



22 de septiembre de 2025

AI-Ad-021-2025

Señor
Victor Quesada Rodríguez
Gerente general a.i.

Asunto: Servicio preventivo sobre el Convenio de Autorización de Administración del bien inmueble denominado “Muelle turístico” entre la Municipalidad de Puntarenas y el ICT, en adelante -Convenio Administración Muelle Turístico-

Estimado señor:

El servicio preventivo se emite en atención de denuncia con el objetivo de verificar el cumplimiento de los compromisos contractuales por parte de los departamentos designados como administradores del Convenio de Administración Muelle Turístico y la oportunidad del permiso de uso otorgado a la Cámara de Turismo de Puntarenas - CATUP-.

El alcance del estudio comprende los periodos 2023, 2024 y 2025, identificándose las condiciones siguientes:

1. Estado de las instalaciones, zonas verdes y áreas públicas del muelle

Condición -qué encontramos-

La Auditoría solicita a la Dirección Ejecutiva de la CIMAT¹, realizar visita al muelle y que emita un informe sobre las condiciones actuales, tanto de las instalaciones como de los atracaderos, y determina lo siguiente:

- a. **“Cometida eléctrica y sus redes de servicio: es necesaria una revisión con carácter de urgencia por su estado deficiente y la falta de algunas partes, lo que representa un “punto de alto riesgo”, según registro fotográfico siguiente:**

¹ CIMAT-025-2025 (11/02/2025)

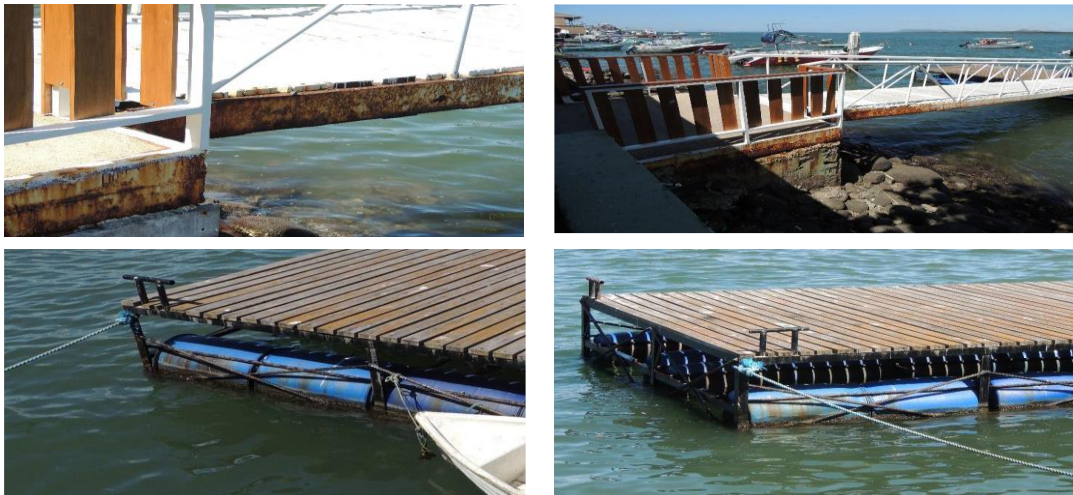


Auditoría Interna



b. Plataformas de atraque y rampas de acceso. Se dispone de dos puntos de atraque con plataforma flotante de similar construcción, el estado general en ambos puestos de atraque presenta las siguientes condiciones:

- i. *corrosión en los elementos tanto de sujeción como de estructura, así como los cirrípedos (crustáceos) en las plataformas*
- ii. *recubrimiento con pintura, es de regular a deficiente calidad en ambos elementos descritos, plataformas y rampas de acceso, según registro fotográfico siguiente:*





Auditoría Interna

c. **Uniones y tensores:** las uniones presentan corrosión en las partes metálicas y los tensores de cuerdas están sin ajuste, según registro fotográfico siguiente:



Criterio:

El Convenio Administración Muelle Turístico, cláusulas tercera y novena, disponen como obligaciones del ICT, dar mantenimiento permanente y adecuado a las instalaciones y áreas verdes, así como la obligación de establecer planes de limpieza y mantenimiento de las instalaciones, zonas verdes y áreas públicas, con el objetivo principal de conservar en buen estado físico y funcional las instalaciones.

