

Instituto Costarricense de Turismo
Auditoría Interna



14 de marzo de 2018
AI-175-2018

Dr. Alberto López Chaves
Gerente General

Asunto: Remisión de Informe AI-O-02-2018

Estimado señor:

Se remite el informe N° AI-O-02-2018, en el cual se consignan los resultados de la “Auditoría operativa realizada a la autorización de gastos de viaje y transporte”.

El día 14 de marzo de 2018 la Auditoría Interna expuso los resultados, la conclusión y las recomendaciones obtenidas del estudio a la Gerencia y a los responsables de poner en práctica las recomendaciones.

Las recomendaciones se emiten al amparo del artículo 35 de la Ley Orgánica del Instituto, y a lo indicado en los artículos 22, 35 y 36 de la Ley N° 8292 “Ley General de Control Interno”, que establecen un plazo de 10 días hábiles, para ordenar la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de ellas, debe dentro ese plazo señalado elevar el informe a la Junta Directiva con las objeciones y soluciones alternas, con copia a la Auditoría Interna, para el análisis y resolución definitiva.

De aceptarse las recomendaciones, favor suministrar copia de las órdenes emitidas dentro de los próximos diez días hábiles, contados a partir del día siguiente al recibo del presente informe, para que los funcionarios responsables cumplan con lo recomendado por esta Auditoría Interna.

Favor adjuntar en el sistema GPA, dentro de los 15 días hábiles posteriores a la fecha en que instruyó la implementación de las recomendaciones, el Plan de Implementación de las recomendaciones, que incluya de manera precisa las actividades necesarias, los responsables de desarrollarlas, los plazos y de requerirse los recursos.

Instituto Costarricense de Turismo
Auditoría Interna



Dado que ese Plan es la base para verificar por parte de la Auditoría Interna la implementación de lo recomendado, se solicita comunicar cualquier modificación que a futuro se requiera previo al vencimiento de las fechas establecidas en el plan.

Por último, respetuosamente se advierte sobre las posibles responsabilidades en que se puede incurrir por el incumplimiento injustificado de los deberes asignados según el artículo 39 de la Ley 8292.

Atentamente,

Fernando Rivera Solano
Auditor Interno

FRS / kfs

- C. Lic. Juan Huertas Cerdas, Jefe
Departamento de Ingresos
MBA. Alcides Mora Sánchez, Jefe
Departamento Administrativo
Consecutivo

INFORME N° AI-O-02-2018

**“INFORME SOBRE LA AUDITORÍA OPERATIVA REALIZADA A LA
AUTORIZACIÓN DE GASTOS DE VIAJE Y TRANSPORTE ”**

MARZO, 2018

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO DEL ESTUDIO	1
1. INTRODUCCIÓN.....	2
1.1 Origen del estudio.....	2
1.2 Objetivo del estudio.....	2
1.3 Alcance de la auditoría.....	2
1.4 Normas técnicas de la auditoría.....	3
1.5 Marco legal	3
1.6 Limitación.....	3
1.7 Comunicación verbal de los resultados de la auditoría.....	4
2. RESULTADOS.....	5
a) Autorización de los viajes al exterior	5
b) Uso del Pasaporte de Servicio	6
c) Exoneración Impuesto Pasajes Internacionales	8
d) Trámite de exoneración de los derechos de Salida del Territorio Nacional	9
e) Beneficios por medio de los contratos turísticos y Cuota de Accionistas	11
f) Póliza Seguro de Viajero	12
g) Procedimiento de autorización viajes al exterior	13
h) Otra normativa aplicable	14
Causas	15
Efectos	16

RECOMENDACIONES	16
3. CONCLUSIÓN.....	18

RESUMEN EJECUTIVO DEL ESTUDIO

El estudio se realizó con el objetivo de evaluar la eficacia, oportunidad y economía del proceso seguido en el trámite de gastos de viaje y transporte para determinar oportunidades de mejora.

La norma 4.5 de las Normas de Control Interno para el Sector Público establece que se deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas.

Este informe refleja la importancia de que la Institución cuente con herramientas que puedan mejorar y rediseñar el flujo de trabajo para hacerlo más eficiente y adaptarlo a las necesidades de los usuarios, ya que se determinó oportunidades de mejora en el trámite de gastos de viaje y transporte tanto dentro como fuera del país.

