



Ministerio
**de Economía
y Finanzas**

Auditoría Interna de la Nación

MINISTERIO DE GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA

Dirección Nacional de Recursos
Acuáticos (DINARA)

Informe de Auditoría

Montevideo, junio de 2023

INFORME EJECUTIVO

OBJETIVO Y ALCANCE

Evaluar el proceso de emisión y renovación de los permisos de pesca comercial industrial, así como las actividades de control implementadas sobre el aprovechamiento responsable y el desarrollo sostenible de los recursos hidrobiológicos, declarado legalmente de interés general.

El alcance del trabajo de auditoría abarcó el período 01/2020 al 12/2022, sin perjuicio que para algunas pruebas se consideró un período más extenso. Se exceptuó del análisis la transferencia de titularidad de los permisos de pesca, la suplantación de buques pesqueros con permisos de pesca vigente; régimen de observadores técnicos; cobro de multas y tasas, y presentación y aprobación del proyecto previo al otorgamiento de los permisos de pesca.

CRITERIOS DE AUDITORIA Y METODOLOGIA APLICADA

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 – RESULTADOS

Como resultado de los procedimientos realizados y en función de los hallazgos que se explicitan en informe detallado, se concluye que el proceso de emisión y renovación de los permisos de pesca comercial industrial presentó debilidades de control interno, que no permiten asegurar que los mismos cumplen con los requisitos establecidos por la normativa vigente, la eficiencia de las operaciones, la confiabilidad e integridad de la información y la protección de los recursos hidrobiológicos.

Esto se evidencia principalmente en:

- Ausencia en las actividades de control y seguimiento, a fin de garantizar que los permisarios no se aparten de las autorizaciones otorgadas, en referencia a la cantidad, tipo de pesca, en el estado y uso de los recursos hidrobiológicos, que son parte de la soberanía territorial y alimentaria del país.
- El organismo no cuenta con un Registro de Pesca integral, la información es parcial y esta segmentada en distintas áreas, no permitiendo realizar una trazabilidad del proceso, ni ejercer los controles necesarios para una adecuada y oportuna toma de decisiones.
- Demoras en la emisión y renovación de los permisos definitivos, lo que conlleva al otorgamiento de sucesivos permisos provisorios, desvirtuando el uso de esta figura.

- La estructura organizativa de la DINARA y sus canales de comunicación no son los adecuados, se denota una informalidad en los mismos, sumado a la falta de personal en áreas claves.

INFORME DETALLADO

I. Generalidades acerca de la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (DINARA)

Marco de Referencia.

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) es el órgano responsable de la política vinculada a los recursos hídricos, cuya ejecución y control de su cumplimiento es cometido de la DINARA.

Por Ley 19.175 del 20/12/2013 se declaró de interés general la conservación, la investigación, el desarrollo sostenible y el aprovechamiento responsable de los recursos hidrobiológicos y los ecosistemas que los contienen. Asimismo, se reconoce que la pesca y la acuicultura son actividades que fortalecen la soberanía territorial y alimentaria de la nación. A tales efectos se establece el régimen legal de la pesca y la acuicultura en el territorio y aguas donde el Estado Uruguayo ejerce su soberanía y jurisdicción, así como las embarcaciones pesqueras de bandera uruguaya que operen en aguas fuera de su jurisdicción, de conformidad con los acuerdos y convenios internacionales.

El acceso a las diversas fases del aprovechamiento de los recursos hidrobiológicos se regula mediante el otorgamiento de Permisos de pesca, Autorizaciones y Concesiones.

Para el cumplimiento de sus cometidos, la ley establece como atribuciones de la DINARA, entre otras:

- Recepcionar y gestionar las solicitudes de permisos, autorizaciones y concesiones, las que serán otorgadas en todos los casos por el MGAP.
- Aprobar el proyecto de manejo de la actividad de pesca (art. 5 y ss del Decreto N°115/018 del 24/4/2018).
- Actuar como la autoridad oficial competente en materia de sanidad e inocuidad alimentaria de los productos pesqueros y acuícolas, expidiendo los certificados que correspondan a nivel nacional e internacional.
- Fijar talla y peso mínimo de desembarque de las especies susceptibles de captura.
- Determinar las artes y los métodos de pesca.
- Determinar las cuotas y el volumen de captura permitida, así como su modificación en casos excepcionales.
- Establecer un sistema nacional de información pesquera y acuícola, incluyendo los registros que fueren oportunos.
- Velar por el cumplimiento de los compromisos asumidos con los organismos internacionales en los cuales el Estado participe y suscriba en materia pesquera y acuícola y de conservación de los recursos hidrobiológicos y de los ecosistemas que los contienen.

