



Ministerio  
**de Economía  
y Finanzas**

Auditoría Interna de la Nación

# **INSTITUTO DE REGULACIÓN Y CONTROL DEL CANNABIS (IRCCA)**

## **Informe de Auditoría (Actuación de seguimiento)**

Montevideo, 11 de agosto de 2020



# INFORME

## OBJETIVO Y ALCANCE

Realizar el seguimiento respecto de la implementación de las recomendaciones realizadas en el informe de auditoría de fecha 12 de noviembre de 2018, a fin de evaluar el grado de exposición a los riesgos identificados en la aplicación de los recursos públicos para el cumplimiento del cometido de control y fiscalización de la plantación, cultivo, cosecha, producción, acopio, distribución y expedición de cannabis.

El alcance del trabajo de auditoría abarcó el período comprendido entre el 01/12/18 y el 31/12/2019, sin perjuicio que para algunos procedimientos de auditoría el período abarcado fue mayor.

El Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA) presentó un plan de acción para todas las recomendaciones y oportunidades de mejora formuladas en el informe de auditoría de referencia, estableciendo que a setiembre de 2019 estarían en su totalidad implementadas.

La auditoría se realizó de acuerdo con las Normas de Auditoría Interna Gubernamental del Uruguay y a las Guías Técnicas para la gestión de la actividad de auditoría interna gubernamental, adoptadas por Resolución de la A.I.N. de fecha 22/08/2011 y a las Normas Generales de Control Interno adoptadas por Resolución de la A.I.N. de fecha 25/01/2007.

## CONCLUSIÓN

De la actuación de seguimiento realizada, surge que las acciones llevadas adelante a efectos de mitigar los riesgos a los cuales se encuentra expuesto el Organismo no han sido suficientes, de un total de 14 recomendaciones realizadas 8 no fueron implementadas, 3 fueron implementadas parcialmente y 3 se implementaron en su totalidad.

El **Anexo 1** - Cuadro de Evaluación de la implementación de las recomendaciones, muestra la situación reflejada en el informe del año 2018 y la situación actual a Febrero de 2020.

Se registraron avances respecto al ingreso de funcionarios con el perfil de fiscalización y se han regularizado comisiones de servicio, contando ahora con presupuesto y personal propio. Se ha cumplido con la suscripción del Código de Ética y Compromiso de Confidencialidad de parte de todos los funcionarios del Instituto. Sin embargo, existe escaso grado de avance en la gestión por parte del Organismo de los riesgos de mayor criticidad, manteniéndose los riesgos altos en los hallazgos vinculados al control del

destino final de los desechos  
el control de las  
las empresas licenciarias.



Auditoría Interna de la Nación

Ministerio  
de Economía  
y Finanzas

psicoactivos no conformes y en  
responsabilidades laborales de

Asimismo, no se ha avanzado en el desarrollo informático ni en las consultorías, ni se han aprobado por el Consejo Directivo los procedimientos y guías.

### ***Oportunidades de mejora:***

No fueron implementadas las oportunidades de mejoras sugeridas, nuevamente se exhorta al Organismo que realice acciones respecto al sistema informático que redunde en mayor información y a la definición de actividades de control en el proceso de otorgamiento de licencias.

### **Respecto del Sistema Informático:**

- 1) A fin de contemplar la integridad de la trazabilidad, incluir en el sistema informático, los datos referidos a los desechos y productos psicoactivos no conformes que se generan de la producción en los predios. Incorporar campos para poder registrar estos datos, lo que permitirá al Organismo, diseñar e implementar controles efectivos sobre los mismos.
- 2) Incorporar alertas, que permitan detectar desvíos oportunamente.
  - a. En la modalidad de producción en predios, no se cuenta con controles cuantitativos intermedios que permitan alertar en tiempo real, sobre posibles desvíos de producción, a modo de ejemplo la correlación 75/25 de materia verde a producto seco.
  - b. En la modalidad de Clubes de Membresía, no se cuenta con alertas sobre inconsistencias en los registros, tales como, Clubes con habilitación pendiente, que figuren con plantas registradas.
- 3) Habilitar la posibilidad de que se incorpore al sistema informático toda la información relativa a las etapas del proceso de fiscalización.
- 4) Incorporar la totalidad de la información en las respectivas modalidades de forma tal que resulte de fácil consulta. A modo de ejemplo incluir la Resolución de habilitación de los Clubes de Membresía.

