward. J. (1987). Corporate Strategy: One of the most successful business books of all time. It is really a mustin reading for any chief executive officer or any board member. Penguin Books.
2. Berk, Jonathan & De Marzo, Peter (2008). Finanzas corporativas. México D.F., México. Pearson Educación.
3. Carrillo de Rojas, Gladys (1996). Análisis y administración financiera. 4ª Edición. Bogotá D.C., Colombia. Corcas editores.
4. CEPAL – Oyarce, H. (2011). Gerencia pública. Recuperado en: https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/45114/Gerencia_Publica2011_HOYARCE.pdf
5. CICAD - OEA (2019). Informe de evaluación sobre política de drogas – Bolivia. Mecanismo de Evaluación Multilateral. Secretaría de Seguridad Multidimensional de la Organización de Estados Americanos. Recuperado en: http://www.cicad.oas.org/mem/reports/7/Full_Eval/Bolivia-7thRd-ESP.pdf
6. CICAD - OEA (2011), Sistemas de Administración de Bienes de América Latina y Guía para la Administración de Bienes Incautados y Decomisados del Crimen Organizado. Recuperado en: http://www.cicad.oas.org/lavado_activos/grupoexpertos/Decomiso%20y%20ED/Manual%20Bienes%20Decomisados%20-%20BIDAL.pdf
7. CONALTID (2020). Estrategia nacional contra el narcotráfico y la economía ilegal de las drogas.
8. GAFI (2020). Who we are? París, Francia. Recuperado en: <http://www.fatf-gafi.org/about/>
9. GAFI (2012). Las recomendaciones del GAFI. Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación. Recuperado en: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Spanish.pdf>
10. Global Financial Integrity (2017). Illicit Financial Flows to and from Developing Countries: 2005-2014. Recuperado en: https://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2017/05/GFI-IFF-Report-2017_final.pdf
11. G8 (2005). Best practice principles on tracing, freezing and confiscation of assets. Recuperado en: https://www.justice.gov/sites/default/files/ag/legacy/2004/06/03/G8_Best_Practices_on_Tracing.pdf
12. Haberberg, Adrian. (2000). Swatting Swot. Strategy, (Strategic Planning Society), September.



13. Hernández Sampieri, Roberto; Fernández Collado, Carlos; & Baptista Lucio, María del Pilar (2014). Metodología de la investigación. 6ª edición. México D.F., México. Mc Grow Hill Educación.
14. Kelly, G., Mulgan, G., & Muers, S. (2002). Creating Public Value: An analytical framework for public service reform. London: Strategy Unit, Cabinet Office.
15. Koontz, Harold; Wehrich, Heinz; & Cannice, Mark. (2012). Administración una perspectiva global y empresarial. 14ª edición. México D.F., México. McGraw-Hill Educación.
16. Magistratura del Estado Plurinacional de Bolivia (2020). Estructura de la Magistratura. Recuperado en: http://magistratura.organojudicial.gob.bo/estructura_nacional.htm.
17. Malen, Silva (2017). Cadena de valor de Michael Porter. Recuperado en: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:La_Cadena_de_Valor.jpg
18. Martínez Sánchez, Wilson (2020). Guía para la gestión de riesgo de corrupción en las empresas. Bogotá D.C., Colombia. Editorial LEGIS S.A.
19. Ministerio de Comunicación (2020). Conaltid presenta la estrategia nacional contra el narcotráfico “Unidos, libres de drogas”. Recuperado en: <https://comunicacion.gob.bo/?q=20200228/28857>
20. Moore, M. H. (1998). Gestión estratégica y creación de valor en el sector público. Paidós.
21. Ortiz Anaya, Héctor (2018). Análisis financiero aplicado, bajo NIIF. 16ª Edición. Bogotá D.C., Colombia. Universidad Externado de Colombia.
22. Osuna, E. E., & Aranda, A. (2007). Combining SWOT and AHP techniques for strategic planning. Economic journal. Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA) Avenida IESA, San Bernardino, Caracas–Venezuela.
23. Porter, Michael (1985). Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance. New York: Free Press.
24. Parada, Pascual (2012). DAFO: Herramienta de planificación estratégica. Recuperado en: <https://pascualparada.wordpress.com/2012/11/19/dafo-herramienta-de-planificacion-estrategica/>. Consultado el 13 de enero de 2020.
25. Pérez Capdevila, Javier. (2011). Óbito y resurrección del análisis DAFO. Avanzada Científica, 14(2), 1-11.
26. Ross, Stephen; Westerfield, Randolph; & Jaffe, Jeffrey (2012). Finanzas corporativas. 9ª Edición. México D.F., México. McGraw-Hill Educación.
27. Sánchez, Manuel (2017). Historia del análisis FODA o DAFO. Recuperado en: <https://foda-dafo.com/historia-del-analisis-foda-o-dafo/>. Consultado el 13 de enero de 2020.
28. Turner, Suzanne. (2002). Tools for success: A manager's guide. McGraw-Hill.
29. UNODC (2017). Study prepared by the Secretariat on effective management and disposal of seized and confiscated assets. Documento CAC/COSP/WG.2/2017/CRP.1 del 23 de agosto de



2017. Recuperado en:

<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup2/2017-August-24-25/V1705952e.pdf>

30. Search engine land (2020). Recuperado en: <https://searchengineland.com/guide/what-is-seo>
31. Tax Justice (2019). Financial Secrecy Report. Recuperado en: <https://fsi.taxjustice.net/en/>
32. Transparencia Internacional. Índice de Percepción de la Corrupción. Recuperado en: <https://www.transparency.org/cpi2019>
33. Tribunal Superior de Justicia de Bolivia (2020). Estructura del Órgano Judicial. Recuperado en: <http://tsj.bo/organigrama/>.
34. World Economic Forum (2019). The Global Competitiveness Report. Recuperado en: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf
35. World Bank (2019). Doing Business Report. Recuperado en: https://espanol.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/FactSheets/DB19/FactSheet_DoingBusiness2019_LAC_Sp.pdf



9. ÍNDICE DE TABLAS

| | |
|---|-----|
| Tabla 1. Cantidad y porcentaje de recomendaciones normativas de la Ley Modelo cumplidas y no cumplidas por Bolivia. Fuente: Propia. | 16 |
| Tabla 2. Relación de recomendaciones de la Ley Modelo que no se cumplen por Bolivia. Fuente: Propia. | 23 |
| Tabla 3. Componentes del método FODA. Fuente: Propia. | 37 |
| Tabla 4. Relación de entrevistas y reuniones realizadas en esta consultoría. Fuente: Propia. | 49 |
| Tabla 5. Resultados de FELCN 2014-2017. Fuente: División de registro y estadística, Dpto III PP.OO - FELCN..... | 70 |
| Tabla 6. Mapa de procesos del SABI. Fuente: Propia..... | 75 |
| Tabla 7. Cantidad de bienes secuestrados que están pendientes de entregar a DIRCABI, con corte al 5 de febrero de 2020. Fuente: Fiscalía General del Estado, Informe DGFSE N° 115/2020..... | 85 |
| Tabla 8. Planta de personal de DIRCABI 2020. Fuente: DIRCABI. | 128 |
| Tabla 9. Plantilla de colaboradores del área de operaciones. Fuente: DIRCABI. | 131 |
| Tabla 10. Cantidad y Características de los servidores físicos. Fuente: Informe de remisión de información del área de registro y sistemas, 26 de febrero de 2020. | 145 |
| Tabla 11. Descripción de sistemas de interconectividad. Fuente: Informe de remisión de información del área de registro y sistemas, 26 de febrero de 2020..... | 145 |
| Tabla 12. Cantidad y Características de los Servidores Virtuales. Fuente: Informe de remisión de información del área de registro y sistemas, 26 de febrero de 2020. | 146 |
| Tabla 13. Equipamiento orientado a Data Center Gestión y Archivo 2019. Fuente: Informe de reporte de información del área de registro y sistemas, 26 de febrero de 2020. | 146 |
| Tabla 14. Relación de Consultorías de Línea Contratadas la gestión 2019. Fuente: Informe de remisión de información del área de registro y sistemas, 26 de febrero de 2020. | 159 |
| Tabla 15. Relación de Consultorías de Línea a ser Contratadas para la gestión 2020. Fuente: Informe de remisión de información del área de registro y sistemas, 26 de febrero de 2020. | 159 |
| Tabla 16. Presupuesto anual de DIRCABI 2014 – 2020. Fuente. DIRCABI..... | 169 |
| Tabla 17. Cantidad de casos y dinero susceptible de aplicación de la Disposición Transitoria Primera de la Ley 913. Fuente: DIRCABI, POA-2020. | 172 |
| Tabla 18. Matriz de parametrización. Fuente: DIRCABI, POA-2020..... | 173 |
| Tabla 19. Distribución de recursos pasados a propiedad del Estado por etapas. Fuente: DIRCABI, POA-2020. | 173 |
| Tabla 20. Ejecución presupuestaria DIRCABI 2017 a 2020. Fuente: DIRCABI - SIGEP, 2020..... | 177 |