La falta de revisión de los procesos que se siguen a nivel institucional podría incrementar el riesgo de duplicidad de actividades, incremento de costos, ejecución de acciones innecesarias, desconocimiento de la propia institución, así como falta de medición efectiva del desempeño de los procesos, de ahí la importancia de que los procesos deben estar basados en un enfoque de efectividad y de mejoramiento continuo.

Con el propósito de subsanar las oportunidades de mejora determinadas, se giraron recomendaciones tendientes, a la revisión de la gestión de autorización gastos de viaje y transporte, con la finalidad de que las oportunidades de mejora identificadas por el estudio, así como otras que se determinen producto del análisis a realizar sean subsanadas considerando la normativa pertinente para que la gestión sea eficaz, eficiente y lo más económico para el ICT.

AI-O-02-2018

“INFORME SOBRE LA AUDITORÍA OPERATIVA REALIZADA A LA AUTORIZACIÓN DE GASTOS DE VIAJE Y TRANSPORTE ”

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Origen del estudio

El estudio se llevó a cabo con fundamento en las competencias conferidas a la Auditoría Interna en la Ley Orgánica del ICT, la Ley General de Control Interno y Plan de Trabajo Anual.

1.2 Objetivos General

Evaluar mediante los procedimientos de auditoría, la eficacia, oportunidad y economía en el trámite de autorización de gastos de viaje y transporte, para determinar oportunidades de mejora.

1.3 Alcance de la auditoría

El período de examen comprendió la aprobación de los trámites de gastos de viaje y transporte gestionados por los funcionarios del ICT en el período entre enero y setiembre de 2017.

Para evaluar los trámites aprobados, se seleccionó la metodología de muestreo numérico determinándose como población los adelantos de gastos para viajes al exterior e interior del país, del período indicado, para determinar la muestra a evaluar.

En el desarrollo del estudio se solicitó información a los Departamentos involucrados en la aprobación del trámite de gastos y transporte, a saber: Gerencia, Administrativo, Proveeduría, Ingresos, Financiero, así como a los Departamentos en los que laboran los funcionarios seleccionados en la muestra.

Esta Auditoría Interna no ha realizado estudios previos relacionados con la actividad evaluada, por lo que consideró oportuno realizar una auditoría operativa para determinar la efectividad en la tramitología relacionada con el adelanto de gastos de viaje y así determinar posibles oportunidades de mejora producto de la auditoría realizada.

1.4 Normas técnicas de la auditoría

La auditoría se efectuó de conformidad con la normativa aplicable al ejercicio de la Auditoría Interna, las “Normas Generales de Auditoría para el Sector Público”, el “Manual para el Ejecución de los Servicios de la Auditoría Interna”, así como el Sistema de Gestión de Calidad de la Auditoría Interna y otra normativa conexas.

1.5 Marco legal

- Ley Orgánica del ICT
- Ley Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos
- Ley General de Migración y Extranjería
- Ley General de la Administración Pública
- Ley Reguladora de los Derechos de Salida del Territorio Nacional
- Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos
- Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos
- Reglamento para la recaudación, control y fiscalización del impuesto del 5% sobre el valor de los pasajes vendidos en Costa Rica
- Reglamento de Gastos de Viaje y de Transporte para Funcionarios Públicos
- Reglamento Interno de Gastos de Gira o Viaje y de Transporte
- Normas de Control Interno para el Sector Público
- Informe N° 120/99 denominado “Informe sobre los resultados de un estudio efectuado en el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), en relación con gastos de viaje en el exterior”, emitido por la Contraloría General de la República
- Directriz emitida por la Gerencia (G-1054-2016 del 14/06/2016) denominada “Uso de la Firma Digital y Gestión Electrónica de Documentos”
- AI-Ad-010-2017 denominado “Servicio Preventivo sobre aspectos de control interno observados en el trámite de aprobación de viajes al exterior”
- Guía para Elaboración de Manuales de Procedimientos Internos
- Contratos Turísticos
- Acciones Cuota Accionistas LACSA (AVIANCA)

1.6 Limitación

No se determinó limitación alguna en el desarrollo del estudio.

1.7 Comunicación verbal de los resultados de la auditoría

En reunión celebrada el día 14 de marzo de 2018 a las nueve horas en la sala de reuniones de la Auditoría Interna, se expusieron los resultados, conclusiones y recomendaciones del presente informe ante: Dr. Alberto López Chaves, MBA Gerente General, Lic. Juan Huertas Cerdas, Jefe Departamento de Ingresos y Lic. Alcides Mora Sánchez, Jefe Departamento Administrativo.