Causas:

1. Las inspecciones realizadas por el Departamento Administrativo y el Departamento de Centros Regionales para el Apoyo del Turista y el Empresario, administradores del convenio, no han determinado que el muelle presenta deficiencias estructurales.
2. La Dirección de Competitividad y Sostenibilidad Turística, cuenta con un proyecto de inversión para el muelle que cubre los periodos 2024 al 2026 por la suma de ₡1.667.504.326,00, pero por los trámites administrativos tiene estimado iniciar las obras, en el mejor escenario, en el IV trimestre de 2025.

Efectos

Las condiciones indicadas pueden generar que se materialicen los riesgos siguientes:

- **Riesgo de deterioro de la infraestructura:** la calidad y seguridad del muelle podrían verse comprometidas, poniendo en riesgo a los usuarios y turistas.
- **Riesgo legal y contractual:** podrían derivarse sanciones, multas o incluso la rescisión del convenio.



Auditoría Interna

- **Riesgo de impacto en el turismo:** La percepción de mala gestión o deterioro puede reducir la afluencia de turistas, afectando la economía local y la imagen del destino.

2. Permiso de uso del Muelle Turístico

Condición -qué encontramos-

a) Gastos incurridos por el ICT en el muelle

La Gerencia otorga (11/5/23) permiso de uso del muelle a la CATUP, sin contraprestación económica por parte de ésta.

El ICT en los años 2023 y 2024 asume gastos fijos por la administración del muelle por la suma de ¢203.734.240,00, según se detalla a continuación:

Cuadro 1
Detalle de las inversiones y gastos en el Muelle Turístico
Períodos 2024 y 2023

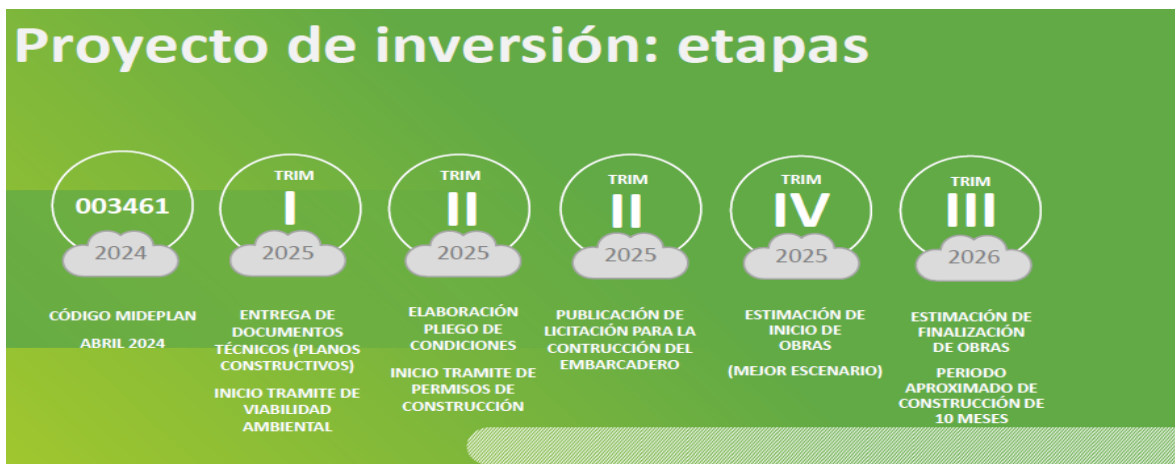
Actividad	2024	2023
TOTAL	¢ 84.509.229,04	¢ 119.225.010,79
Mtto y obras menores	6.500,00	36.990.405,20
Servicio de consumo de agua	2.075.825,00	2.248.614,00
Servicio eléctrico	354.960,00	295.595,00
Servicio limpieza	7.739.551,00	9.009.216,00
Pólizas (Incendio, Responsabilidad Civil)	1.430.517,80	1.446.680,55
Servicio de seguridad	71.901.875,24	69.234.500,04

Fuente: Información proporcionada por el Departamento Administrativo.