Tabla 21. Conformación de la planilla de DIRCABI -2019 por cargos, cantidad de funcionarios por cargo, asignación salarial y valor de la planilla por cargo y global. Fuente: DIRCABI. 179

Tabla 22. Conformación de la planilla de DIRCABI -2020 por cargos, cantidad de funcionarios por cargo, asignación salarial y valor de la planilla por cargo y global. Fuente: DIRCABI. 179

Tabla 23. Distribución del inventario de bienes administrado por DIRCABI en función del tipo delito con el que están relacionados, indicando cantidad y participación porcentual. Fuente: DIRCABI. 187

Tabla 24. Cantidad y porcentaje de casos abiertos por la FGE entre 2014 y 2019 por delitos de narcotráfico, contrabando, lavado de activos y corrupción. Fuente: FGE..... 189

Tabla 25. Cantidad de bienes incautados por la FGE entre 2016 y 2019 por delitos de narcotráfico, contrabando, lavado de activos y corrupción. Fuente: FGE. 190

Tabla 26. Días promedio de administración y precio de venta de bienes monetizados en 2018 según registro de bienes. Fuente: DIRCABI. 196

Tabla 27. Días promedio de administración y precio de venta de bienes monetizados en 2017 según registro de bienes. Fuente: DIRCABI. 198

Tabla 28. Comportamiento histórico del inventario de bienes administrado por DIRCABI entre 2005 y 2019 según registro de bienes. Fuente: DIRCABI. 200

Tabla 29. Resultado del análisis de previsión del comportamiento de inventarios 2020 - 2023 de DIRCABI. Fuente: Propia..... 201

Tabla 30. Distribución geográfica del inventario actual de DIRCABI según registro de bienes. Fuente: DIRCABI. 202

Tabla 31. Distribución geográfica de casos (no bienes) a cargo de DIRCABI según de registro de bienes. Fuente: DIRCABI..... 203

Tabla 32. Cálculo de Pareto sobre la distribución geográfica del inventario de bienes de DIRCABI según registro de bienes. Fuente: Propia. 204

Tabla 33. Distribución por situación jurídica del inventario de DIRCABI según registro de bienes. Fuente: DIRCABI..... 205

Tabla 34. Distribución del inventario por categorías y subcategorías de registro bienes. Fuente: DIRCABI. 207

Tabla 35. Distribución del inventario de bienes de DIRCABI por subcategorías de registro de bienes. Fuente: DIRCABI. 208

Tabla 36. Cálculo de Pareto sobre el inventario de bienes por categoría de DIRCABI. Fuente: Propia. 210

Tabla 37. Distribución de los hallazgos en la matriz FODA. Fuente: Propia..... 236



10.ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

| | |
|---|----|
| Ilustración 1. Porcentaje de cumplimiento de las recomendaciones normativas de la Ley Modelo de Extinción de Dominio para América Latina, por parte del Estado Plurinacional de Bolivia. Fuente: Propia. | 15 |
| Ilustración 2. Porcentaje de recomendaciones normativas por capítulo de la Ley Modelo que cumple el Estado Plurinacional de Bolivia. Fuente: Propia..... | 16 |
| Ilustración 3. Porcentaje de recomendaciones normativas por capítulo de la Ley Modelo que NO cumple el Estado Plurinacional de Bolivia. Fuente: Propia..... | 17 |
| Ilustración 4. Pares resultantes de la evaluación FODA. Fuente: Propia. | 38 |
| Ilustración 5. Matriz FODA para la formulación de estrategias. Fuente: Koontz, Weihrich & Cannice, 2014, página 138. | 39 |
| Ilustración 6. Mapa conceptual de la arquitectura del SABI. Fuente: Propia. | 56 |
| Ilustración 7. Evolución de la institucionalidad de DIRCABI desde 1977 hasta la fecha. Fuente:Área de registro y sistemas de DIRCABI. | 63 |
| Ilustración 8. Estructura del Órgano Judicial de Bolivia. Fuente: Tribunal Supremo de Justicia, 2020. | 67 |
| Ilustración 9. Estructura del Tribunal Supremo de Justicia. Fuente: Tribunal Supremo de Justicia, 2020..... | 67 |
| Ilustración 10. Estructura de los tribunales departamentales de justicia. Fuente: Tribunal Supremo de Justicia, 2020. | 68 |
| Ilustración 11. Organigrama de la Magistratura. Fuente: Magistratura, 2020..... | 69 |
| Ilustración 12. Estructura de las oficinas distritales de derechos reales. Fuente: Magistratura, 2020. | 69 |
| Ilustración 13. Estructura funcional deseable para el SABI. Fuente: Propia..... | 76 |
| Ilustración 14. Flujograma del proceso de entrega, recepción y registro de bienes a DIRCABI. Fuente: Propia. | 85 |
| Ilustración 15. Filtros de ingreso de bienes al SABI. Fuente: elaboración propia..... | 90 |
| Ilustración 16. Foto de uno de los galpones de la distrital Santa Cruz. Fuente: Propia..... | 97 |
| Ilustración 17. Foto de uno de los galpones de la distrital Santa Cruz. El camión en la imagen contiene sustancias controladas. Fuente: Propia. | 97 |
| Ilustración 18. Foto de uno de los galpones de la distrital Santa Cruz. Los barriles azules al fondo contienen sustancias controladas. Fuente: Propia. | 98 |
| Ilustración 19. Foto de una de las postas de la distrital Cochabamba. Fuente: Propia. | 98 |



Ilustración 20. Foto de una de las postas de la distrital Cochabamba. Los barriles y los sacos contienen sustancias controladas. Fuente: Propia. 99

Ilustración 21. Foto de una de las postas de la distrital Cochabamba. Las pipetas contienen sustancias controladas. Fuente. Propia. 99

Ilustración 22. Foto de una de las postas de la distrital Cochabamba. Fuente: Propia. 99

Ilustración 23. Flujograma del proceso de destinación provisional en la modalidad de comodato. Fuente: Propia. 104

Ilustración 24. Flujograma del proceso de saneamiento. Fuente: Propia. 106

Ilustración 25. Traslado de vehículos durante la monetización de 2017. Fuente: DIRCABI. 107

Ilustración 26. Traslado de vehículos durante la monetización de 2017. Fuente: DIRCABI. 107

Ilustración 27. Traslado de vehículos durante la monetización de 2017. Fuente: DIRCABI. 108

Ilustración 28. Flujograma proceso de restitución. Fuente: Propia. 114

Ilustración 29. Proceso devolución de bienes. Fuente: elaboración propia. 121

Ilustración 30. Proceso devolución de dineros. Fuente: elaboración propia. 122

Ilustración 31. Flujograma del proceso de monetización. Fuente propia. 124

Ilustración 32. Estructura organizacional de DIRCABI. Fuente: Ministerio de Gobierno. 129

Ilustración 33. Impresión de pantalla de la página web de DIRCABI en el sitio web del Ministerio de Gobierno. Fuente: DIRCABI. 148

Ilustración 34. Diagrama de la cadena de valor de Michael Porter. Fuente. Malen, Silva. 2020. .. 160

Ilustración 35. Histograma presupuesto anual DIRCABI 2014-2020. Fuente: DIRCABI. 170

Ilustración 36. Lista de dinero, joyas, valores y otros bienes que se encuentran depositados en cuentas o bóvedas. Fuente: <http://dircabi.mingobierno.gob.bo/documentos/pdf/lista.pdf>. 172

Ilustración 37. Histograma de ejecución presupuestaria por grupo de gasto de DIRCABI 2017 a 2020. Fuente: DIRCABI - SIGEP, 2020. 177

Ilustración 38. Distribución de los bienes administrados por DIRCABI en función del tipo de delito con el que están relacionados. Fuente: DIRCABI. 188

Ilustración 39. Histograma de la evolución de la cantidad de casos abiertos por la FGN por delitos de narcotráfico, contrabando, lavado de activos y corrupción. Fuente: Propia. 189

Ilustración 40. Cantidad de bienes recibidos por DIRCABI por año según registro de bienes. Fuente: DIRCABI. 200

Ilustración 41. Resultado del análisis de previsión del comportamiento de inventarios 2020 - 2023 de DIRCABI. Fuente: Propia. 202