2. RESULTADOS

Se inicia este capítulo presentando un resumen de la normativa, documentación y trámites dispuestos para cada una de las actividades o etapas que deben cumplirse para solicitar el adelanto de los gastos de viaje. Lo anterior, según la documentación observada en la muestra determinada para los fines del presente estudio.

a) AUTORIZACIÓN DE LOS VIAJES AL EXTERIOR

El artículo 7 del “Reglamento de Gastos de Viaje y de Transporte para Funcionarios Públicos¹” – en adelante “Reglamento de la Contraloría”-establece que “...le corresponde a la Autoridad Superior Administrativa del ente público respectivo, dictar el acuerdo de autorización de los viajes al exterior (...) A su vez le corresponderá **al jerarca dictar el acuerdo de autorización de viajes al exterior cuando se trate de la Autoridad Superior Administrativa, del auditor y sub-auditor internos y de los miembros del órgano colegiado...**” (el destacado no corresponde al original)

Coincidente con lo anterior, el artículo 19 del “Reglamento Interno de Gastos de Gira o Viaje y de Transporte” – en adelante “Reglamento Interno”-, establece que a **la Gerencia le corresponde autorizar los acuerdos de viaje al exterior para los funcionarios**, y al Órgano Colegiado cuando se trate del Presidente Ejecutivo, Miembros de Junta Directiva, Gerente y Auditor. (el destacado no corresponde al original)

A partir de lo dispuesto en los citados reglamentos y en cumplimiento al numeral 11 constitucional referido al principio de legalidad, debe seguirse sobre la línea de que quien autoriza los viajes al exterior de los funcionarios, excepto los viajes de los miembros de la Junta Directiva, del Auditor Interno y los propios, es el Gerente.

El procedimiento “Autorización de Viajes al Exterior”, que se encuentra en proceso de revisión presenta la siguiente actividad:

“Consultar a la Presidencia Ejecutiva, si la persona que designa la Jefatura puede realizar el viaje y el funcionario verificara previa consulta a la Presidencia Ejecutiva. Vigente a partir del actual ministro.” (sic)

¹ R-DC-114-2011. – Contraloría General de la República. del 7/7/2011.

La actividad indicada, por corresponder a una relacionada con la gestión administrativa, podría no pertenecer a las que establece la normativa como propias del Presidente Ejecutivo, aunque de acuerdo con la muestra analizada, la aprobación de los viajes la otorgó el Gerente por escrito. Según consulta a la Gerencia General, todos, sin excepción, contaban de previo con el visto bueno verbal del Presidente Ejecutivo.

En cuanto a las funciones del Gerente, la Procuraduría General emitió el 6 de diciembre de 2010 el Criterio C-244-2010, que en su conclusión indica lo siguiente:

“2. Las funciones que puede ejecutar el Gerente como jerarca ejecutivo en materia administrativa, son las establecidas en la Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Turismo y demás normas especiales, que le conceden la atribución de llevar a cabo la gestión administrativa de la institución, en su condición de administrador general y jefe superior de las dependencias a su cargo, encargado además del eficiente y correcto funcionamiento administrativo.”

En relación con la aprobación de los viajes al exterior, en el AI-Ad-010-2017 denominado “Servicio Preventivo sobre aspectos de control interno observados en el trámite de aprobación de viajes al exterior”, también se había indicado lo que establece el artículo #7 del Reglamento de la Contraloría y el artículo #19 del Reglamento Interno.

b) USO DEL PASAPORTE DE SERVICIO

El pasaporte de servicio es un documento migratorio, que – para el caso que interesa - indica que su poseedor es un funcionario de la Administración Pública que viaja en razón de su cargo y su finalidad es facilitar el tránsito, las relaciones y obtener de los gobiernos el trato correspondiente, además quienes viajen con pasaporte de servicio están exentos de pago de los tributos migratorios².

La obligación de utilizar el pasaporte de servicio, entre otras normativas, proviene del artículo 33 del Reglamento de la Contraloría, al establecer que en lo posible se velará para que sus funcionarios lo utilicen para acceder a la exoneración del impuesto de salida y en caso contrario, deberá justificarse si no se usa para poder autorizar el pago de los impuestos de salida.