- La determinación de sanciones, cuando considere que existieron infracciones a la normativa, previo dictamen de la División Servicios Jurídicos del MGAP el que no será vinculante.

Permiso de Pesca.

“El permiso de pesca constituye un derecho otorgado a una persona física o jurídica, con relación a una embarcación concreta, por un plazo establecido, para realizar faenas de pesca de ciertas especies y bajo determinadas condiciones en aguas jurisdiccionales o en alta mar. Se podrán emitir cuatro clases de permisos: permiso de pesca comercial artesanal, permiso de pesca comercial industrial, permiso de pesca deportiva y permiso de pesca de investigación científica”. (Decreto N° 115/018 del 24/4/2018)

Categorías de los permisos de pesca comercial industrial: Los permisos de pesca para embarcaciones mayores a 10 Toneladas de Registro Bruto (TRB) se autorizan teniendo en cuenta la especie objetivo y las características de los buques, según las categorías: A (merluza y aquellas especies pertenecientes al mismo ecosistema o dependientes o asociadas a la merluza), B (corvina, pescadilla y aquellas especies pertenecientes al mismo ecosistema o dependientes o asociadas a ellas), C (pesquerías no incluidas en las anteriores), D (embarcaciones exclusivamente habilitadas a operar fuera de las aguas jurisdiccionales de la República Oriental del Uruguay y de la Zona Común de Pesca establecida en el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo).

Por Decreto N° 115/018 del 24/4/2018, art. 118, se declaró plenamente explotadas algunas especies, no pudiendo otorgarse permisos de categorías A y B.

Vigencia. Son emitidos por 5 años, pudiendo extenderse por plazos iguales. En casos excepcionales pueden otorgarse por 10 o 15 años (redacción dada por el art. 198 de la Ley 20.075 del 31/3/2022). La renovación se debe solicitar previo al vencimiento del permiso de pesca.

La inactividad de la embarcación no puede superar los 180 días, esto conlleva la caducidad del permiso, salvo caso fortuito, fuerza mayor u otra razón debidamente fundada y comprobada (redacción dada por el art. 200 de la Ley 20.075 del 31/3/2022). Requiriendo evaluación y opinión favorable del Director Nacional de la DINARA.

Permisos Provisorios.

La DINARA está facultada a otorgar permisos de pesca provisorios, precarios y revocables, por el término de 60 días, prorrogables por iguales períodos, mientras se sustentan los permisos definitivos o sus renovaciones (Decreto N° 115/018 del 24/4/2018).

Es de precisar que, conforme a la normativa, la vigencia del permiso de pesca definitivo se retrotraerá a la fecha del otorgamiento del primer permiso provisorio (art. 26 del Decreto N° 115/018).

Los permisos de pesca informados por el Organismo como vigentes en el año 2022, clasificados por categoría son los siguientes:

Permisos de Pesca Definitivos y Provisorios						
Tipo de Permiso	Categoría				Total	%
	A	B	C	D		
Definitivo	7	10	3	1	21	39%
Provisorio	6	23	4	0	33	61%
Total	13	33	7	1	54	100%

El siguiente cuadro muestra la evolución de los permisos de pesca por categoría:

Flota Industrial según permiso de Pesca					
Año	Categoría				Total
	A	B	C	D	
2010	24	33	24	2	83
2011	24	33	15	1	73
2012	24	33	10	0	67
2013	24	33	6	0	63
2014	24	33	4	1	62
2015	24	33	7	1	65
2016	13	33	5	1	52
2017	13	33	6	1	53
2018	13	33	6	1	53
2019	13	33	6	1	53
2020	13	33	6	1	53
2021	13	33	7	1	54
2022	13	33	7	1	54

Estructura Organizativa.

El Decreto N° 290/013 del 9/9/2013, por el que se aprueba la estructura organizativa del MGAP, contiene la última estructura vigente de la DINARA, la que no se acompasa con su funcionamiento actual.