Ilustración 42. Distribución geográfica del inventario actual de DIRCABI según registro de bienes. Fuente: DIRCABI. 203



Ilustración 43. Distribución geográfica de casos (no bienes) a cargo de DIRCABI según registro de bienes. Fuente: DIRCABI..... 204

Ilustración 44. Cálculo de Pareto sobre la distribución geográfica del inventario de bienes de DIRCABI según registro de bienes. Fuente: Propia. 205

Ilustración 45. Distribución por situación jurídica del inventario de DIRCABI según registro de bienes. Fuente: DIRCABI. 206

Ilustración 46. Distribución del inventario por categorías y subcategorías de registro bienes. Fuente: DIRCABI. 207

Ilustración 47. Distribución del inventario de bienes de DIRCABI por subcategorías de registro de bienes. Fuente: DIRCABI..... 209

Ilustración 48. Cálculo de Pareto sobre el inventario de bienes por categoría de DIRCABI. Fuente: Propia. 210

Ilustración 49. Distribución de los hallazgos en la matriz FODA. Fuente: Propia. 236

ANEXO 1. Cuadro de análisis de cumplimiento de la Ley Modelo de Extinción de Dominio para América Latina, por parte del Estado Plurinacional de Bolivia.

| RECOMENDACIÓN | PREGUNTA | ARTÍCULO DE LA LEY MODELO | NORMA BOLIVIANA | BOLIVIA ¿CUMPLE? | OBSERVACIONES |
|--------------------|---|---------------------------|--------------------------|------------------|---|
| CONCEPTO | ¿LA DEFINICIÓN SE ASEMEJA A LA DE LA LEY MODELO? | 2 | Ley 913 Art. 67 | NO | LA LEY BOLIVIANA DEFINE LA PÉRDIDA DE DOMINIO COMO UNA ESPECIE DE “EXPROPIACIÓN”, Y NO COMO LA DECLARACIÓN DE TITULARIDAD DEL DERECHO DE DOMINIO A FAVOR DEL ESTADO |
| JURISDICCIONALIDAD | ¿LA ACCIÓN ES JURISDICCIONAL? | 2 | Ley 913 Art.70 - I | SI | |
| AUTONOMÍA | ¿LA ACCIÓN TIENE SUS PROPIOS PRINCIPIOS Y PROCEDIMIENTOS? | 2 | Ley 913 Art.70 - II - IV | SI | |
| INDEPENDENCIA | ¿NO SE REQUERE SENTENCIA CONDENATORIA PENAL PREVIA? | 2 | Ley 913 Art.70 -IV | SI | |
| NATURALEZA REAL | ¿LA ACCIÓN SE DIRIGE ÚNICAMENTE A LOS BIENES? | 2 | Ley 913 Art.70 - I | SI | |
| RETROSPECTIVIDAD | ¿LA EXTINCIÓN SE PUEDE APLICAR A HECHOS QUE SE ADECUAN A LAS CAUSALES OCURRIDOS ANTES DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY? | 3 | Ley 913 Art.70-II | SI | |



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



| | | | | | | | | |
|---|---|------|----------------------|----|--------------------------|---|---------|----|
| IMPRESCRIPTIBILIDAD | ¿LA ACCIÓN ES IMPRESCRIPTIBLE? | 4 | - | SI | | | | |
| PRESUNCIÓN DE BUENA FE | ¿SE PRESUME LA BUENA FE? | 5 | Ley 913 Art.70 - III | SI | | | | |
| CAUSAL DE ORIGEN | ¿SE APLICA A LOS BIENES QUE SON PRODUCTO DEL DELITO? | 6.1 | Ley 913 Art.68 | SI | RESTRINGIDO NARCOTRÁFICO | A | DELITOS | DE |
| CAUSAL DE DESTINACIÓN | ¿SE APLICA A LOS BIENES DESTINADOS A LA COMISIÓN DEL DELITO? | 6.2 | Ley 913 Art.68 | SI | RESTRINGIDO NARCOTRÁFICO | A | DELITOS | DE |
| CAUSAL DE OBJETO MATERIAL | ¿SE APLICA A LOS BIENES SOBRE LOS CUALES RECAE EL DELITO? | 6.3 | Ley 913 Art.68 | SI | RESTRINGIDO NARCOTRÁFICO | A | DELITOS | DE |
| CAUSAL DE TRANSFORMACIÓN | ¿SE APLICA A LOS BIENES EN LOS QUE SE TRANSFORMAN O CONVIERTEN LOS BIENES ILÍCITOS? | 6.4. | Ley 913 Art.68 | SI | RESTRINGIDO NARCOTRÁFICO | A | DELITOS | DE |
| CAUSAL DE OCULTAMIENTO | ¿SE APLICA A LOS BIENES UTILIZADOS PARA OCULTAR LOS BIENES ILÍCITOS? | 6.5. | Ley 913 Art.68 | SI | RESTRINGIDO NARCOTRÁFICO | A | DELITOS | DE |
| CAUSAL DE MEZCLA | ¿SE APLICA A LOS BIENES QUE SE MEZCLAN O INTEGRAN A OTROS ILÍCITOS? | 6.6. | Ley 913 Art.68 | SI | RESTRINGIDO NARCOTRÁFICO | A | DELITOS | DE |
| CAUSAL DE ENRIQUECIMIENTO INJUSTIFICADO | ¿SE APLICA A LOS BIENES QUE PRODUCEN INCREMENTOS PATRIMONIALES INJUSTIFICADOS? | 6.7. | Ley 913 Art.68 | NO | RESTRINGIDO NARCOTRÁFICO | A | DELITOS | DE |



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



| | | | | | | | | |
|--------------------------------|---|------|--------------------|----|--------------------------|---|---------|----|
| CAUSAL DE PRODUCTO | ¿SE APLICA A LOS BIENES QUE SON FRUTO O PRODUCTO DE OTROS BIENES ILÍCITOS? | 6.8. | Ley 913 Art.68 | SI | RESTRINGIDO NARCOTRÁFICO | A | DELITOS | DE |
| CAUSAL DE BIENES EQUIVALENTES | ¿SE APLICA A LOS BIENES LÍCITOS EQUIVALENTES A LOS ILÍCITOS QUE NO SE PUEDEN PERSEGUIR? | 6.9 | Ley 913 Art.68 | NO | RESTRINGIDO NARCOTRÁFICO | A | DELITOS | DE |
| CAUSAL DE TERCEROS DE BUENA FE | ¿SE APLICA A LOS BIENES LÍCITOS EQUIVALENTES A LOS ILÍCITOS ADQUIRIDOS POR TERCEROS DE BUENA FE? | 6.10 | Ley 913 Art.68 | NO | RESTRINGIDO NARCOTRÁFICO | A | DELITOS | DE |
| INVALIDEZ DE LA SUCESIÓN | ¿SE INVALIDA LA SUCESIÓN POR CAUSA DE MUERTE DE BIENES ILÍCITOS? | 7 | Ley 913 Art.70 - V | SI | | | | |
| NULIDAD AB INITIO | ¿SE INVALIDAN LOS ACTOS JURÍDICOS REALIZADOS SOBRE LOS BIENES ILÍCITOS? | 8 | Ley 913 Art.75 | SI | | | | |
| RESERVA DE INFORMACIÓN | ¿SE PREVÉ LA INOPONIBILIDAD DE RESERVA DE LA INFORMACIÓN BANCARIA A LAS AUTORIDADES? | 9 | Ley 913 Art.77 | SI | | | | |
| GARANTÍAS | ¿SE EXIGE EL RESPETO A LAS GARANTIAS PROCESALES DE LOS AFECTADOS? | 10 | Ley 913 Art.73 | SI | | | | |
| CONTROL DE GARANTÍAS | ¿SE EXIGE ORDEN JUDICIAL PREVIA O SE PREVÉ CONTROL JUDICIAL POSERIOR, PARA ACTOS DE INVESTIGACIÓN QUE | 10 | Ley 913 Art.76 | SI | | | | |