El Reglamento Interno -artículo 22- en consonancia con el de la Contraloría, también establece que se debe gestionar dicho documento para no pagar esos impuestos. Advirtiendo que: **“En caso de extrema urgencia debidamente**

² Artículo 141 de la Ley General de Migración y Extranjería.

justificada, previa autorización de la Gerencia o la Junta Directiva, el funcionario podrá utilizar el pasaporte personal y se le reconocerán los gastos migratorios. Si el funcionario decide viajar con su pasaporte personal deberá asumir los gastos migratorios. (el destacado no corresponde al original).

Por su parte la Contraloría General de la República en el informe N° 120/99 denominado *“Informe sobre los resultados de un estudio efectuado en el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), en relación con gastos de viaje en el exterior”*, emitió la siguiente disposición:

“e) Definir por escrito y poner en práctica el procedimiento necesario, para que en todos los viajes que realicen los funcionarios en representación del ICT para asistir a eventos internacionales, se solicite el pasaporte de servicio y la respectiva visa de salida del país que otorga el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, de manera que ese Instituto no tenga que incurrir en gastos innecesarios por concepto de impuestos migratorios. [Ver inciso c), punto 2.1.3 de este informe].”

Para tramitar la solicitud de visa de salida de Costa Rica, el requisito es presentar el acuerdo (digital) y los ¢300 de timbres fiscales, éstos se deben presentar de forma física.

A partir de la definición dada, y lo dispuesto en la reglamentación y la disposición de la Contraloría General, queda clara la obligación sobre el uso del pasaporte de servicio para no incurrir en el pago de impuestos de salida del país.

El ICT pagó \$87.00 (aproximadamente ¢50.199,00) por concepto de impuestos de salida del país, por no tramitarse el pasaporte de servicio en los tres casos identificados en el presente estudio.

No obstante, lo anterior, según la muestra analizada, solamente en uno de los cinco casos analizados se tramitó el pasaporte de servicio. En un caso, no se gestionó porque el boleto y el impuesto fue pagado por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de Perú, por lo que no fue necesario solicitar el pasaporte oficial.

En los otros tres casos, se pudo observar que la invitación o la aprobación del viaje, se tenía con suficiente tiempo para iniciar los trámites y aunque la Gerencia aprobó los viajes el mismo día o el día siguiente, la solicitud de aprobación fue presentada cerca de las fechas de viaje, lo que aparentemente no permitió realizar el trámite para la solicitud del pasaporte de servicio.

A continuación, se muestra un cuadro con las fechas aprobación de los viajes de los funcionarios que no tramitaron el pasaporte de servicio:

Funcionario	Autorización Participación	Fechas Evento	Fechas Viaje	Presentación Aprobación Viaje a la Gerencia	Aprobación Viaje Gerencia
Alejandro Castro	SJD-158-2017 31/05/2017	11 al 13 Julio 2017	9 al 14 Julio 2017	03/07/2017 ³	G-1198-2017 (04/07/2017)
Heilyn James	SJD-170-2016 29/06/2016 SJD-038-2017 ¹ 08/02/2017	14 al 16 Febrero 2017	13 al 17 Febrero 2017	08/02/2017 ⁴	G-0280-2017 (08/02/2017)
Hermes Navarro	No se tiene por escrito la fecha de autorización	27 al 28 Junio 2017	26 al 29 Junio 2017	20/06/2017 ⁵	G-1105-2017 (20/06/2017)

1 Modificación al SJD-170-2016 aumentar la participación a 3 funcionarios

2 La fecha de recibido de la invitación es el 10 de abril de 2017

3, 4, 5 Fecha tomada de la presentación del Formulario para aprobación de gastos de viaje al exterior

c) EXONERACIÓN IMPUESTO PASAJES INTERNACIONALES

Para realizar el trámite de exoneración del impuesto del 5% del valor del boleto aéreo sobre pasajes internacionales, una vez aprobada la compra del boleto, el funcionario debe solicitar al Departamento de Ingresos la exoneración.

A lo interno del Departamento de Ingresos, se generan una serie de actividades para realizar el procedimiento del no pago del impuesto y posteriormente el traslado del documento a la Unidad de la Proveeduría para que se remita a la Agencia de Viajes donde se aplica la exoneración del impuesto.

Realizar esta labor, en el Departamento de Ingresos, requiere aproximadamente de 21 minutos de un profesional por cada exoneración, con un costo aproximado de ₡4.680,19. Este tiempo podría ser utilizado en otras actividades sustantivas como lo sería la fiscalización y recaudación de los impuestos.

