

**Instituto Costarricense de Turismo**  
**Auditoría Interna**



4 de marzo de 2017  
**AI-Ad-010-2017**

Dr. Alberto López Chaves, MBA.  
Gerente

Asunto: Servicio Preventivo sobre aspectos de control interno observados en el trámite de aprobación de viajes al exterior

Estimado señor:

Como resultado de la atención de una denuncia trasladada por la Contraloría General de la República, referente a un posible mal uso de fondos públicos en relación con la aprobación de viajes al exterior al Encargado de la Unidad de Atracción de Inversiones y que administrativamente se varió esa decisión, se identificaron oportunidades de mejora en el sistema de control interno que se detallan a continuación:

**1. Designación del funcionario que viajaría a atender asuntos que también participa la Presidencia Ejecutiva**

Los viajes autorizados por la Gerencia al colaborador Hermes Navarro del Valle y que posteriormente varió la decisión fueron los siguientes:

- a) Chengdu, Sichuan Province, China, asistir a la feria World Routes (del 22 al 29 de setiembre de 2016).
- b) Luxor, Egipto, participar en la sesión N° 104 del Consejo Ejecutivo de la OMT (del 28 de octubre al 3 de noviembre de 2016).

Según correo electrónico (30/5/16), la Presidencia Ejecutiva dio el visto bueno para que el funcionario Navarro del Valle asistiera a la reunión de la OMT en Egipto, pero después el señor Presidente Ejecutivo también mediante correo (13/9/16) señaló que por parte del ICT viajaría solamente el Ministro, de estos correos no se observó que se haya comunicado a la Gerencia.

Para el viaje a China, mediante correo electrónico (30/5/16) el jefe de Despacho del Ministro a instancia del señor Presidente Ejecutivo, le solicitó al Lic. Navarro del Valle exponer las razones por las que habría que asistir a esa feria. Este correo no se observó que se haya informado a la Gerencia.

## Instituto Costarricense de Turismo

### Auditoría Interna



Posterior a esa solicitud, esta Auditoría no observó que el funcionario Navarro haya expuesto las razones a la Presidencia Ejecutiva.

Los asuntos de la OMT y atracción de líneas aéreas son temas estratégicos que también atiende la Presidencia Ejecutiva; sin embargo, no se observó que la Gerencia le hubiera consultado si avalaba que el señor Navarro asistiera a esos eventos.

Administrativamente el responsable de autorizar los viajes y el adelanto de viaje es la Gerencia según la siguiente normativa:

Artículo 7<sup>o1</sup> “Competencia para extender autorizaciones” establece lo siguiente:

*(...) “Por su parte, corresponde a la Autoridad Superior Administrativa del ente público respectivo, dictar el acuerdo de autorización de los viajes al exterior, así como del adelanto correspondiente, en la forma que señala el Artículo 31° de este Reglamento. Se entiende como Autoridad Superior Administrativa: presidente ejecutivo, gerente general, alcalde o funcionario administrativo de mayor rango dentro de la institución u organización, según corresponda. (...)”*

Artículo 19<sup>2</sup> “Competencia para extender autorización” señala lo siguiente:

*“Los acuerdos de viaje al exterior para los funcionarios, así como del adelanto correspondiente, serán autorizados por el Gerente. (...)”*

Por su parte, el artículo 13<sup>3</sup> establece que se deben proporcionar los canales adecuados de comunicación, para que los procesos se lleven a cabo; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.

Además, el punto 2.1 de las “Normas de Control Interno para el Sector Público” – en adelante NCISP- establece que se deben establecer las líneas de coordinación, así como la relación con otros elementos que conforman la institución.

También, la norma 2.5.2 de las NCISP establece que en la ejecución de los procesos, operaciones y transacciones se debe contar con la autorización y la aprobación respectiva de parte de los funcionarios con potestad para concederlas, que sean necesarias a la luz de los riesgos inherentes, los requerimientos normativos y las disposiciones institucionales.

---

<sup>1</sup> Reglamento de Gastos de Viaje y de Transporte para Funcionarios Públicos

<sup>2</sup> Reglamento Interno de Gastos de Gira o Viaje y de Transporte

<sup>3</sup> Ley General de Control Interno

Al no estar debidamente establecida la coordinación y específicamente el aval de la designación de los funcionarios que asistirán a los eventos internacionales a atender temas en los que participa activa o directamente la Presidencia Ejecutiva, como son la atracción de líneas aéreas y asuntos de la OMT, pudo haber generado las cancelaciones de los viajes del señor Navarro, ya que ni la Presidencia le indicó a la Gerencia quién estaba autorizado ni la Gerencia le consultó a la Presidencia, situaciones como éstas pueden hacer incurrir al Instituto en erogaciones adicionales injustificadamente. No está de más recordar, que tal y como está la normativa, la autorización de los viajes al exterior recaé en la figura del jerarca administrativo es decir el Gerente de la Institución.