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



| AFECTAN DERECHOS FUNDAMENTALES? | | | | |
|---------------------------------|---|------|------------------|----|
| DERECHO A LA PUBLICIDAD | ¿EL PROCESADO TIENE DERECHO A ACCEDER AL PROCESO DESDE LA PRESENTACIÓN DE LA PRETENSIÓN? | 11.1 | Ley 913 Art.73 | SI |
| DERECHO A LA INFORMACIÓN | ¿EL AFECTADO TIENE DERECHO A CONOCER LOS HECHOS EN QUE SE FUNDAMENTA LA ACCIÓN? | 11.2 | Ley 913 Art.73 | SI |
| DERECHO DE PRUEBAS | ¿EL AFECTADO TIENE DERECHO A PEDIR PRUEBAS, APORTAR PRUEBAS Y PARTICIPAR EN LA PRÁCTICA DE PRUEBAS? | 11.3 | Ley 913 Art.73 | SI |
| DERECHO DE CONTRADICCIÓN | ¿EL AFECTADO TIENE DERECHO A OPONERSE A LA PRETENSIÓN Y CONTROVERTIR LA ACCIÓN? | 11.4 | Ley 913 Art.73 | SI |
| SENTENCIA ANTICIPADA | ¿SE PREVÉ UN PROCEDIMIENTO ABREVIADO EN CASO DE QUE EL AFECTADO SE ACOJA A SENTENCIA ANTICIPADA? | 11.5 | Ley 913 Art. 105 | SI |
| COSA JUZGADA | ¿EL AFECTADO TIENE DERECHO A OPONERSE A LA ACCIÓN ALEGANDO LA COSA JUZGADA? | 12 | Ley 913 Art.118 | SI |
| CURADOR AD LITEM | ¿SE PREVÉ ALGUN CURADOR AD LITEM O DEFENSOR PARA EL | 13 | REMISIÓN CPP | SI |



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



| AFECTADO, EN CASO DE QUE NO PUEDA PROVEERSE UNO? | | | | | |
|--|---|------|-----------------|----|--|
| APELACIÓN DE LA COMPETENCIA | ¿LA DECISIÓN QUE DECIDE SOBRE LA COMPETENCIA PUEDE APELARSE? | 14.1 | Ley 913 Art.120 | SI | |
| APELACIÓN DEL ARCHIVO | ¿LA DECISIÓN DE ARCHIVO PUEDE APELARSE? | 14.2 | Ley 913 Art.120 | SI | |
| APELACIÓN DE LA PRETENSIÓN | ¿LA DECISIÓN QUE ADMITE LA DEMANDA QUE CONTIENE LA PRETENSIÓN PUEDE APELARSE? | 14.3 | Ley 913 Art.120 | NO | |
| APELACIÓN DE LAS NULIDADES | ¿LA DECISIÓN QUE RESUELVE UNA SOLICITUD DE NULIDAD PUEDE APELARSE? | 14.4 | Ley 913 Art.120 | NO | |
| APELACIÓN DE PRUEBAS | ¿LA DECISIÓN QUE NIEGA LA SOLICITUD DE PRUEBAS PUEDE APELARSE? | 14.5 | Ley 913 Art.120 | SI | |
| DOBLE INSTANCIA | ¿SE PREVEN RECURSOS CONTRA LA SENTENCIA? | 14.6 | Ley 913 Art.120 | SI | |
| TRÁMITE | ¿SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA TRAMITAR LA APELACIÓN? | 15 | Ley 913 Art.121 | SI | |
| SUSPENSIÓN DEL PODER DISPOSITIVO | ¿SE PREVÉ LA SUSPENSIÓN DEL PODER DISPOSITIVO COMO MEDIDA CAUTELAR? | 16.1 | Ley 913 Art.82 | SI | |



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



| | | | | |
|--|---|------|-----------------|----|
| EMBARGO O INCAUTACIÓN | ¿SE PREVÉ EL EMBARGO O INCAUTACIÓN COMO MEDIDA CAUTELAR? | 16.2 | Ley 913 Art.82 | SI |
| APREHENSIÓN | ¿SE PREVÉ LA APREHENSIÓN MATERIAL COMO MEDIDA CAUTELAR? | 16.3 | Ley 913 Art.82 | SI |
| NOTIFICACIÓN PERSONAL | ¿LA DECISIÓN DE ADMISIÓN DE LA DEMANDA QUE CONTIENE LA PRETENSIÓN SE NOTIFICA PERSONALMENTE AL AFECTADO? | 17 | Ley 913 Art.100 | SI |
| EMPLAZAMIENTO | ¿SE PREVÉ UN PROCEDIMIENTO DE EMPLAZAMIENTO EN CASO DE NO PODER NOTIFICAR PERSONALMENTE AL AFECTADO? | 18 | Ley 913 Art.101 | SI |
| ETAPA PREPROCESAL | ¿SE PREVÉ UNA ETAPA PREPROCESAL DE INVESTIGACIÓN? | 20 | Ley 913 Art.90 | SI |
| LIBERTAD PROBATORIA DURANTE LA ETAPA PREPROCESAL | ¿DURANTE LA ETAPA PREPROCESAL SE PUEDE HACER USO DE CUALQUIER MEDIO PROBATORIO O DESPLEGAR CUALQUIER CLASE DE ACTIVIDAD DE INVESTIGACIÓN? | 21 | Ley 913 Art.91 | SI |
| MEDIDAS CAUTELARES | ¿DURANTE LA FASE PREPROCESAL SE PUEDEN ORDENAR MEDIDAS CAUTELARES? | 21 | Ley 913 Art.93 | SI |



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



| | | | | |
|----------------------------------|---|------|-------------------------|----|
| DURACIÓN DE LA ETAPA PREPROCESAL | ¿SE ESTABLECE UN LÍMITE DE TIEMPO PARA LA ETAPA PREPROCESAL EN CASO DE ORDENARSE MEDIDAS CAUTELARES? | 21 | Ley 913 Art. 85 - VI | SI |
| EJERCICIO DE LA ACCIÓN | ¿SE PREVÉ LA FORMA DE EJERCER LA ACCIÓN EN CASO DE REUNIRSE LOS REQUISITOS AL TÉRMINO DE LA ETAPA PREPROCESAL? | 22 | Ley 913 Art.95 | SI |
| ARCHIVO | ¿SE PREVÉ LA FORMA DE ARCHIVAR EL PROCESO EN CASO DE NO REUNIRSE LOS REQUISITOS AL TÉRMINO DE LA ETAPA PREPROCESAL? | 22 | Ley 913 Art.94 | SI |
| ESCRITURALIDAD | ¿SE PREVÉ QUE LA AUTORIAD DEBA EJERCER LA ACCIÓN POR ESCRITO? | 23 | Ley 913 Art.95 | SI |
| MOTIVACIÓN | ¿SE PREVÉ QUE OBLIGACIÓN DE EXPLICAR LOS SUPUESTOS FÁCTICOS, JURÍDICO Y PROBATORIOS DE LA ACCIÓN? | 24.1 | Ley 913 Art.95 | SI |
| IDENTIFICACIÓN Y UBICACIÓN | ¿SE PREVÉN COMO REQUISITO PARA EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN LA IDENTIFICACIÓN Y UBICACIÓN PLENA DEL BIEN? | 24.2 | Ley 913 Art.95 | SI |



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



| | | | | |
|---|--|------|-------------------|----|
| PRUEBAS | ¿SE PREVÉ LA OBLIGACIÓN DE RELACIONAR LAS PRUEBAS QUE SUSTENTAN LA ACCIÓN? | 24.3 | Ley 913 Art.95 | SI |
| INFORMACIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES | ¿SE PREVÉ LA OBLIGACIÓN DE INFORMAR AL JUEZ Y AL AFECTADO SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES TOMADAS EN LA ETAPA PREPROCESAL, AL MOMENTO DE EJERCER LA ACCIÓN? | 24.5 | Ley 913 Art.95 | SI |
| SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES | ¿SE PREVÉ LA POSIBILIDAD/OBLIGACIÓN DE SOLICITAR MEDIDAS CAUTELARES SOBRE LOS BIENES PERSEGUIDOS AL MOMENTO DE EJERCER LA ACCIÓN? | 24.6 | Ley 913 Art.95 | SI |
| IDENTIFICACIÓN Y UBICACIÓN DE AFECTADOS | ¿SE PREVÉ LA OBLIGACIÓN DE IDENTIFICAR Y UBICAR A LOS AFECTADOS CON EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN? | 24.7 | Ley 913 Art.95 | SI |
| RESERVA DE LA ACTUACIÓN | ¿SE PREVÉ LA POSIBILIDAD DE MANTENER EN RESERVA ALGUNAS ACTUACIONES DE LA ETAPA PRELIMINAR, DURANTE EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN? | 24.8 | Ley 913 Art.95 | NO |