El siguiente esquema detalla las principales áreas que en los hechos intervienen en el proceso de emisión de los permisos de pesca comercial industrial:



Dentro de DINARA las áreas que intervienen principalmente en el proceso son:

- ✓ Director Nacional, es quien aprueba los trámites, entre otros, de los permisos definitivos y multas previo a su remisión al MGAP, así como otorga los permisos provisorios y aprueba la financiación de la tasa anual en cuotas.
- ✓ División Técnica, asesora al Director Nacional. De esta dependen los departamentos de Flota y Captura (registro de los partes de pesca, informa sobre la actividad e inactividad de las embarcaciones), Biología Poblacional y Laboratorio de Tecnología Pesquera (ejerce control de la ubicación de los buques a través del Sistema de Monitoreo Satelital de Buque – VMS).
- ✓ Asesoría Legal, asesora al Director Nacional, controla el cumplimiento de las diferentes etapas del proceso de acuerdo con la normativa vigente y redacta los proyectos de resolución.
- ✓ Administración Documental, depende de Administración y Recursos Humanos. Es quien recepciona las solicitudes y genera el expediente físico, notifica y da la vista a los permisarios.
- ✓ Registro de Pesca, es quien lleva adelante el Registro General de Pesca, de infractores y sanciones. Asimismo, verifica la veracidad de los datos, vigencia de la matrícula de cabotaje y certificado de navegabilidad del buque, los antecedentes de multas y sanciones, y control de la documentación notarial (certificados, poderes, contratos) particularmente en lo referente a la identificación de los permisarios (art. 28 y 5 de la Ley 19.175)

- ✓ Financiero Contable, determina y controla el pago de la tasa y realiza el seguimiento del pago de las multas.
- ✓ Industria Pesquera, evalúa la habilitación sanitaria del barco (Decreto N° 213/997 Reglamento Higiénico Sanitario).

Registros/Sistemas Informáticos.

1. Registro General de Pesca y Acuicultura.

Conforme a la normativa, la DINARA tiene a su cargo el Registro General de Pesca y Acuicultura, cuyo objetivo es la inscripción y actualización obligatoria de la información relativa a la actividad de pesca y acuicultura.

La Ley 19.175 en su art. 54 establece los elementos que como mínimo deben registrarse, dentro de los que están:

- Identificación personal de los titulares de los permisos, especies, artes y equipos de pesca, vigencia, cuotas y zonas de captura. En caso de las personas jurídicas, y en concordancia con el art. 28 de la Ley, debe contener la información necesaria a efectos de identificar a las personas físicas que la integran, administran y dirigen. Así como datos de las personas jurídicas exceptuadas por el Poder Ejecutivo de tal exigencia (art. 28.2 de la Ley, reglamentada por el art. 13 y ss del Decreto N° 115/018 del 24/4/2018).
- Datos atinentes a las embarcaciones dedicadas a la actividad pesquera, autorizadas a enarbolar pabellón nacional.
- Infractores y sanciones aplicadas de conformidad con la normativa vigente (art. 88 de la Ley). La constatación de la existencia de éstas inhabilitará, salvo resolución firme en contrario, la expedición del permiso.

2. SIADOC

El SIADOC es un sistema de registro y pases entre las distintas áreas de un expediente. La numeración de los expedientes se realiza en forma manual, ingresándolo luego al sistema. El mismo permite realizar consultas por número de expediente, fecha de inicio, sucesivos pases (áreas) y su ubicación actual. Es de precisar que los trámites gestionados en la órbita de DINARA se siguen por sistema de expediente físico a excepción de la tramitación de los permisos provisorios.

3. Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE).

El VUCE es una plataforma externa a la DINARA, utilizada a partir de setiembre de 2022 para la gestión de los permisos provisorios. Los usuarios pueden identificar los requisitos y gestionar la solicitud de éstos. Una vez otorgado el permiso electrónico final, se notifica al usuario.

Manejo de la información.

Existe una obligación expresa a los funcionarios de la DINARA, de guardar secreto de la información proporcionada por los usuarios, a las que en el ejercicio de sus funciones tienen acceso, salvo excepciones establecidas tácitamente. Sin perjuicio de esto, el organismo se regula por la Ley de Acceso a la Información Pública (Ley 18.381 del 17/10/2008), debiendo clasificar sus documentos de acuerdo con ésta, así como los funcionarios a actuar conforme al Código de Ética de los Funcionarios Públicos (Ley 19.823 del 18/9/2019).