El ICT, además, por medio de la Dirección de Competitividad y Sostenibilidad Turística, tiene planificado invertir ¢1.667.504.326,00 para el mejoramiento de las instalaciones del muelle, obras que incluyen nueva batería de baños, duchas y baño familiar, un nuevo y moderno embarcadero, mejoras en el puesto de control de acceso, plaza para pequeños eventos y nuevas áreas administrativas, se ejecutará en etapas, según se detalla:



Auditoría Interna



Fuente: Dirección de Competitividad y Sostenibilidad Turística.

El proyecto de inversión realizado por la Dirección de Competitividad y Sostenibilidad Turística, reporta para los años 2023 y 2024 un total de 62.128 personas movilizadas en el muelle, según se detalla en el cuadro siguiente:

Cuadro 2
Cantidad personas movilizadas en el Muelle Turístico
Períodos 2023 y 2024

Año	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Setiembre	octubre	noviembre	Diciembre	TOTAL
Totales	6730	5711	3979	4211	3782	3096	7291	5268	4153	3537	4965	9405	62128
2023	3943	3187	834	2031	2317	1534	2750	1280	1060	703	1426	2461	23526
2024	2787	2524	3145	2180	1465	1562	4541	3988	3093	2834	3539	6944	38602

Fuente: Proyecto inversión muelle turístico, Dirección de Competitividad y Sostenibilidad Turística y CATUP

CATUP cobra un monto de ₡500,00 por cada persona movilizada, obteniendo un ingreso total de ₡31.064.000,00 para los años 2023 y 2024, según el cuadro siguiente:

Cuadro 3
Ingresos de CATUP
Períodos 2023 y 2024

Períodos	Total personas movilizadas	Monto cobrado a cada persona	Ingresos obtenidos por CATUP ₡
Total	62.128		31.064.000,00
2023	23.526	500	11.763.000,00
2024	38.602	500	19.301.000,00

Fuente: Cálculos efectuados por la Auditoría Interna



Auditoría Interna

Criterio

El Convenio suscrito con la Municipalidad de Puntarenas, cláusula sexta, establece que, el ICT está autorizado para establecer los cánones que estime convenientes para permisos de usos.

Causa

La Administración no realiza un análisis o estudio amparado en el convenio, cláusula sexta, que determine la posibilidad de establecer un canon a CATUP, pues ésta obtiene ingresos por el uso del muelle y que pudiera asumir algunos gastos en la operación del bien, disminuyendo así la inversión y gastos del ICT en el inmueble.

Efectos:

La falta del análisis o estudio, puede generar que se materialicen los riesgos siguientes:

Riesgos financieros

- **Desbalance económico:** puede representar un posible desbalance entre lo que invierte y gasta el ICT en el muelle y no percibe contraprestación por parte de CATUP.
- **Sostenibilidad:** Si los costos de mantenimiento del muelle aumentan, el gasto del ICT también puede incrementar en momentos que los ingresos están disminuyendo por la baja en la entrada de turistas al país.

Riesgo reputacional

- **Críticas por mal uso de recursos públicos:** Que CATUP obtenga ingresos mientras el ICT incurre en gastos, puede generar rechazo social o cuestionamientos desde órganos de control.

b) Exigencia de la Declaratoria Turística

Condición -qué encontramos- y criterio:

El Permiso de Uso, cláusula décimo cuarta, exige contractualmente que las empresas que ofrezcan los servicios de transporte acuático, mantengan al día la declaratoria turística debidamente aprobada por el ICT.

El requisito dispuesto como obligación en el permiso de uso del muelle excede los alcances de la Ley de Incentivos para el Desarrollo Turístico, Ley 6990, en el numeral 2,



Auditoría Interna



porque establece que la declaratoria turística es un reconocimiento otorgado por el ICT de forma voluntaria.