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



| | | | | |
|----------------------------------|--|----|-----------------|----|
| ADMISIÓN O RECHAZO | ¿SE PREVÉ LA POSIBILIDAD DE QUE EL JUEZ EVALÚE EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS PARA ADMITIR O RECHAZAR LA ACCIÓN? | 25 | Ley 913 Art.96 | SI |
| ORDENACIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES | ¿SE PREVÉ LA POSIBILIDAD DE QUE EL JUEZ EVALÚE LA PROCEDENCIA DE LAS MEDIDAS CAUTELARES SOLICITADAS, PARA ORDENARLAS O NEGARLAS? | 25 | Ley 913 Art.82 | SI |
| TRASLADO | ¿SE PREVÉ LA OBLIGACIÓN DE CORRER TRASLADO AL AFECTADO PARA QUE PUEDA CONTROVERTIR EL EFERCICIO DE LA ACCIÓN? | 26 | Ley 913 Art.100 | SI |
| PREPARATORIA | ¿SE PREVÉ LA REALIZACIÓN DE UNA AUDIENCIA PREPARATORIA DEL JUICIO, PARA EL SANEAMIENTO DEL PROCESO, DEFINICIÓN DEL LITIGIO Y RESOLVER SOBRE LAS PRUEBAS SOLICITADAS? | 27 | Ley 913 Art.108 | SI |
| RETIRO | ¿SE PREVÉ LA POSIBILIDAD DE RETIRAR LA PRETENSIÓN EN CUALQUIER MOMENTO DURANTE LA ETAPA JURISDICCIONAL? | 28 | - | NO |



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



| | | | | | |
|--|---|----|--|----|---------|
| PRUEBAS | ¿SE PREVÉ UNA ETAPA PARA LA PRACTICA DE PRUEBAS CON UN LÍMITE RAZONABLE (30 DÍAS APROXIMADAMENTE) DE TIEMPO? | 29 | - | NO | |
| ALEGATOS | ¿EL AFECTADO Y EL ACCIONANTE TIENEN DERECHO A PRESENTAR ALEGATOS FINALES ANTES DE LA SENTENCIA? | 29 | Ley 913 Art.110 | SI | |
| SENTENCIA | ¿SE PREVÉ LOS REQUISITOS QUE DEBE CUMPLIR LA SENTENCIA? | 30 | Ley 913 Art.111 | NO | PARCIAL |
| PRUEBA MÍNIMA | ¿SE PREVÉ LA PRUEBA MÍNIMA QUE SE REQUIERE PARA DECLARAR LA EXTINCIÓN DE DOMINIO? | 32 | Ley 913 Art.111 | SI | |
| LIBERTAD PROBATORIA EN LA ETAPA PROCESAL | ¿ESTÁ PREVISTA LA ADOPCIÓN DE UN RÉGIMEN DE LIBERTAD PROBATORIA? | 33 | Ley 913 Arts.81 y 91 | SI | |
| SANA CRÍTICA | ¿EL JUEZ TIENE LA OBLIGACIÓN DE DICTAR SENTENCIA VALORANDO LA PRUEBA EN CONJUNTO Y APLICANDO LA SANA CRÍTICA? | 34 | Ley 913 Art.81 | SI | |
| CARGA DINÁMICA DE LA PRUEBA | ¿ESTÁ PREVISTO UN RÉGIMEN DE CARGA DINÁMICA DE LA PRUEBA? | 35 | Ley 913 Arts.81; 105-2; y 110-3 | SI | |



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



| | | | | |
|---|--|------|-------------------------------|----|
| PRUEBA ILÍCITA | ¿ESTÁ PREVISTA LA OBLIGACIÓN DE EXCLUIR LAS PRUEBAS ILEGALMENTE RECAUDADAS? | 36 | Ley 913 Art.110 - V | SI |
| NULIDAD POR FALTA DE COMPETENCIA | ¿ESTÁ PREVISTA LA NULIDAD DEL PROCEDIMIENTO POR FALTA DE COMPETENCIA DEL JUEZ O DE QUIEN EJERCE LA ACCIÓN? | 37.1 | Ley 913 Arts.71 y 109-d | SI |
| NULIDAD POR FALTA O INDEBIDA NOTIFICACIÓN | ¿ESTÁ PREVISTA LA NULIDAD DEL PROCEDIMIENTO EN CASO DE FALTA DE NOTIFICACIÓN AL AFECTADO O POR INDEBIDA NOTIFICACIÓN A ESTE? | 37.2 | Ley 913 Art.104 | SI |
| NULIDAD POR INDEBIDO PROCESO | ¿ESTÁ PREVISTA LA NULIDAD DE ACTUACIONES PROCESALES POR VICIOS O IRREGULARIDADES EN EL PROCEDIMIENTO? | 37.3 | REMISIÓN CPP | SI |
| TRAMITE DE LAS NULIDADES | ¿ESTÁ PREVISTA UNA OPORTUNIDAD Y UN PROCEDIMIENTO PARA DISCUTIR Y RESOLVER LAS NULIDADES? | 38 | Ley 913 Art.109 | SI |
| ADMINISTRACIÓN DE BIENES | ¿LA LEY CONTIENE UN RÉGIMEN DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES ASEGURADOS? | 39 | Ley 913 Art.45 | SI |
| CONSERVACIÓN DEL VALOR DE LOS BIENES | ¿ESTÁ PREVISTA COMO FINALIDAD DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES LA | 39 | Ley 913 Art.55 | SI |



| | | | | | | |
|--|---|------|------------------|---------|---|--|
| CONSERVACIÓN DEL VALOR DE LOS BIENES ASEGURADOS? | | | | | | |
| ADMINISTRADOR ESPECIALIZADO | ¿ESTÁ PREVISTA LA EXISTENCIA DE UN ORGANISMO ESPECIALIZADO EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS BIENES? | 40 | Ley 913 Art.45 | SI | | |
| EFICIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN | ¿ESTÁ PREVISTO COMO PRINCIPIO DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES LA EFICIENCIA? | 40 | - | NO | | |
| TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN | ¿ESTÁ PREVISTO COMO PRINCIPIO DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES LA TRANSPARENCIA? | 40 | Ley 913 Art.62 | PARCIAL | SOLO PARA LA MONETIZACIÓN | |
| LIBERTAD CONTRACTUAL | ¿EL ADMINISTRADOR PUEDE CONTRATAR SERVICIOS EXTERNOS PARA LA ADECUADA ADMINISTRACIÓN DE LOS BIENES? | 40.1 | - | NO | DIRCABI NO TIENE PERSONERÍA JURÍDICA Y DEBE HACERLO A TRAVÉS DEL MINISTERIO DE GOBIERNO | |
| FIDEICOMISOS | ¿ESTÁ PREVISTA LA POSIBILIDAD/OBLIGATORIEDAD DE CONSTITUIR FIDEICOMISOS PARA LA ADMINISTRACIÓN DE BIENES? | 40.2 | DS 3434 Art. 129 | SI | | |



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



| | | | | | |
|-----------------------------|---|------|------------------|---------|-----------------------|
| ARRENDAMIENTOS O ALQUILERES | ¿ESTÁ PREVISTA LA POSIBILIDAD/OBLIGATORIEDAD DE ARRENDAR O ALQUILAR PARA LA ADMINISTRACIÓN DE BIENES? | 40.3 | DS 3434 Art. 128 | SI | |
| GASTOS DE ADMINISTRACIÓN | ¿SE HA PREVISTO LA FORMA DE SUFRAGAR LOS GASTOS DE ADMINISTRACIÓN, CON CARGO A LOS RENDIMIENTOS O FRUTOS DE LOS BIENES ADMINISTRADOS? | 40.4 | DS 3434 Art. 136 | PARCIAL | SOLO PARA SEMOVIENTES |
| CONTROLES | ¿EXISTEN CONTROLES SOBRE EL ADMINISTRADOR DE BIENES PARA SUPERVISAR Y EVALUAR SU FUNCIONAMIENTO? | 40.5 | - | NO | |
| VENTA ANTICIPADA | ¿ESTÁ PREVISTA LA VENTA ANTICIPADA DE AQUELLOS BIENES QUE PRESENTEN RIESGO DE PERECER, DETERIORARSE, DESVALORIZARSE O CUYA CONSERVACIÓN OCASIONE PERJUICIO O GASTO DESPROPORCIONADO AL ADMINISTRADOR? | 41 | DS 3434 Art. 136 | SI | |
| CUENTAS INDEPENDIENTES | ¿LOS DINEROS RECIBIDOS POR LA VENTA ANTICIPADA SE DEPOSITAN EN CUENTAS SEPARADAS QUE PERMITAN DIFERENCIARLOS DE LOS | 41.1 | DS 3434 Art. 145 | SI | |