Asimismo, el art. 88 de la Ley 19.175 prohíbe a los funcionarios de la DINARA, prestar servicios particulares de cualquier índole a empresas pesqueras, nacionales o extranjeras, relacionadas directa o indirectamente con el sector pesquero.

Contralor.

La DINARA es el organismo competente para fiscalizar, controlar y/o vigilar el cumplimiento de todas las actividades vinculadas con la pesca y la acuicultura en cada etapa de la cadena de proceso (art. 108 del Decreto N° 115/018 del 24/4/2018), designando funcionarios inspectores a dichos efectos, incluyendo a quien realiza tal actividad mediante el Sistema de Seguimiento, Control y Vigilancia (VMS).

Respecto al control de higiene, el Decreto N°213/997 del 18/6/1997 aprueba el “Reglamento para el control de higiene y sanidad de los productos de la pesca y caza acuática”, el que establece en su art. 5 que dicho control será desempeñado por profesionales veterinarios y ayudantes acreditados por la DINARA.

Infracciones y sanciones.

Las infracciones se tipifican en muy graves, graves o leves, estableciéndose las acciones que pueden dar lugar a una u otra. (art. 75 y ss de la Ley 19.175), pudiendo aplicarse la sanción de apercibimiento, multa, suspensión temporal de actividades o instalaciones, clausura definitiva de las mismas y revocación del permiso, concesión o autorización. Asimismo, por Decreto N° 115/018 del 24/4/2018 se regula el decomiso cautelar de productos y el decomiso secundario sobre los vehículos, embarcaciones, instrumentos y artes de pesca.

Son atenuantes o agravantes de las sanciones: A. naturaleza y entidad de la infracción; B. dolo o la culpa del infractor; C. el daño causado a terceros o el beneficio ilegalmente obtenido por el infractor; D. los daños y perjuicios causados a los recursos hidrobiológicos y al ambiente; E. reincidencia de una misma infracción cometida dentro del plazo de un año.

Recaudación.

Dentro de los cometidos de la DINARA se encuentra el de percibir y afectar los ingresos económicos derivados del pago de precios, tasas, derechos de acceso y multas por infracciones, de acuerdo con la normativa vigente. Asimismo, de acuerdo con el art. 106 del Decreto N°115/018, el Poder Ejecutivo, a propuesta de la DINARA determinará anualmente el monto de las tasas. En este marco, el art. 2 del Decreto N° 21/015 en redacción dada por el art. 1 del Decreto N°294/018 del 10/9/2018, fijó los montos de las tasas para los buques de bandera nacional mayores a 10 TRB, en U.R. por categoría, considerando como base los metros cúbicos de bodega.

La solicitud del permiso definitivo genera la obligación del pago de una tasa anual, encontrándose facultada la DINARA a autorizar el pago hasta en 3 cuotas, cuatrimestrales, iguales y consecutivas, debiendo pagar la primera cuota al momento de la expedición del permiso provisorio.

La recaudación de DINARA expresada en pesos uruguayos, en los últimos años, por expedición de permisos comerciales industriales de acuerdo con la información proporcionada por el área Financiero Contable es la siguiente:

Permiso de Pesca Comercial Industrial		
Año	Recaudación	Variación respecto al periodo anterior
2022	42.068.403	-19%
2021	51.895.994	-5%
2020	54.659.172	47%
2019	37.169.119	

II. Hallazgos de Auditoría

De los procedimientos de auditoría realizados surgen 05 hallazgos, los que presentan el siguiente nivel de criticidad, conforme a los criterios adoptados por la AIN y expuestos en Anexo I de este Informe.

Hallazgos.	Extremo	Alto	Medio	Bajo
No. 01– Asignación de Autoridad y Responsabilidad.	x			
No. 02– Información y Comunicación.		x		
No. 03– Trámites de permisos de pesca.	x			
No. 04 – Registro General de Pesca y Acuicultura	x			
No. 05 – Controles y Seguimiento.	x			

Hallazgo No. 01

Asignación de Autoridad y Responsabilidad

La estructura organizativa establecida, las líneas de reporte y los niveles de autoridad y responsabilidad de la DINARA, no garantizan la consecución del objetivo de regular el aprovechamiento de los recursos hidrobiológicos, lo que se realiza a través, entre otros, del otorgamiento de los permisos de pesca comercial industrial. Esto se fundamenta principalmente:

- La estructura organizativa está en proceso de cambios, no pudiéndose visualizar claramente en los hechos los cometidos de las diferentes áreas.
- Falta de políticas formales y actividades de control que sustenten las directivas de la dirección, su continuidad y/o actualización.
- Ausencia de líneas de reportes formales y de un continuo flujo de información para la gestión de las actividades que hacen al proceso de emisión de permisos. De acuerdo con lo manifestado por los encargados de área, no se realizan reuniones generales de coordinación, no existen manuales de funciones ni procedimientos, fijándose cambios en el proceso, a través de mandatos verbales.
- La Dirección asigna, delimita y delega autoridades y responsabilidades sin planes de contingencia claves para la continuidad del proceso. A modo de ejemplo:
 - ✓ El Director designa su sustituto para determinados asuntos, así como la delegación de su firma, ante cada instancia, a nombre de personas y no de cargos, existiendo tantas resoluciones como ausencias. Asimismo, por disposición expresa, dicha delegación no podrá ser objeto a su vez de delegación.
 - ✓ Existen cargos acéfalos de relevancia, falta de personal y con causal jubilatoria sin que se cuente con un plan de transición, realizando modificaciones al proceso de acuerdo con dicha realidad.
 - ✓ Se visualizan debilidades en la integración del Área Financiero Contable en función de la relevancia de sus cometidos.

Consultado sobre los recursos humanos con que a hoy cuenta el organismo, el Director Nacional manifestó haber realizado gestiones ante autoridades del MGAP, no habiendo proporcionado información respaldante que lo acredite.

Riesgos a los que se encuentra expuesto el Organismo

- Dilución de responsabilidad.
- No detección de irregularidades por falta y/o debilidades de controles.
- Inadecuado seguimiento de la gestión, lo que puede impactar en la toma de decisiones erróneas o a destiempo.
- Incumplimientos normativos.

Criticidad del Hallazgo



Extremo

Recomendaciones

1. Establecer y aprobar una estructura organizativa que se adecue a la gestión de la DINARA, así como el diseño e implementación de un Manual de Funciones que contenga los cometidos y responsabilidades de cada área.
2. Revisar el criterio de delegación de firma del Director Nacional.
3. Reforzar el área Financiero Contable a fin de poder garantizar el ejercicio de sus cometidos.
4. Realizar y/o continuar las gestiones ante el MGAP para el fortalecimiento del personal de DINARA.
5. Rever los canales de comunicación de los funcionarios con la Dirección, así como los mecanismos por los cuales se dictan las directivas.

Hallazgo No. 02

Información y Comunicación

Los canales de comunicación internos de la DINARA no garantizan un proceso continuo e interactivo de información necesaria, relevante y de calidad. Esto se evidencia entre otros:

- Las diferentes áreas se manejan de manera segmentada, sin un amalgamiento en la gestión. Asimismo, la mayoría de los canales de comunicación entre las áreas y de estas con la dirección son informales, no pudiendo visualizarse un medio por el cual la información se difunda a través de toda la organización. Esta situación fue manifestada en las diferentes entrevistas realizadas en el transcurso de la actuación.
- En lo referente al manejo de los activos de información del organismo, Servicios Jurídicos de la DGS proporcionó resoluciones ministeriales que califican la mayoría de la información que maneja DINARA como confidencial y reservada, definiendo como dueño de datos a los encargados de las áreas de Registro de Pesca, Industria Pesquera y Biología Poblacional, según el activo de información referido. Asimismo, se creó el Comité Técnico, cuyo cometido es analizar las solicitudes de información pública, de origen interno y externo, en el marco de la ley 18.381 del 17/10/2008.

Consultado al Director Nacional y a la Encargada de Registro de Pesca sobre el manejo de la gestión de la seguridad de la información, se brinda información

que no condice con lo descripto anteriormente, tanto en referencia a la calificación de la información como de la gestión de las solicitudes.

Riesgos a los que se encuentra expuesto el Organismo

- Falta de integridad de la información por pérdida, errores de ingreso, manipulación o duplicación de los datos.
- Incumplimiento normativo en lo referente a los plazos de tramitación en los diferentes trámites.
- Toma de decisiones inadecuadas.
- La falta de seguridad de la información puede determinar el uso inadecuado de los datos personales contenidos en el registro, exponiendo al organismo a demandas judiciales, impactando en la imagen institucional.