Causa:

La Administración no realiza una revisión del permiso de uso del muelle turístico, cláusula décimo cuarta, -acto administrativo de menor jerarquía- contra la Ley 6990, artículo 2, -norma de mayor jerarquía- que determine que existen diferencias entre ambos cuerpos normativos.

Efectos:

Las condiciones indicadas pueden generar que se materialicen los riesgos siguientes:

Riesgo de nulidad del permiso de uso

Cualquier disposición contraria a la Ley 6990, artículo 2, es nula de pleno derecho o anulable.

Responsabilidad administrativa

El ICT podría ser sancionado por dictar acto contrario a la Ley 6990, artículo 2.

Riesgo de litigios

Los afectados podrían reclamar daños y perjuicios si se ven obligados a incurrir en un gasto no legalmente exigible.

3. Razonabilidad del acto discrecional de la Administración para la designación del administrador del muelle de Puntarenas.

Condición -qué encontramos-:

La Gerencia de conformidad con la Ley General de la Administración Pública -LGAP-, artículo 154, otorga a CATUP un permiso de uso del muelle de manera discrecional sin documentar de manera formal la justicia, lógica o conveniencia.

Criterio:

La LGAP, numerales 15 y 16, dispone que, la Administración puede dictar actos discrecionales por ausencia de ley en caso concreto, pero sometida en todo caso a los límites que impone el ordenamiento jurídico, sin poder dictar actos contrarios a reglas unívocas de la ciencia o la técnica o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia.



Auditoría Interna

La Sala Constitucional, refirió al respecto del acto discrecional:

"Como principio general de Derecho, contenido en el artículo 16 de la Ley General de Administración Pública, en ningún caso pueden dictarse actos contrarios a reglas unívocas de la ciencia o de la tecnología, o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia, conceptos que se resumen en la razonabilidad y proporcionalidad de la norma como parámetros de constitucionalidad²."

La Procuraduría General de la República indica que:

(...)"la Administración podrá hacer uso de la discrecionalidad, conforme de hecho ya hizo; siempre que lo haga dentro de los límites que el ordenamiento jurídico le impone, como lo son abstenerse de dictar actos contrarios a las reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia; no vulnerar los derechos del particular, salvo texto legal en contrario; y asegurarse que el acto se conforme sustancialmente con el ordenamiento jurídico vigente."³ (ver artículos 16, 17 y 128 a 136 LGAP)". (El subrayado no pertenece al original).

La Auditoría Interna solicita a la Dirección de Competitividad y Sostenibilidad Turística, información sobre la justificación y el criterio técnico para la adopción del acto discrecional, en relación con la administración del muelle turístico bajo la modalidad de permiso de uso, y se evidencia que se cumple con los requisitos de la ciencia y la técnica, así como con los principios elementales de justicia, lógica o conveniencia.

Causa:

La Dirección de Competitividad y Sostenibilidad Turística en el primer análisis (11/05/2023) para otorgar el permiso de uso del muelle a CATUP, omite documentar formalmente los límites que establece el ordenamiento jurídico de no dictar actos contrarios a reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia, conceptos que se resumen en la razonabilidad y proporcionalidad. A solicitud de la Auditoría, la Dirección de Competitividad y Sostenibilidad Turística, aporta en un segundo análisis (17/06/2025) posterior al permiso otorgado, donde queda subsanado el cumplimiento de los límites.

Efectos:

La condición determinada puede generar que se materialicen los riesgos siguientes:

² Resolución N° 5990-94 (14/10/1994)

³ Dictámenes C-014-2024 (05/02/2024), C-031-2016 (17/02/2016) y PGR-C-183 -2023 (02/10/2023).



Auditoría Interna

- **Falta de transparencia y control:** La ausencia de los elementos necesarios para la adopción de un acto discrecional puede generar imparcialidad en la toma de decisiones.
- **Inseguridad jurídica:** La ausencia de un proceso reglado puede derivar en decisiones que no estén plenamente fundamentadas o justificadas, lo que puede dar lugar a impugnaciones o conflictos legales.
- **Potencial afectación del patrimonio público:** Sin criterios claros y razonables, existe el riesgo de otorgar permisos en condiciones que no protejan el bien de dominio público, poniendo en riesgo su conservación y uso sostenible.
- **Percepción de favoritismo o corrupción:** Si no es transparente el proceso por el que se otorgó el permiso, puede haber cuestionamientos sociales o políticos.