### **Respecto a los términos y condiciones a que queda sujeta la plantación, cultivo, cosecha y distribución de cannabis:**

- 5) Es oportuno incluir, entre otros:



Ministerio  
de Economía  
y Finanzas

Auditoría Interna de la Nación

- a. Verificar que las personal capacitado en personal capacitado en
- b. Plantillas estándar a para el registro de stocks y controles.
- c. Exigir y controlar el cumplimiento de los protocolos de seguridad – estipulados en la Adenda al Contrato de Producción y distribución de cannabis psicoactivo de uso no médico para su utilización en farmacias – para los vehículos utilizados en la distribución de productos a farmacias.
- licenciatarías cuentan con el manejo de agroquímicos.  
ser utilizadas por las empresas

Por lo expuesto, se insta a las autoridades del Organismo a definir las acciones, plazos y responsables de su implementación de forma de minimizar los riesgos a los que se encuentra expuesto y se comuniquen a la AIN a efectos de realizar una auditoría de seguimiento.

## ANEXO I - CUADRO DE EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES

Situación año 2018 - Expediente 2018-343				Situación a Febrero de 2020			
Hallazgos	Riesgo	Criticidad	Recomendación	Estado	Hallazgos	Criticidad Actual	Nueva Recomendación
<p><b>H1</b>-El Decreto 120/14 establece que “los eventuales excedentes que resulten de la producción deberán quedar a disposición del IRCCA, quién dispondrá su destino final”, a la fecha no se ha dispuesto el destino final, ni se cuenta con registros de las cantidades resultantes que se generan en cualquiera de las 3 modalidades de producción. De la visita realizada a las empresas licenciatarias, se constató en ambas un volumen significativo de desechos y productos psicoactivos no conformes, generado desde el inicio de la producción.</p>	<p>Desviación de los desechos y productos psicoactivos no conformes para fines no autorizados.</p>	Alto	<p>i) Definir el destino final de los desechos psicoactivos no conformes.</p> <p>ii) Definir los procedimientos de registro y control de los desechos y productos psicoactivos no conformes, asegurando la segregación de funciones incompatibles (registro y custodia).</p> <p>iii) Asignar responsabilidades para su monitoreo.</p> <p>iv) Mientras no se resuelve el destino, definir controles que aseguren la integridad de los desechos y productos psicoactivos no conformes existentes</p>	Parcial	<p>i) Se visualizaron avances en cuanto a la definición del destino final de desechos (la destrucción) las cuales fueron incorporados en el Documento C006 SOP GESTION DE PRODUCTO NO CONFORME y DESECHOS DE PRODUCCION</p> <p>ii) Falta de una asignación clara de responsabilidades para el monitoreo.</p> <p>iii) Si bien se definieron controles como ser que las empresas licenciatarias lleven planillas donde deben dejar constancia de las cantidades de desechos generadas y dejar constancia cuando llevan adelante la destrucción, el IRCCA no ha implementado aun controles para asegurar que las licenciatarias están llevando los registros adecuadamente y se estén realizando las destrucciones correspondientes.</p>	Alto	<p>i) Implementar los procedimientos de registro y control de los desechos y productos psicoactivos no conformes, asegurando la segregación de funciones incompatibles (registro y custodia).</p> <p>ii) Asignar responsabilidades para su monitoreo.</p>