Valga indicar, que el Departamento de Ingresos por medio de su proceso de fiscalización, verifica que las agencias de viajes cancelen al ICT el impuesto del 5% sobre pasajes internacionales que retuvieron cuando vendieron los boletos.

Esta Auditoría Interna en procura de la eficiencia de la gestión y la economía de recursos institucionales en el trámite de exoneración de este impuesto, solicitó criterio al Departamento de Ingresos³ sobre la obligatoriedad o no del ICT de realizar el trámite de exoneración del impuesto cuando un colaborador va a viajar, y sobre la posibilidad que se pague el impuesto y luego la Agencia lo reintegre según lo establece la normativa correspondiente.

El Departamento de Ingresos indicó⁴ lo siguiente:

“Al efecto el artículo 16 -1 de la Ley General de la Administración Pública dispone que:

En ningún caso podrán dictarse actos contrarios a reglas de la ciencia o la técnica, o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia.

(...)

Tomando en consideración que no se vislumbra una transgresión a los procedimientos legales con que el I.C.T. pague el impuesto sobre los boletos que adquiera y en el momento en que la agencia de viajes declare y pague el impuesto sobre los boletos en la declaración correspondiente, se aplicaría un reembolso tácito de la suma pagada, con lo que se estaría cumpliendo el fin del procedimiento de la “confusión”, cual es, el que la Administración no tenga que sufragar el monto del tributo sobre los tiquetes que adquiera; así como en aplicación del principio de costo-beneficio, se estima procedente que el I.C.T. al momento de comprar los boletos aéreos que requiere, para el cumplimiento de sus fines, pague también el impuesto, el cual se recuperara en el momento en que la agencia de viajes declare y pague el impuesto sobre los boletos en cuestión, dentro de la declaración correspondiente. El impuesto cancelado por la agencia de viajes es verificado posteriormente, dentro de proceso de fiscalización que aplica el Departamento de Ingresos

En cuanto a la verificación de la adecuada recaudación del impuesto, el Reglamento para la recaudación, control y fiscalización del impuesto del 5% sobre el valor de los pasajes vendidos en Costa Rica, para cualquier clase de viajes internacionales establece lo siguiente:

³ AI-010-2018 (10/01/2018)

⁴ DI-0014-2018 (15/01/2018)

“Artículo 7º- Sujeto Activo del Tributo. El I.C.T., es el sujeto acreedor del impuesto del 5% en la venta de pasajes internacionales y por tanto el ente facultado para llevar a cabo todas las actuaciones necesarias para la adecuada recaudación, control, y fiscalización de este tributo.”

d) TRÁMITE DE EXONERACIÓN DE LOS DERECHOS DE SALIDA DEL TERRITORIO NACIONAL

El artículo 7 de la Ley N° 9156 “Ley Reguladora de los Derechos de Salida del Territorio Nacional” establece:

“Personas exentas del pago del tributo: Estarán exentas del pago de este tributo, sin necesidad de pronunciamiento administrativo previo:

(...)

c) Los costarricenses que viajen con pasaporte diplomático o pasaporte de servicio...”

La Gerencia es la que realiza el trámite para exonerar del pago del impuesto de salida. Para cumplir este trámite se solicita al colaborador la siguiente información:

- Nombre del funcionario
- Fecha de salida
- Fecha de regreso
- Oficio de autorización de viaje

La anterior información es parte de la que el funcionario debió haber incluido en el “Formulario para Aprobación de Gastos de Viaje al Exterior”.

La Gerencia tiene designado a un colaborador para que realice esta actividad, la cual representa un costo aproximado de ₡660,00 y un tiempo aproximado de 5 minutos por cada de exoneración del impuesto.

La Gerencia envía el documento de exoneración al funcionario para que realice el trámite correspondiente y no lo envía directamente a la Proveeduría para se realice la compra sin el impuesto de salida.

Como antecedente, se tiene que la Contraloría General de la República en el informe N° 120/99 denominado “Informe sobre los resultados de un estudio efectuado en el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), en relación con gastos de viaje en el exterior”, dispuso poner en práctica el procedimiento para que la institución no tenga que incurrir en gastos migratorios.