Conclusión

El ICT por medio de los Departamentos Administrativo y Centros Regionales para la Atención del Turista y el Empresario, está cumpliendo de manera satisfactoria con los compromisos establecidos en el Convenio de Administración Muelle Turístico, a excepción del mantenimiento permanente y adecuado a las instalaciones del muelle, debido a los trámites administrativos internos porque ya cuenta con el proyecto de inversión.

El análisis inicial para otorgar el permiso de uso del muelle, omite documentar formalmente los límites que establece la normativa, aspecto que fue subsanado en un segundo análisis.

Se determinan otros aspectos de mejora, tales como, la cantidad de inversión y gasto del ICT en el muelle sin contraprestación alguna por parte de CATUP y sobre la exigencia a las empresas que ofrezcan servicios de transporte acuático de cumplir con la declaratoria turística siendo esta voluntaria.

Advertencia

La Ley Orgánica del ICT, artículo 32, establece que la Gerencia es el responsable del eficiente y correcto funcionamiento administrativo de la Institución y debe ejercer las funciones inherentes a su condición de administrador general y jefe superior del Instituto, vigilando la organización, el funcionamiento y la coordinación de todas sus dependencias y la observación de las leyes, reglamentos y resoluciones de la Junta Directiva, razón por la cual, se comunica lo determinado sobre:



Auditoría Interna

- Las inspecciones que realizan los Departamentos Administrativo y Centros Regionales para el Apoyo del Turista y el Empresario, administradores del convenio.
- El proyecto de inversión en el muelle por la suma de ₡1.667.504.326,00.
- El convenio, cláusula sexta, que establece la posibilidad de establecer un canon a CATUP.
- Las posibles diferencias que se presenta entre el permiso de uso del muelle turístico, cláusula décimo cuarta y la Ley 6990, artículo 2.
- Que los futuros análisis para otorgar el permiso de uso de bienes, se documente formalmente los límites que establece el ordenamiento jurídico de no dictar actos contrarios a reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia, conceptos que se resumen en la razonabilidad y proporcionalidad.

Valor agregado de la Auditoría

El valor agregado que la Auditoría está brindando al ICT con este preventivo es:

1. Contribuir con el cumplimiento de los objetivos estratégicos del ICT de:
 - Impulsar el desarrollo de productos turísticos.
 - Fortalecer las Micro y pequeñas empresas turísticas y encadenamientos productivos, alineados al modelo de desarrollo y orientados a la satisfacción del turista.
 - Contribuir a la grata permanencia de los turistas.
 - Optimizar los procesos institucionales
2. Fortalecer los objetivos de control interno siguientes:
 - a. Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.
 - b. Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.
 - c. Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.
3. Gestionar los riesgos identificados y fortalecer los controles para administrarlos.

Se solicita a la Gerencia, informar a esta Auditoría Interna dentro de los próximos diez días hábiles, sobre las acciones tomadas en relación con este servicio preventivo, a efecto de determinar lo procedente.



Auditoría Interna

El presente servicio se realiza con fundamento en las competencias conferidas a la Auditoría Interna en la Ley Orgánica del ICT, artículos 33 y 35, la Ley General de Control Interno, artículo 22, inciso d), las “Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público”, norma 1.1.4 y en atención del Plan Anual de Trabajo.

Atentamente,

Romel Álvarez Navarro
Auditor interno

Rodrigo Quirós Torres
Coordinador

Cindy Campos Obaldía
Auditora

ICT | **Firmado**
Digitalmente
Valide las firmas digitales

- C. Sr. Gustavo Alvarado Chaves, director
Dirección de Competitividad y Sostenibilidad Turística
Sr. Jorge Retana Navarro, jefe
Depto. Centros Regionales para el apoyo del Turista y el Empresario
Sr. Juan Carlos Quirós Espinoza, jefe
Departamento Administrativo
Consecutivo

RAN/RQT/ccco