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



| | | | | | |
|-------------------------------------|---|------|---------------------|----|--|
| RECURSOS PROPIOS DEL ADMINISTRADOR? | | | | | |
| DESTINO DE LOS BIENES | ¿ESTÁ ESTABLECIDO CUÁL DEBE SER EL DESTINO DE LOS BIENES EXTINGUIDOS? | 42 | DS 3434 Art. 149 | SI | |
| PROGRAMAS DE REPARACIÓN DE VÍCTIMAS | ¿ESTÁ PREVISTA LA POSIBILIDAD DE QUE LOS BIENES EXTINGUIDOS SEAN DESTINADOS A LA REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS? | 42.1 | - | NO | |
| PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DEL DELITO | ¿ESTÁ PREVISTA LA POSIBILIDAD DE QUE LOS BIENES EXTINGUIDOS SEAN DESTINADOS A LA PREVENCIÓN DEL DELITO? | 42.2 | Ley 913 Art.63 | SI | |
| FORTALECIMIENTO DE AUTORIDADES | ¿ESTÁ PREVISTA LA POSIBILIDAD DE QUE LOS BIENES EXTINGUIDOS SEAN DESTINADOS AL FORTALECIMIENTO DE LAS AUTORIDADES DE PERSECUSIÓN DE ACTIVOS ILÍCITOS? | 42.3 | Ley 913 Art.63 | SI | |
| FORTALECIMIENTO DEL ADMINISTRADOR | ¿ESTÁ PREVISTA LA POSIBILIDAD DE QUE LOS BIENES EXTINGUIDOS SEAN DESTINADOS | 42.4 | Ley 913 Art.63 | SI | |



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



| | | | | |
|--|--|------|------------------------------|----|
| | AL FORTALECIMIENTO DEL ADMINISTRADOR DE BIENES? | | | |
| GASTOS DE RECUPERACIÓN DE ACTIVOS ILÍCITOS | ¿ESTÁ PREVISTA LA POSIBILIDAD DE QUE LOS BIENES EXTINGUIDOS SEAN DESTINADOS A FINANCIAR LOS GASTOS QUE SUPONE LA EXTINCIÓN DE DOMINIO? | 42.5 | - | NO |
| COMPARTICIÓN DE BIENES | ¿ESTÁ PREVISTA LA POSIBILIDAD DE COMPARTIR BIENES EXTINGUIDOS CON OTROS PAISES? | 42.6 | - | NO |
| DECISIÓN COLEGIADA | ¿LA DECISIÓN SOBRE LA DESTINACIÓN FINAL DE LOS BIENES EXTINGUIDA DEBE SER TOMADA POR UN ÓRGANO COLEGIADO SUPERIOR AL ADMINISTRADOR? | 42.7 | DS 3434 Art. 149 Y 150 | SI |
| COOPERACIÓN INTERNACIONAL | ¿ESTÁ PREVISTA LA OBLICACIÓN DE OFRECER COOPERACIÓN INTERNACIONAL A OTROS PAÍSES? | 43 | Ley 913 Art.64 | SI |
| COOPERACIÓN EN LA INVESTIGACIÓN | ¿LAS AUTORIDADES PUEDEN OFRECER COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA | 44 | Ley 913 Art.64 | SI |



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



| | | | | |
|-----------------------------------|--|----|---|----|
| | IDENTIFICAR Y UBICAR BIENES ILÍCITOS? | | | |
| COOPERACIÓN PARA EL ASEGURAMIENTO | ¿LAS AUTORIDADES PUEDEN OFRECER COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EMBARGAR, INCAUTAR O EN GENERAL ASEGURAR BIENES ILÍCITOS? | 44 | - | NO |
| COOPERACIÓN PARA LA EJECUCIÓN | ¿LAS AUTORIDADES PUEDEN OFRECER COOPERACIÓN INTERNACIONAL, PARA EJECUTAR SENTENCIAS EXTRANJERAS SOBRE BIENES ILÍCITOS UBICADOS EN EL PAÍS? | 44 | - | NO |
| PROCEDIMIENTO DE COOPERACIÓN | ¿SE HA PREVISTO UN PROCEDIMIENTO Y REQUISITOS PARA SOLICITAR U OFRECER COOPERACIÓN INTERNACIONAL? | 44 | - | NO |
| DIFERENCIAS DE PROCEDIMIENTO | ¿ESTÁ PREVISTO QUE LAS AUTORIDADES DEBEN OFRECER COOPERACIÓN, ASÍ LOS PROCEDIMIENTOS Y ACCIONES DEL ESTADO REQUERENTE NO COINCIDAN O EXISTAN EN EL PAÍS? | 44 | - | NO |



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



| | | | | |
|--|---|----|--|----|
| IGUALDAD DE PRIORIDAD | ¿LAS SOLICITUDES DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL TIENEN LA MISMA PRIORIDAD QUE LAS DE LOS PROCEDIMIENTOS INTERNOS? | 44 | - | NO |
| APLICABILIDAD DE LOS CONVENIOS Y TRATADOS INTERNACIONALES | ¿LAS AUTORIDADES LOCALES TIENEN LA OBLIGACIÓN DE SOLICITAR U OFRECER COOPERACIÓN INTERNACIONAL CON BASE ÚNICAMENTE EN LOS TRATADOS Y CONVENIOS INTERNACIONALES SUSCRITOS POR EL PAÍS, SIN NECESIDAD DE LEYES, DECRETOS O REGLAMENTOS ADICIONALES? | 45 | Ley 913 Arts.64 y 65 DS 3434 Art. 58-62 | SI |
| COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA LA ADMINISTRACIÓN DE BIENES | ¿EL ADMINISTRADOR DE BIENES ESTÁ FACULTADO PARA CELEBRAR CONVENIOS O ACUERDOS INTERNACIONALES, ASÍ COMO PARA SOLICITAR U OFRECER ASISTENCIA INTERNACIONAL RELACIONADA CON LA ADMINISTRACIÓN DE BIENES? | 46 | - | NO |
| DEBER DE INFORMACIÓN | ¿TODOS LOS SERVIDORES PÚBLICOS TIENEN LA OBLIGACIÓN DE DENUNCIAR LOS | 47 | - | NO |



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



| | | | | | |
|------------------------|--|----|-----------------------|----|--|
| | BIENES ILÍCITOS SUSCEPTIBLES DE PERSECUCIÓN DE LOS QUE TENGA CONOCIMIENTO? | | | | |
| SANCIONES | ¿HAY SANCIONES PREVISTAS PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE NO DENUNCIEN LOS BIENES ILÍCITOS DE LOS QUE TENGAN CONOCIMIENTO? | 47 | - | NO | |
| RECOMPENSAS | ¿EL ESTADO RECONOCE RECOMPENSA ECONÓMICA AL PARTICULAR (AJENO AL DELITO RELACIONADO) QUE DENUNCIA BIENES ILÍCITOS SUSCEPTIBLES DE PERSECUCIÓN? | 48 | Ley 913 Art.63-III | SI | |
| VALOR DE LA RECOMPENSA | ¿EL VALOR DE LA RECOMPENSA A QUE TIENE DERECHO EL PARTICULAR INFORMANTE ES DETERMINADA POR EL JUEZ? | 48 | DS 3434 Art. 8 | NO | LO HACE UNA COMISIÓN EVALUADORA NO EL JUEZ |
| REMISIÓN | ¿LA LEY PREVÉ UNA NORMA DE REMISIÓN PARA LLENAR SUS VACÍOS? | 49 | - | NO | |



ANEXO 2. Cuadro de relación de hallazgos de auditoría al sistema de aprovechamiento de bienes incautados de Bolivia.

| Hallazgos de Auditorías | Propuestas de Solución |
|--|--|
| Vehículos con contratos de comodatos vencidos y sin póliza de seguro. | <p>Evitar los contratos de Comodatos.</p> <p>En caso de otorgarlos:</p> <ul style="list-style-type: none"> Exigir como requisito la póliza de seguro contra siniestros por el 100% del valor del vehículo. Establecer la cláusula de opción de compra en caso de que las condiciones de restitución no sean aceptables por DIRCABI. Se otorgan comodatos a bienes no confiscados Establecer como cláusula del contrato el señalamiento de la MAE y de un responsable ambos con CI y Dirección verificada para que en caso de cambios quede la obligación por parte de éstos de notificar por escrito a DIRCABI los nombres de los sustitutos a fin de descargar responsabilidades. Asimismo, dejar en cabeza de la entidad la formalización del nombramiento de los nuevos responsables por el bien en comodato. Establecer como cláusula del contrato el pago de los gastos de administración por adelantado. Establecer como cláusula del contrato que pasados dos meses a partir del vencimiento del plazo del contrato la obligación del comodatario de pagar el valor del bien o en su defecto pagar un canon de alquiler equivalente a un porcentaje del valor del vehículo o del bien. <p>Crear la figura de transferencia onerosa a favor de una entidad pública, estableciendo como opción de pago la transferencia directa de fondos TGN, a simple solicitud de DIRCABI.</p> |