Por su parte, el inciso j) del artículo 32 de la Ley Orgánica del ICT establece que el Gerente podrá delegar sus atribuciones en otros funcionarios, salvo cuando su intervención personal fuere legalmente obligatoria.

Además, señala que se debe asegurar que la delegación de funciones se realice de conformidad con el bloque de legalidad, y de que conlleve la exigencia de la responsabilidad correspondiente y la asignación de la autoridad necesaria para que los funcionarios respectivos puedan tomar las decisiones y emprender las acciones pertinentes.

También, el artículo 9 de la Ley Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos establece lo siguiente:

“Ningún administrado deberá acudir a más de una instancia, entidad u órgano público, para la solicitud de un mismo trámite o requisito, que persiga la misma finalidad. Las diferentes entidades u órganos de la Administración Pública que, por ley, están encargados de conocer sobre un trámite o requisito cuyo fin es común, complementario o idéntico, deberán llegar a un acuerdo para establecer un trámite único y compartido, así como la precedencia y competencia institucional.”

(...)

Por su parte, el Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos define el principio de eficiencia como *“La aplicación más conveniente de los recursos asignados para maximizar los resultados obtenidos o esperados.”*

e) BENEFICIOS POR MEDIO DE LOS CONTRATOS TURÍSTICOS Y CUOTA DE ACCIONISTAS

El contrato turístico al amparo de la Ley N° 6990 establece como compromisos de las empresas de hospedaje, lo siguiente: *“Colaborar con el Instituto en sus programas de capacitación y promoción, con un aporte sin costo para éste, equivalente a la utilización de un día por año, por cada habitación del Hotel, sujeta a espacio.”* La Gerencia es la que da el visto bueno para el hospedaje al amparo de los contratos firmados por las empresas y el ICT.

En el caso aerolíneas, el contrato firmado con Líneas Aéreas de España, establece como compromisos de la empresa: *“Colaborar con el Instituto en sus programas de promoción y capacitación turística mediante el otorgamiento de pasajes ida y regreso en cualquiera de la rutas regulares de la empresa autorizadas por las autoridades de Aviación Civil de Costa Rica en una porción de un pasaje por cada 10 vuelos que efectúe la compañía desde Costa Rica en el término de un año, aunque con un mínimo de 10 pasajes por año...”*

Por su parte el documento que firmó el ICT con la empresa “LACSA” (actualmente AVIANCA) para la adquisición de las acciones indica en su artículo tercero lo siguiente: “...lo que le asegura a este Instituto el disfrute anual de 725 derechos de pasaje aéreo por la propiedad de la totalidad de acciones” (...) La empresa define anualmente las rutas a las cuales tiene derecho el ICT para el disfrute de los boletos aéreos.

El Departamento Administrativo tramita estos boletos aéreos y si por motivos de ruta o cualquier otra situación no se puede realizar la adquisición, remite oficio dirigido a al funcionario solicitante por medio de la mensajería interna, para que gestione la compra del boleto aéreo por medio de la Proveeduría. Cabe indicar que La Gerencia mediante Directriz G-1054-2016 (14/06/2016) estableció que: “La documentación formal que se emite y firme por las jefaturas, del ICT, se suscribirá utilizando la firma digital (...) Toda comunicación se hará mediante correo electrónico institucional...”

Los boletos aéreos otorgados mediante los contratos turísticos, son sujetos a la disponibilidad de espacio de las líneas aéreas. Por su parte, los de la cuota de accionistas son solamente para rutas de LACSA (AVIANCA), sin embargo, siempre se debe consultar al Departamento Administrativo sobre la disponibilidad.

De los cinco casos analizados, en tres se compraron los boletos y la justificación fue porque por medio del contrato turístico no había espacio confirmado y por medio de la Cuota de Accionistas no se viaja a esos destinos. En otro caso se autorizó la compra directa del tiquete aéreo debido al tiempo con el que se contaba para realizar todos los trámites de viaje y el otro caso como se indicó en el punto a), había sido donado por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de Perú.