<p><b>H2</b>-En cuanto a la responsabilidad por las obligaciones laborales de las empresas licenciatarias, establecidas en las Leyes 18.099 del 10/01/2007, 18.251 del 6/01/2008 y 19.196 del 18/03/2014, el IRCCA no cuenta con controles que le permitan asegurar que las empresas cumplen con lo dispuesto por dicho marco legal, considerando la responsabilidad solidaria que le alcanza al Instituto.</p>	<p>Perjuicios económicos y de imagen reputacional, ante la eventualidad de tener que responder de manera solidaria, en caso de incumplimiento de las empresas licenciatarias.</p>	<p>Alto</p>	<p>Diseñar los controles y asignar la responsabilidad para su ejecución, que permitan asegurar el cumplimiento de todas las obligaciones laborales y de seguridad social de las empresas para con sus empleados.</p>	<p>No implementado</p>	<p>No se han definido controles en el IRCCA que aseguren el cumplimiento de las empresas licenciatarias de sus obligaciones laborales y de seguridad social.</p>	<p>Alto</p>	<p>Diseñar los controles y asignar la responsabilidad para su ejecución, que permitan asegurar el cumplimiento de todas las obligaciones laborales y de seguridad social de las empresas para con sus empleados.</p>
<p><b>H3</b>-En cuanto al registro de autocultivadores, la inscripción se realiza en el Correo Uruguayo, presentando C.I., constancia de domicilio y demostrando capacidad legal, cuya evaluación queda a juicio del funcionario interviniente. Los controles diseñados por el IRCCA se limitan a corroborar que los datos enviados por el Correo (fotocopia de la C.I. y constancia de domicilio) hayan sido registrados en el sistema informático correctamente, no confrontando los mismos con otras fuentes de información que permitan brindar mayores garantías respecto a la confiabilidad de la información recibida.</p>	<p>Que personas sin capacidad legal puedan contar con una habilitación para ser autocultivadores. Que se registren autocultivadores con identidad adulterada.</p>	<p>Medio</p>	<p>i) Confrontar los datos recibidos con los que surgen de otras bases que maneja el Estado (por ejemplo: DNIC, DGR, BPS, Corte Electoral). ii) Incorporar el control de huella dactilar para el registro de autocultivadores, utilizado para el registro de adquirentes en farmacias.</p>	<p>No implementado</p>	<p>i) No se confrontaron datos con otras bases de datos del Estado. ii) Se trabajó con Agesic y Presidencia, y se reperfiló la verificación de identidad a través de la exigencia de la Cedula de Identidad electrónica, desestimando la huella dactilar. Sin embargo, aún no se ha implementado el control con la cédula de identidad electrónica.</p>	<p>Medio</p>	<p>i) Confrontar los datos recibidos con los que surgen de otras bases que maneja el Estado (por ejemplo: DNIC, DGR, BPS, Corte Electoral). ii) Implementar controles ya sea a través de la Cédula de Identidad electrónica, como de la huella dactilar para el registro de autocultivadores, ya utilizado para el registro de adquirentes en farmacias.</p>



<p><b>H4</b>-Las actividades de fiscalización para las modalidades de autocultivo y clubes de membresía son llevadas a cabo por un equipo de 4 personas, las que a través de visitas verifican el cumplimiento de la normativa. El equipo fiscalizador desarrolla su actividad en todo el territorio nacional, siendo su alcance: i) los autocultivadores y clubes de membresía registrados; ii) los autocultivadores no registrados que son denunciados; iii) intervenciones a pedido del poder judicial.</p> <p>El universo de fiscalizaciones alcanza al 100% de los clubes de membresía en la etapa de habilitación, posterior a la misma se realiza en forma aleatoria, con una visita anual mínima.</p> <p>Para la modalidad de autocultivo se determinó una muestra de los registrados. Siendo la misma para el año 2016 y 2017 de 346 (8%) y 280 (5%) respectivamente, no habiéndose cumplido con el objetivo, dado que en el año 2016 se realizaron 310 fiscalizaciones (90%) y en el 2017 fueron 173 (62%).</p>	<p>La existencia de cultivos registrados que no cumplan con las normas previstas en la ley y la reglamentación.</p>	<p>Medio</p>	<p>i) Establecer un Plan de fiscalizaciones anual, que considere el número de autocultivadores y clubes de membresía registrados, definiendo una muestra representativa en función de los riesgos relativos a cada una de las modalidades.</p> <p>ii) Dotar a la Unidad de Fiscalización de los recursos para poder cumplir con el Plan.</p>	<p>Parcial</p>	<p>i) Se verificaron en los documentos SOP/F0001 y SOP/F0002 los procedimientos de Fiscalización para las dos modalidades.</p> <p>ii) Se dotó la Unidad de más personal (incremento del equipo fiscalizador de 4 a 5 personas.).</p>	<p>Medio</p>	<p>Cumplir con la meta de fiscalización de los autocultivadores.</p>
<p><b>H5</b>-El vínculo funcional de los fiscalizadores es de pases en comisión, con vencimiento al finalizar el actual período de gobierno. El hecho de no contar con una estructura estable en</p>	<p>Debilitamiento institucional Pérdida de calidad en las</p>	<p>Medio</p>	<p>Dotar al Instituto de la estructura organizativa que asegure la retención del conocimiento adquirido y la continuidad en las</p>	<p>Parcial</p>	<p>Se incrementó el equipo fiscalizador de 4 a 5 personas. Se realizó la sustitución de uno de los tres vínculos contractuales en comisión por contratación dependiente del</p>	<p>Medio</p>	<p>Procurar la absorción o contratación de los funcionarios de fiscalización que mantienen el vínculo de pase en comisión.</p>