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



| | |
|---|---|
| | Crear la figura de Leasing Fiscal, arrendando el bien con opción a compra por parte de una entidad pública con anotación de garantías en el TGN.1 |
| Vehículos con contratos de depósito provisional sin fecha de vencimiento. | Establecer modelos de contratos estándar, los cuales no pueden ser reducidos, pero si ampliados en cuanto a características especiales. Aplicar la modalidad de contratos de adhesión. |
| Documentación faltante en carpetas de los casos. | Establecer una lista de control del contenido mínimo de una carpeta. Establecer un índice con las fechas en las que se han ido incorporando nuevos actuados con su co- referenciación por foliado incremental. |
| Entregas-Recepción de la FELCN a DIRCABI parciales | Establecer el tratamiento por contingencia para permitir la recepción parcial e incremental de bienes asociados a un caso, emplazando su regularización. Establecer el tratamiento por contingencia para permitir la recepción de bienes ubicados en distintos puntos del país pero que están asociados a un único caso. Establecer la responsabilidad de las distritales por los bienes que se encuentran en el departamento de su jurisdicción, aunque el bien pertenezca al caso que se encuentra en un juzgado de otro departamento del país. |
| Inventario de vehículos desactualizado con las existencias en postas (almacenes, galpones, garajes, espacios habilitados). | Diseñar un resumen básico de información mínima necesaria que permita identificar el bien, el caso, las fechas críticas, su localización y la persona responsable de su inspección física. Citada información deberá ser luego convertida a formato QR, impresa desde el sistema, plastificada y pegada en el bien almacenado en la posta. De esta forma con un simple escaneo se podrá rápidamente realizar un control rutinario de inventarios y de consistencia de datos. |
| Ausencia de información de los vehículos entregados en Comodato. | Establecer el procedimiento general de comodatos. Diseñar el formulario de identificación del bien con toda la información obligatoria que debe contener para que posterior a su llenado pueda ser generado e impreso desde el sistema, para que sirva como único anexo válido |



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



| | |
|---|--|
| | para los trámites posteriores. Que el formulario sea generado desde el sistema asegura la actualización de los datos. |
| Inmuebles con contratos de depósito provisional vencidos, sin restitución y sin seguimiento. | <p>Establecer el procedimiento general de depósito provisional.</p> <p>Establecer los requisitos y formularios que se deberán generar desde el sistema.</p> <p>Establecer los mecanismos de alertas en el sistema para generar los actuados de inicio de restitución y su notificación por correo electrónico tanto al gestor como al depositario.</p> |
| Inmuebles recibidos por DIRCABI sin anotación preventiva por parte de Fiscalía. | <p>Establecer claramente en los protocolos de coordinación las responsabilidades de cada uno de los actores para cumplir con los mandatos legales señalados en la Ley 913.</p> <p>Definir el tratamiento para aquellos casos en los que la anotación preventiva no puede ser practicada y establecer el plazo máximo de subsanación de esta situación.</p> <p>Crear la Central de Riesgos de Bienes Bajo Investigación Criminal, obligando la generación de un reporte como requisito para proseguir con alguna transacción.</p> |
| Actas de Entrega y Recepción de inmuebles incompletas y con omisiones. | Definir los formularios para la Entrega-Recepción de Bienes generados por el sistema, con tratamientos discriminados por tipo o categoría de bien, estableciendo además los datos y campos que deben ser obligatorios. |
| Desconocimiento del estatus de los ocupantes o habitantes en los inmuebles bajo administración de DIRCABI. | Establecer dentro del procedimiento de saneamiento de bienes registrables, en el capítulo de inmuebles, las acciones legales y administrativas que se deben seguir para proceder con los desalojos con auxilio del Ministerio Público y de la Policía. |
| Direcciones de inmuebles no identificadas en la inspección física. | Establecer dentro del procedimiento de Entrega-Recepción, capítulo inspección física, la obligación de levantar las coordenadas geográficas que permitan la geolocalización del bien. |



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



| | |
|--|--|
| | Crear la Central de Riesgos de Bienes Bajo Investigación Criminal, obligando la generación de un reporte como requisito en el trámite del registro en la recepción de bienes. |
| Desactualización de información de los registros en el sistema de DIRCABI. | Migrar del sistema de registro SIREBI II hacia el Sistema Informático Integrado, el cual debe tener un enfoque de gestor de procesos y actuados administrativos (workflow). |
| Vehículos restituidos (devueltos después de comodato) sin inspección física, ni inventario y sin actualización en SIREBI. | Establecer en el procedimiento de Restitución la obligación de generar a través del SIIB el parte de ingreso a la Posta de DIRCABI, debiendo al efecto elaborarse el correspondiente inventario del bien recibido, su estado y valor estimado. |
| Vehículos con existencia física en postas, pero sin registros en el SIREBI. | Establecer en el procedimiento de Custodia de Bienes, en el Capítulo de Inspecciones Físicas de Inventarios, los pasos a seguir para el alta de bienes de oficio en espera de su correlación con el caso judicial o en su defecto con el tratamiento por excepción. |
| Vehículos sin registro del estado judicial actualizado. | Establecer en el procedimiento de Custodia de Bienes, en el Capítulo de actualización judicial, los pasos a seguir para actualizar de oficio el estado de un vehículo transcurrido un determinado plazo, así sea confirmando que no se produjeron cambios. Diseñar las alarmas para que se generen a través del SIIB las solicitudes automatizadas a juzgados sobre el estatus del caso asociado al bien. |
| Vehículos con registros en el sistema de DIRCABI, pero sin presencia física en las postas. | Establecer en el procedimiento de Custodia de Bienes, en el Capítulo de Faltantes, los pasos a seguir para denunciar el faltante determinado y la documentación que debe ser generada para iniciar la investigación del vehículo por ejemplo reportes del BSISA o del RUAT. |
| Información reportada por el SIREBI II inconsistente y desactualizada. | Migrar del sistema de registro SIREBI II hacia el Sistema Informático Integrado, el cual debe tener un enfoque de gestor de procesos y actuados administrativos (workflow). |



| | |
|--|--|
| Vehículos entregados por la FELCN a DIRCABI, que no están en los registros del SIREBI II. | Establecer en el procedimiento de Custodia de Bienes, en el Capítulo de Sobrantes, los pasos a seguir para dar de alta y de oficio el vehículo encontrado para su incorporación en el sistema mientras se realice la investigación que permita determinar las causales de inconsistencia y su vinculación con el caso judicial. |
| Cantidad de Postas inconsistentes (principalmente fuera de ciudades capitales). | Establecer en el procedimiento de Administración de Bienes, la obligación de registrar altas, bajas y modificaciones de las postas utilizadas por DIRCABI para el almacenaje de bienes, identificando además de la geolocalización, el personal asignado para su inspección, las condiciones de vigilancia y seguridad que tiene, si acaso se firmó contrato con empresa privada el plazo del contrato y las alarmas para la renovación, así como los protocolos para cuando se activen los módulos de ingresos no autorizados en distintos horarios incluyendo nocturnos y días feriados. |
| Vehículos entregados en comodato sin documentación de respaldo. | Establecer en el procedimiento de Comodatos los pasos a seguir y los requisitos a cumplir para la entrega de bienes, generando el parte de salida de Posta a través del SIIB. |
| Vehículos en postas sin placas físicas de circulación. | Establecer en el procedimiento de Custodia, en el capítulo de Inspecciones Físicas de Inventarios, los pasos a seguir para cuando se detecten robos, extravíos, hurtos, pérdidas, a efectos de generar el reporte del caso y la actualización del inventario del bien afectado a través del SIIB. |
| Postas habilitadas y con vehículos, pero no registradas en SIREBI II. | Establecer en el procedimiento de Administración de Bienes, la obligación de registrar altas, bajas y modificaciones de las postas utilizadas por DIRCABI para el almacenaje de bienes, identificando además de la geolocalización, el personal asignado para su inspección, las condiciones de vigilancia y seguridad que tiene, si acaso se firmó contrato con empresa privada el plazo del contrato y las alarmas para la renovación, así como los protocolos para cuando se activen los |



| | |
|---|--|
| | módulos de ingresos no autorizados en distintos horarios incluyendo nocturnos y días feriados. |
| Depósitos de dineros no registrados en SIREBI II, pero figuran en los extractos de cuenta. | <p>Establecer en el procedimiento de Entrega Recepción, en el Capítulo de Recepción de Dineros, los cruces de información y cuadratura que deben realizarse a partir de los registros en el SIIB con los extractos de cuenta emitidos por las entidades financieras y los pasos a seguir en caso de detectar inconsistencias para asegurar la apropiación de estos montos al correspondiente caso judicial.</p> <p>Generar el formulario de Entrega Recepción para la Categoría Dineros y una vez validada la información con el extracto bancario y confirmada la correlación con el caso judicial emitir a través del SIIB el correspondiente Acuse de Recibo.</p> |
| Inexistencia de mecanismos de salvaguarda para los bienes incautados. | <p>Evaluar la posibilidad, factibilidad técnica y conveniencia económica de contratar una póliza de seguro general para todas las postas de DIRCABI.</p> <p>De la misma forma estudiar las ventajas para asegurar bienes inmuebles con compañías de seguro.</p> |
| Celulares y sustancias controladas no monetizadas oportunamente. | Establecer como política la no recepción de celulares, electrónicos o sustancias controladas que en lugar de generar recursos al Estado pudieran generar erogaciones. |
| Bienes secuestrados o incautados por la FELCN entregados a DIRCABI con demora. | Establecer en los protocolos interinstitucionales de coordinación los plazos, los responsables, las causales, los mecanismos de alerta y procedimiento a seguir por el incumplimiento de los plazos establecidos por Ley para la entrega de bienes o por la falta de notificación por parte de la FELCN a DIRCABI, estableciendo también las responsabilidades de la Fiscalía de las tareas bajo su competencia, así como las de DIRCABI. |