## 2. Instrucciones por escrito

La Gerencia en algunos correos indica que recibió la instrucción del señor Ministro de forma verbal para cancelar los viajes al funcionario Navarro.

Lo anterior, es contrario a la norma 4.2.f) de las NCISP, ya que indica que las actividades de control deben ser de conocimiento general, y de comunicarse a los funcionarios que deben aplicarlas en el desempeño de sus cargos. Dicha comunicación debe darse preferiblemente por escrito, en términos claros y específicos.

Si las instrucciones se emiten de forma verbal al no quedar evidencia, se corre el riesgo que las mismas sean olvidadas o se presten a interpretaciones erróneas, lo que podría llevar a resultados insatisfactorios o adversos.

**No se obtuvo evidencia documental, de supuestas instrucciones razón por la cual, resulta importante que las disposiciones no solo se emitan sino se soliciten por escrito. Además, es una práctica que contribuye a fortalecer el sistema de control interno y protege tanto al Instituto como a los colaboradores relacionados.**

## 3. Cancelación de viajes sin instruir que se anularan los trámites realizados

La Gerencia canceló los viajes previamente autorizados, pero no emitió instrucciones para que se gestionara la anulación de los trámites hasta ese momento realizados, como la compra de los boletos, esto con la finalidad de intentar recuperar las sumas ya pagadas o congelarlos para ser utilizados en futuros viajes.

## Instituto Costarricense de Turismo

### Auditoría Interna



Es importante destacar que, en los boletos se observa la siguiente leyenda: *“El boleto pierde validez en caso de no presentarse a un vuelo por favor cancelar vuelo en caso de no viajar”*.

En relación con el viaje a China, según el asesor de viajes, nadie lo llamó para decirle que el funcionario no viajaba, que solo Hermes Navarro lo hizo, pero no de manera escrita, por lo tanto, no oficial y que en el momento que se dio cuenta que no viajó, habló con la aerolínea y le permitieron (por tratarse de VEMSA) congelar el boleto hasta el 01 de agosto de 2017, pero solo se puede aplicar para un viaje del señor Navarro en rutas de China Southern.

Referente al viaje a Egipto, fue hasta el día 28 de octubre 2016 a las 4:06 p.m. (fecha en que el señor Navarro viajaría) que él hizo gestiones ante la Gerencia para que el Instituto no perdiera el dinero, y le comunicó que había sido convocado a la “Segunda –y última- Reunión del Grupo de Expertos Encargados de Redactar la Convención de Ética en el Turismo en la sede de la OMT- Madrid, España”, y que era posible cambiar antes de las 4:30 p.m. de ese día (28/10/16) el boleto. Sin embargo, IBERIA no permitió hacer el cambio.

Es importante indicar que, la invitación a la “Segunda –y última- Reunión del Grupo de Expertos Encargados de Redactar la Convención de Ética en el Turismo en la sede de la OMT- Madrid, España”, la recibió el señor Navarro el 6 de setiembre de 2016.

Al respecto, la norma 4.2.f) de las NCISP indica que las actividades de control deben ser de conocimiento general, y comunicarse a los funcionarios que deben aplicarlas en el desempeño de sus cargos. Dicha comunicación debe darse preferiblemente por escrito, en términos claros y específicos.

También la norma 1.5 de las NCISP establece que es responsabilidad de los funcionarios, de manera oportuna, efectiva y con observancia a las regulaciones, realizar las acciones pertinentes y atender los requerimientos para el debido diseño, implantación, operación y fortalecimiento del SCI.

**Como no existe el procedimiento ni se instruyó a ningún funcionario anular los trámites realizados de los dos viajes del señor Navarro del Valle, se tuvo el riesgo de pérdida de ₡1.710.032,73. Sin embargo, fue por una intervención del ejecutivo de la agencia de viajes que se logró congelar el boleto a China (hasta el 01 agosto 2017) y por diligencias del señor Navarro (viaje a Egipto) que se pudo aplicar el costo del boleto al viaje que realizó a España recientemente, por lo tanto, el ICT solo incurriría en gastos por concepto de penalización y de nivelación de tarifa.**

**Instituto Costarricense de Turismo**  
**Auditoría Interna**



#### **4. Compra de boletos con mucha anticipación a la realización del evento**

El boleto para el viaje a China se compró con un mes y diecisiete días de anticipación, por su parte el de Egipto, se adquirió con dos meses de antelación a la realización del viaje, según el colaborador Hermes Navarro el trámite se hace con tiempo para ahorrarse a veces hasta un 50% del precio que se paga cuando se compra a pocos días del viaje.

Por normativa deben comprarse los boletos que resulten más económicos para el Instituto, por esta situación los mismos tienen muchas restricciones, una de ellas es que no son transferibles en caso de que el funcionario no pueda viajar.