Criticidad del Hallazgo



Alto

Recomendaciones

1. Rever la participación de las distintas áreas y sus canales de comunicación, a fin de asegurar una coordinación permanente, en pos de una mejora de la gestión de los procesos y su consiguiente reducción en los tiempos.
2. Definir un proceso que garantice el uso debido de la información y la protección de datos que se manejan en la órbita del organismo, considerando las resoluciones del MGAP vigentes.

Hallazgo No. 03

Trámites de Permisos de Pesca

De los 54 permisos de pesca comercial industrial informados por el Organismo como vigentes en el año 2022, se analizaron 37, constatándose apartamientos normativos y debilidades en el proceso de su emisión.

Como observación común a todos los trámites analizados, se constató que:

- Se considera suficiente por el Organismo, la presentación de certificado notarial que dé cuenta que la totalidad del capital social está representado por acciones nominativas y las mismas corresponden, íntegramente, a personas físicas, a fin de justificar el requisito normativo de la identificación de quienes integran dichas sociedades. (art. 28.2 de la Ley 19.175).
- Al momento de dictarse el acto administrativo que otorga los permisos definitivos, provisorios y sus renovaciones, no se cuenta con toda la información

respaldante a sus efectos. Esto responde a que cada trámite iniciado, referente a un mismo permiso, se gestiona por separado, no existiendo referencias vinculantes entre estos.

- Se constataron diversos incumplimientos al Decreto 500/991 en cuanto a la sustanciación y trámite, como ser errores en los foliados, falta de identificación de la oficina y técnico firmante, se agregaron copias simples sin autenticar, notificaciones por medios inadecuados (mail sin reporte de recepción y/o lectura). Se reiteran a instancia del Director las vistas a los permisarios ante su no evacuación o solicitud de prórroga a dichos efectos, sin constar justificación de esto.
- Se aprecian demoras excesivas e injustificadas en el trámite de diversos expedientes. Consultada a la responsable de Financiero Contable, cuya área es quien insume más tiempo para informar (constatándose demoras de hasta 3 años), manifiesta que se debe a la falta de personal, tomando como criterio informar a instancia de solicitud de otras áreas o de la Dirección.

En particular, se visualizó que:

a) De los 21 Permisos Definitivos, se analizaron 4 correspondientes a primer permiso y 16 a renovación.

- No surge de los expedientes la solicitud de constitución de garantía, argumentando la Asesoría Letrada que esto responde a que dicha exigencia legal no está reglamentada.
- Se constató que dos expedientes de la muestra fueron extraviados por lapsos mayores a un año, sin que surja su detección por la administración, ni acciones por parte del interesado.
- Se identificaron resoluciones de la Dirección avalando la justificación de tiempo de inactividad de los buques por plazos mayor a 180 días, no surgiendo la documentación que da lugar a dicho acto administrativo.

La Resolución Ministerial se retrotrae a la fecha de emisión del primer permiso provisorio, avalando con dicho acto administrativo las irregularidades descriptas en los puntos anteriores. Asimismo, cuando se excede el plazo de vigencia de 5 años del permiso, se resuelve en un mismo acto sobre el permiso y su renovación posterior. A este respecto es de observar que, ante la demora de la administración, el interesado inicia expediente de renovación de un nuevo permiso definitivo que aún no se emitió.

b) Permisos Provisorios, se analizaron 17 de un universo de 33.

Los permisos de pesca provisorios emitidos hasta 31/8/2022 eran confeccionados en papel por Registro de Pesca y firmados por el Director Nacional o su subrogante. Luego de setiembre de 2022 se implementó el sistema VUCE, otorgándose únicamente con firma electrónica del Director Nacional.

En ambas modalidades se constataron debilidades, las que no brindan seguridad razonable de que se esté autorizando a empresas que cumplan con todos los requisitos legalmente requeridos:

- No se cuenta con la intervención de Industria Pesquera sobre la habilitación sanitaria y de Flota y Captura para verificar si el barco ha cumplido con la actividad mínima exigida por la normativa.
- Si bien el sistema VUCE tiene las pestañas para adjuntar la documentación requerida, no siempre se realiza, permitiendo continuar con el trámite.
- El permiso electrónico, es una hoja sin identificación del logo oficial del organismo emisor, carece de un código QR u otro sistema de verificación, que permita dar las garantías de que el mismo no pueda ser adulterado. A este respecto, el Director manifestó que luego de su firma se genera automáticamente un mail a Prefectura Nacional Naval, lo que en acuerdo con dicho organismo sería suficiente para su validación y formalidad. Solicitada la documentación que dé cuenta de dicho acuerdo, el mismo no fue proporcionado. Sin perjuicio, no se entiende suficiente, en la medida que requiere del actuar de otro organismo externo al control de DINARA y que el permisario debe llevar el permiso en el barco pudiendo tener controles estando en altamar.
- No se considera los permisos provisorios y sus renovaciones emitidos anteriormente, constatándose permisos emitidos electrónicamente que se superponen en fechas con el existente, conviviendo dos números de trámite respecto a un mismo permiso.
- Del análisis de la muestra correspondientes a todos los permisos provisorios emitidos respecto a un buque, se detectaron días sin permisos válidos entre el vencimiento y la renovación.

Si bien los permisos provisorios, se habilitan por normativa, mientras se tramita el definitivo o su renovación, los tiempos insumidos para su emisión, han determinado que sea un instrumento de uso regular y permanente, desvirtuando su finalidad. A modo de ejemplo, se han emitido 67 permisos provisorios sucesivos en un caso de trámite de renovación.

Riesgos a los que se encuentra expuesto el Organismo

- Otorgar permisos de pesca comercial industrial para explotar recursos del país a empresas que no cumplen con los requisitos exigidos por la normativa.
- Generar la conducta de la irregularidad, utilizando las empresas las debilidades de la administración para operar en forma irregular.
- Colusión de intereses entre las partes vinculadas.
- Toma de decisiones inadecuadas o a destiempo.
- Empresas pescando sin contar con la habilitación debida.
- Impacto negativo en la imagen institucional.

- Reclamos judiciales de los permisarios, ante rechazos del permiso provisorio emitido por VUCE, por carencia de validez.
- Falsificación de permisos de pesca emitidos por el sistema VUCE.

Criticidad del Hallazgo



Extremo

Recomendaciones

1. Rever la documentación necesaria para la expedición de permisos.
2. Dar cumplimiento a lo establecido en el art. 28. 2 de la Ley 19.175, o en su defecto hacer las gestiones para la modificación del cambio normativo.
3. Dar cumplimiento al Decreto N° 500/991.
4. Tomar medidas a fin de acortar los plazos en la tramitación del permiso definitivo y su renovación. Asimismo, rever lo establecido en la normativa respecto a la retroactividad de la resolución ministerial a la fecha del primer permiso provisorio.
5. Rever el proceso de emisión de permisos provisorios, considerando contar con informes técnicos que den garantías respecto a la habilitación sanitaria del buque y su actividad.
6. Gestionar la posibilidad de cambios en el sistema VUCE para que se ajuste a la realidad de DINARA, como es la intervención de áreas técnicas, condicionar la incorporación de la documentación a fin de continuar el trámite, así como alertas en caso de superposición de vigencia de plazos.
7. Analizar la posibilidad de incorporar al VUCE la emisión de permisos provisorios con un código QR u otro sistema de verificación que de mayores garantías y sea menos posible de falsificar.

Hallazgo No. 04

Registro General de Pesca y Acuicultura

Se constató que el organismo no cuenta con un sistema de información adecuado a su cometido, no permitiendo a su vez una trazabilidad de todos los trámites asociados a un permisario y/o buque:

- La información que debe contener el Registro General de Pesca y Acuicultura, conforme la normativa se encuentra segmentada en varias áreas, sin adecuados canales de comunicación entre éstas que permitan contar con información íntegra y oportuna. Asimismo, los registros son planillas Excel implementadas a criterios de cada área.

- El área Financiero Contable lleva el registro y seguimiento de pago conforme a los buques y no a los permisarios. Esto no permite realizar el seguimiento del endeudamiento del permisario de forma íntegra considerando su flota, condición para emitir el permiso.
- El organismo no cuenta con un registro de los titulares de los permisos, tal como lo indica la Ley, sino de los certificados notariales presentados por las empresas a fin de acreditar el art. 28.2 y 54 lit. a) de la Ley 19.175. Asimismo, esto no permite un adecuado control sobre el impedimento que los funcionarios de la DINARA tienen, de ser permisarios (art. 86 de la Ley 19.175)
- No se lleva un seguimiento sobre las personas jurídicas exceptuadas por el Poder Ejecutivo de la exigencia del art. 28.3 de la referida ley. Si bien, de las Resoluciones del Poder Ejecutivo, se desprende que las empresas deben presentar de forma anual a la DINARA una declaración jurada identificando los beneficiarios finales, no se pudo identificar en que área se deben presentar, ni el ejercicio de dicho control.