actividades relevantes, compromete la pérdida de la expertise adquirida, en una materia que no tiene antecedentes a nivel local, ni internacional.	tareas de fiscalización.		tareas, en particular las de fiscalización y control.		IRCCA. Revisión de las condiciones e incremento beneficios por misiones en el interior. Todo lo mencionado cuenta con la aprobación de la Junta Directiva mediante Resolución.		
<b>H6</b> -Por la sensibilidad de la información manejada, el Instituto ha elaborado un Código de Ética y un Compromiso de confidencialidad que deben ser suscriptos por todos los funcionarios, al 30/04 no existe evidencia de su suscripción por la totalidad de los mismos.	Uso de información reservada de manera no autorizada.	Medio	i) Dada la sensibilidad de los datos manejados por el Organismo, como ser: técnicas de producción, identidades, lugares de producción, entre otros, es necesario que tanto el Código de Ética, como el compromiso de confidencialidad sean conocidos, entendidos y suscriptos por parte de todos los funcionarios, en particular los fiscalizadores y los que acceden a la información ingresada al sistema.	Implementado	Se realizaron las siguientes acciones a efectos de implementar la recomendación: a) Revisión de suscripciones y complemento de suscripciones faltantes, b) incorporación del acuerdo en la instancia de alta de personal (junto a la firma del contrato laboral) y c) aprobación del estatuto del funcionario del IRCCA reforzando los elementos señalados en el hallazgo.	Bajo	Continuar realizando por parte del organismo las acciones definidas.
<b>H7</b> -De las fiscalizaciones realizadas a los auto-cultivadores y clubes cannábicos en los años 2017 surgieron 100 observaciones y en las realizadas hasta 30/04/18, 55 observaciones más. <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ No existen plazos establecidos para el levantamiento de las observaciones.</li> <li>✓ Al 30/04/18, el Organismo no contaba con el detalle del total de observaciones levantadas.</li> </ul>	Que se continúe cultivando sin levantar las observaciones, incumpliendo con las disposiciones previstas.	Medio	i) Definir e implementar la sistemática para el seguimiento de observaciones, estableciendo los plazos para el levantamiento de las mismas y las evidencias que lo respalden. ii) Validar la misma por parte de la Junta Directiva.	No implementado	Se ha avanzado en materia de definición de notificación de plazos, pero no se ha alcanzado el objetivo de traducir una serie de observaciones en plazos específicos, con una debida determinación de plazos que admita automatización. La incorporación del módulo de fiscalizaciones de cultivadores domésticos y Clubes de Membresía en el sistema no entró en fase de producción ya que depende de una serie de definiciones previas.	Medio	i) Definir e implementar la sistemática para el seguimiento de observaciones, estableciendo los plazos para el levantamiento de las mismas y las evidencias que lo respalden. ii) Validar la misma por parte de la Junta Directiva.



<ul style="list-style-type: none"><li>✓ El criterio utilizado para el seguimiento de las observaciones (planilla Excel), no ha sido evaluado ni autorizado por la Junta Directiva.</li><li>✓ Cuando las observaciones refieren a la destrucción de cultivos, no existe un procedimiento que permita asegurar la efectiva realización.</li></ul>							
<p><b>H8</b>-Las fiscalizaciones se realizan siguiendo guías internas que fueron elaboradas por quien hoy ejerce la coordinación de fiscalización. Al 30/06/18, no existe evidencia de que las mismas cuenten con la aprobación de la Junta Directiva.</p>	<p>Que las guías no contemplen la totalidad de los lineamientos de la Junta Directiva. No fiscalizar aspectos importantes para el Organismo.</p>	<p>Medio</p>	<p>i) Evaluar si las guías de fiscalización contemplan todo los aspectos que deben ser monitoreados y aprobarlas formalmente por parte de la Junta Directiva.</p>	<p>No implementado</p>	<p>No han ingresado las guías de fiscalización a las órdenes del día de la Junta Directiva a efectos de evaluarlas y aprobarlas.</p>	<p>Medio</p>	<p>Evaluar si las guías de fiscalización contemplan todos los aspectos que deben ser monitoreados y aprobarlas formalmente por parte de la Junta Directiva.</p>

## ANEXO II - CATEGORIZACIÓN DE HALLAZGOS