Al respecto, uno de los objetivos del control interno es garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.<sup>4</sup>

Además, según el artículo 12 de la LGCI son deberes de los titulares subordinados, velar por el adecuado desarrollo de la actividad del Instituto, tomar de inmediato las medidas correctivas, antes cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades y asegurarse que el sistema de control interno sea aplicable, completo, razonable, integrado y congruente.

Por su parte, la norma 1.3.c)<sup>5</sup> establece como característica del sistema de control interno que debe ser razonable, es decir, debe estar diseñado para lograr los objetivos del sistema y para satisfacer con la calidad suficiente y necesaria las necesidades de la institución, con los recursos que ésta posee y a un costo razonable.

También la 4.2.c) de las NCISP señala que las actividades de control deben presentar una relación satisfactoria de costo-beneficio, de manera que su contribución esperada al logro de los objetivos, sea mayor que los costos requeridos para su operación.

**El adquirir los boletos con mucha antelación aumenta el riesgo de que si por alguna razón el funcionario no pueda viajar, el boleto no se pueda transferir a otro colaborador, ya que son adquiridos con muchas restricciones, lo que generaría pagos de penalización y nivelación de tarifas cuando el funcionario tenga que cambiar la fecha del viaje.**

---

<sup>4</sup> Inciso c), artículo 8 LGCI

<sup>5</sup> Normas de Control Interno para el Sector Público (NCISP)

**Instituto Costarricense de Turismo**  
**Auditoría Interna**



## **5. Procedimiento para el trámite de autorización de viajes al exterior**

La Gerencia no cuenta con un procedimiento para el análisis y autorización de los viajes al exterior.

Una adecuada definición de procedimientos permitirá que éstos se constituyan en una guía de trabajo, para que las actividades se ejecuten de una forma más eficiente; asimismo proporcionan uniformidad en la interpretación y aplicación de políticas, permiten la coordinación y revisión constante sobre lo que se hace, promueven un adecuado desempeño de los funcionarios, un uso racional de los recursos y facilitan la labor de supervisión de las tareas.

Un manual de procedimientos consiste en un documento que contiene en forma sistemática y ordenada el conjunto de métodos y operaciones destinados a realizar una tarea determinada, es decir, presenta los diferentes pasos por seguir, ordenados en secuencia lógica, para ejecutar una actividad particular. Contiene una descripción de los distintos pasos u operaciones que componen el proceso, indicando generalmente lo siguiente: quién, cómo, dónde, cuándo y para qué se ha de efectuar.

Dentro de este manual deben incluirse como parte importante los procedimientos relacionados con la autorización, registro y control de las operaciones. Deben ser revisados periódicamente con el propósito de evaluar su funcionalidad e implantar las modificaciones que se consideren pertinentes por parte de la unidad facultada para emitirlos.

El no contar con manuales de procedimientos podría impedir que las actividades se realicen de una forma más eficiente, que no haya uniformidad en la interpretación y aplicación de directrices. Además, limitaría la supervisión en las tareas ejecutadas, por lo tanto, se aumentaría la propensión al error. Quizás por la ausencia de esta herramienta no está claro quién debe realizar las cancelaciones de los trámites cuando se suspende un viaje.

Las situaciones antes detalladas se presentan porque no se cuentan con actividades de control o las que se tienen no están siendo efectivas en cuanto a:

- a) Establecer los canales adecuados de comunicación y coordinación que permitan conocer con antelación los funcionarios designados por la Presidencia Ejecutiva para atender los asuntos que también participa ese Despacho.
- b) La emisión y solicitud de instrucciones por escrito.
- c) Anular los trámites realizados cuando se cancelen viajes previamente aprobados y para gestionar a su debido tiempo la utilización de los boletos que producto de esas cancelaciones se congelen, como por ejemplo el boleto que se compró para el viaje a China, que se puede utilizar antes del 2

## Instituto Costarricense de Turismo

### Auditoría Interna



de agosto de 2017, de otra manera se podría perder la suma originalmente cancelada por la Institución.

- d) Determinar lo ventajoso o no (costo-beneficio) que es para el ICT que se compren los tiquetes con mucho tiempo de anticipación a la realización de los eventos.
- e) El análisis y autorización de los viajes al exterior.

De acuerdo con lo indicado anteriormente y por la competencia que le asiste a esa Gerencia como administrador general, jefe superior de la Institución y responsable del eficiente y correcto funcionamiento administrativo del Instituto, se advierte sobre lo importante que es para el Instituto contar con actividades de control que contribuyan a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del sistema de control interno que debe imperar en el trámite de autorización de viajes al exterior.

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

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

Atentamente,

Fernando Rivera Solano  
**Auditor Interno**

FRS / ran

C. Consecutivo