Riesgos a los que se encuentra expuesto el Organismo

- Falta de integridad y oportunidad de la información.
- Inadecuada toma de decisiones por no contar con la información necesaria.
- Colusión entre las partes involucradas.
- Incumplimiento normativo.
- El desconocimiento de los permisarios finales, implica una falta de transparencia que puede impactar negativamente en el adecuado aprovechamiento del uso de los recursos del país.

Criticidad del Hallazgo



Extremo

Recomendaciones

1. Evaluar las debilidades de los sistemas de información, analizando la posibilidad de implementar un sistema integral, que permita visualizar entre otras, la trazabilidad del proceso para las partes intervinientes.
2. Tomar medidas a fin de dar cumplimiento con lo establecido en el art. 28 párrafo 2 y 3, así como el 54 lit. a) de la Ley 19.175.

Hallazgo No. 05

Controles y Seguimiento

Se constataron ausencias y debilidades en las diferentes actividades de control y seguimiento implementadas por el organismo a fin de dar cumplimiento a la normativa. Esto responde a:

- Una vez emitido el permiso y durante su vigencia no se realiza ningún control de actualización de la documentación presentada en dicha instancia por el permisario. Dicho control se realiza con la renovación, lo que determina que las empresas puedan estar operando en situación irregular, por períodos extensos.
- No existe un control a fin de garantizar que los resultados de la pesca de los buques coincidan con la especie y cantidad habilitada. Esto se debe a la falta de controles sobre los “partes de pesca” (constituyendo una declaración jurada de obligatoria presentación), entregados al término de cada viaje y previa descarga. No existe designación de un cuerpo inspectivo e Industria Pesquera solo realiza controles sanitarios.
- En referencia al control sobre las multas y su pago se detectó debilidades en la registración y seguimiento principalmente por el área Financiero Contable, así como en los canales de comunicación entre áreas intervinientes que impactan en la oportunidad e integridad de la información. A modo de ejemplo, Servicios Jurídicos de la DGS, no informa de los embargos vigentes, solo informa acuerdos de pago a fin de su gestión. Esto determina que Financiero Contable informe que se está al día con el pago de cuotas por multas cuando la empresa aún tiene un embargo que no lo habilitaría a contar con un permiso.

Riesgos a los que se encuentra expuesto el Organismo

- Empresas que ejercen la actividad de forma irregular, contando con permisos vigentes.
- Impacto negativo en la sustentabilidad de los recursos hidrobiológicos.
- Incumplimiento del país con acuerdos internacionales.

Criticidad del Hallazgo



Extremo

Recomendaciones

1. Rever el proceso de seguimiento de los permisos durante su vigencia, a fin de contar con documentación vigente y actualizada de los permisarios.
2. Diseñar, implementar y formalizar un sistema de registración centralizado sobre multas, que permita contar con información integra y oportuna, necesaria al

momento del otorgamiento de los permisos. Asimismo, acordar con Servicios Jurídicos de DGS la información mínima necesaria a remitir a la DINARA.

3. Designar un cuerpo inspectivo conforme a la normativa, a fin de cumplir con el cometido de fiscalización.

ANEXO I - CATEGORIZACIÓN DE HALLAZGOS



El efecto de las debilidades detectadas es muy significativo en el contexto de los objetivos del Proceso/ Programa/ Proyecto/ Área o Función auditada, por lo que la Administración deberá adoptar acciones a la mayor brevedad posible de modo de mitigar la exposición del organismo.



El efecto de las debilidades detectadas expone al Proceso /Programa /Proyecto/Área o Función auditada a un importante nivel de riesgo. La Administración deberá a la brevedad adoptar acciones para mitigar los riesgos identificados.



El efecto de las debilidades detectadas no es significativo en el contexto del Proceso /Programa /Proyecto/Área o Función auditada. Sin embargo, la Administración debe adoptar acciones para mitigar la exposición al riesgo.



El efecto de las debilidades no es relevante en el contexto del Proceso /Programa /Proyecto/Área o Función auditada. Sin embargo, la Administración debería monitorear los riesgos asociados y tomar las medidas necesarias, que considere apropiadas para evitar que los mismos se materialicen.