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



| | |
|---|---|
| | <p>Establecer en los protocolos los mecanismos de entrega y recepción masiva cuando los bienes se encuentren en lugares sin el personal necesario por parte de DIRCABI.</p> <p>Establecer el tratamiento para los casos en los que se puede o no prescindir de un Notario.</p> <p>Establecer el procedimiento para la recepción con observaciones y los emplazamientos para subsanación dejando establecidas las responsabilidades de cada una de las partes que participan en la operación.</p> |
| <p>Demora en el depósito de dineros incautados con orden judicial.</p> | <p>Establecer en los protocolos interinstitucionales de coordinación los plazos, los responsables, las causales, los mecanismos de alerta y procedimiento a seguir por el incumplimiento de los plazos establecidos por Ley para la entrega de bienes o por la falta de notificación por parte de la FELCN a DIRCABI.</p> <p>Evaluar la posibilidad de crear cuentas en bolivianos.</p> <p>Dejar establecido el tratamiento para dineros cuya denominación es distinta al dólar o al boliviano.</p> |
| <p>Falta de seguimiento a los extractos bancarios.</p> | <p>Establecer en el Procedimiento de Entrega y Recepción, Capítulo Categoría Dineros, el reporte periódico de conciliación bancaria entre los registros del SIIB y del extracto bancario.</p> |
| <p>Vehículos deteriorados en calidad de chatarra en Postas de DIRCABI.</p> | <p>Establecer en el Procedimiento de Gestión de Chatarra todos los aspectos inherentes que permitan dejar claramente establecido: La declaratoria de chatarra, su identificación, avalúo, posibilidades de destinación, recomendaciones para destrucción, donación, venta ecológica u otros.</p> |



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



| | |
|--|--|
| | <p>Establecer en el Procedimiento de Gestión de Chatarra, los pasos a seguir para la firma de convenios con entidades públicas (GAM, Universidades, Institutos, otros) para que puedan ser destinatarios de chatarra o bien coadyuvar en la clasificación y avalúo de la misma.</p> <p>Diseñar convenios tipo.</p> |
| <p>Inexistencia de mecanismos de control o vigilancia en los ambientes o áreas acondicionadas para el almacenamiento de bienes incautados Vehículos automotores (Carros, Motos, Camiones, Buses, Avionetas)</p> | <p>Evaluar la posibilidad de contratar localmente servicios de armado de alarmas y video vigilancia con el monitoreo remoto. Y los pasos a seguir en caso de irrupciones no autorizadas.</p> |



ANEXO 3. Matriz de tipologías de corrupción por proceso del SABI

| | Investigación criminal patrimonial. | Secuestro e incautación de bienes ilícitos | Entrega, recepción y registro de bienes | Almacenamiento y custodia de bienes | Destinación provisional | Sanearamiento jurídico | Apersonamiento procesal | Restitución de bienes dados en comodato | Coordinación y cooperación interinstitucional | Gestión documental | Devolución de bienes | Devolución de dineros | Monetización | Destrucción o chatarrización |
|--|-------------------------------------|--|---|-------------------------------------|-------------------------|------------------------|-------------------------|---|---|--------------------|----------------------|-----------------------|--------------|------------------------------|
| 1. Daño de los bienes bajo custodia de DIRCABI, debido al uso ilegal de los mismos. | 0 | 4 | 4 | 5 | 5 | 2 | 0 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 3 | 3 |
| 2. Extorsión hacia los funcionarios adscritos a alguna entidad vinculada al SABI, para presionarlos a hacer u omitir un acto propio de sus funciones o contrario a las mismas. | 2 | 4 | 2 | 4 | 3 | 2 | 0 | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| 3. Robo de bienes bajo custodia de alguna entidad vinculada al SABI o de partes de estos. | 0 | 4 | 4 | 4 | 4 | 2 | 0 | 2 | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 3 |
| 4. Alteración de los registros de bienes bajo custodia de alguna entidad vinculada al SABI, para desaparecerlos del inventario y robarlos. | 1 | 4 | 5 | 5 | 3 | 3 | 1 | 3 | 2 | 2 | 2 | 2 | 4 | 0 |



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



| | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 5. Sustitución de bienes bajo custodia de alguna entidad vinculada al SABI, por otros de menor valor. | 0 | 5 | 5 | 5 | 3 | 2 | 1 | 5 | 2 | 2 | 2 | 0 | 3 | 3 |
| 6. Destinación ilegal de los bienes bajo custodia de alguna entidad vinculada al SABI, a entidades o personas que no cumplen los requisitos para recibirlos, u omitiendo el procedimiento previsto para ello (por ejemplo, sin contrato que documente la operación). | 0 | 5 | 3 | 3 | 5 | 3 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 0 | 2 | 2 |
| 7. Venta ilegal de los bienes bajo custodia de alguna entidad vinculada al SABI, a entidades o personas que no cumplen los requisitos para adquirirlos (por ejemplo, personas en evidente conflicto de interés por su relación de cercanía o parentesco con funcionarios de DIRCABI), u omitiendo el procedimiento previsto para ello, o en condiciones de precio, plazo o forma de pago. | 0 | 2 | 4 | 4 | 4 | 4 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 |



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



| | | | | | | | | | | | | | | |
|--|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 8. Tráfico de influencias ejercida sobre los funcionarios de alguna entidad vinculada al SABI, para presionarlos a hacer u omitir un acto propio de sus funciones o contrario a las mismas. | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 0 | 4 | 3 |
| 9. Encubrimiento de actos de corrupción cometidos por funcionarios de alguna entidad vinculada al SABI. | 5 | 5 | 4 | 4 | 5 | 4 | 3 | 2 | 2 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| 10. Extravío de bienes bajo custodia de alguna entidad vinculada al SABI, a causa de negligencia de los funcionarios responsables del cuidado. | 1 | 3 | 5 | 5 | 4 | 3 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| 11. Incumplimiento doloso de deberes funcionales por parte de los funcionarios de alguna entidad vinculada al SABI. | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| 12. Cohecho (pago de sobornos) a los funcionarios de alguna entidad vinculada al SABI, para acelerar la entrega o devolución de bienes, o cualquier otro trámite que dependa de ellos (pagos de facilitación). | 1 | 5 | 5 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 2 | 2 | 5 | 5 | 1 | 1 |



Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial



| | | | | | | | | | | | | | | |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 13. Falsificación de documentos o registros, para facilitar la venta o apropiación de bienes bajo custodia de alguna entidad vinculada al SABI. | 1 | 1 | 1 | 4 | 2 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 |
| 14. Toma de decisiones manifiestamente contrarias a la ley (prevaricato), por parte de funcionarios de alguna entidad vinculada al SABI o de las entidades comodatarias de los bienes incautados. | 3 | 3 | 3 | 3 | 4 | 2 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 2 | 2 | 2 |
| 15. Desistimientos injustificados en el apersonamiento procesal, por parte de los abogados de alguna entidad vinculada al SABI. | 1 | 2 | 2 | 1 | 1 | 5 | 5 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 3 |
| 16. Celebración de contratos evidentemente lesivos para los intereses económicos del SABI | 0 | 0 | 3 | 3 | 5 | 3 | 1 | 2 | 2 | 2 | 0 | 0 | 3 | 3 |
| TOTAL EVENTOS IDENTIFICADOS POR PROCESO | 23 | 55 | 58 | 60 | 57 | 45 | 26 | 31 | 26 | 32 | 30 | 24 | 38 | 35 |