El artículo 32 de la Ley Orgánica del ICT establece que el Gerente será el responsable ante la Junta Directiva, del eficiente y correcto funcionamiento administrativo de la Institución, y tendrá las siguientes atribuciones: (...) “j) Delegar sus atribuciones en otros funcionarios del Instituto, salvo cuando su intervención personal fuere legalmente obligatoria;”

f) PÓLIZA SEGURO DE VIAJERO

El Reglamento de la Contraloría indica lo siguiente:

“Artículo 47.-Póliza de seguro de viajeros. Se autoriza a la Administración Activa para que suscriba pólizas de seguro de viajeros para cubrir los gastos que se generen en los casos de lesiones, enfermedad o muerte del funcionario, incluyendo en este último caso los gastos derivados por el traslado del cuerpo hasta Costa Rica. Lo anterior siempre y cuando estos gastos no estén siendo cubiertos por algún organismo auspiciador, y además no existan convenios internacionales

de reciprocidad entre la Caja Costarricense de Seguro Social y algún otro órgano de seguridad social del país de que se trate, que cubran esos conceptos.”

Por su parte, el Reglamento Interno, en su artículo 28 señala lo siguiente:

“Reconocimiento de póliza de accidente, enfermedad y gastos menores. Con fundamento en lo dispuesto por el Reglamento de Gastos de Viaje de la Contraloría General, el ICT reconocerá el pago de la Póliza de Accidente y de Enfermedad, con las aseguradoras autorizadas por la Contraloría General de la República, con una prima básica por el término de la gira oficial, para aquellos eventos o actividades en que esta cobertura no se dé por el organismo auspiciador o no existan convenios de reciprocidad con la Caja Costarricense del Seguro Social. Será responsable el Proceso Financiero de verificar lo correspondiente.”

No obstante que la normativa prevé el pago de la póliza y que se entiende como una medida para mitigar cualquier riesgo asociado a enfermedad o accidente que pudiera tener el funcionario, de los cinco casos analizados según la muestra, se determinó que en un caso no se tramitó la póliza de seguro de viajero, justificando el funcionario que utilizó la póliza de la agencia de viajes, sin embargo, dicha póliza no tiene las mismas coberturas de las pólizas del INS.

De acuerdo con el procedimiento y al recorrido realizado por esta Auditoría, no se estableció una actividad de control para verificar que los funcionarios siempre viajen con la póliza de seguros.

g) PROCEDIMIENTO DE AUTORIZACIÓN VIAJES AL EXTERIOR

La Gerencia envió a esta Auditoría Interna mediante oficio G-1903-2017 el procedimiento “Autorización de Viajes al Exterior”, el cual no ha sido comunicado a al personal, ya que la Unidad de Planificación lo devolvió a la Gerencia con correcciones y porque faltaba el flujograma, sin que, al 26 de febrero anterior, haya sido presentado nuevamente a la Unidad de Planificación.

De la revisión general del procedimiento no se observaron las siguientes actividades:

- Solicitud de boletos aéreos por medio de los contratos turísticos y/o Cuota de Accionistas
- Exoneración del impuesto sobre pasajes internacionales
- La participación del Departamento de Recursos Humanos cuando el viaje corresponde a una capacitación, para determinar si el mismo se encuentra dentro del Plan Institucional de Capacitación.

Además, de la lectura de las actividades se determina que algunas no están claras en cuanto a la secuencia o cronología y responsables.

Al respecto, la Guía para Elaboración de Manuales de Procedimientos Internos, en cuanto a la importancia de los procedimientos establece lo siguiente:

“Los procedimientos son instrumentos valiosos de la gestión administrativa que facilitan las labores de mando y ayudan a los empleados a la mejor comprensión de sus tareas, en los cuales se detallan las actividades a realizar en diferentes procesos institucionales.

Constituyen reglas que señalan la secuencia cronológica de una acción determinada, incluyendo como deben llevarse a cabo las labores, cuándo y quién debe realizarlas. Debe mostrar la forma más adecuada de hacer las cosas, tomando en cuenta el tiempo, el esfuerzo y los costos...”

h) OTRA NORMATIVA APLICABLE A TODOS LOS PUNTOS ANTERIORES ES LA SIGUIENTE:

El artículo 32 de la Ley Orgánica del ICT establece que el Gerente será el responsable del eficiente y correcto funcionamiento administrativo de la Institución y como atribución podrá *“...ejercer las funciones inherentes a su condición de administrador general y jefe superior del Instituto, vigilando la organización, funcionamiento y coordinación de todas sus dependencias y la observación de las leyes, reglamentos y resoluciones de la Junta Directiva...”*.

Por su parte, el Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos define el principio de eficiencia como *“la aplicación más conveniente de los recursos asignados para maximizar los resultados obtenidos o esperados.”* y como principio de economía *“la obtención de bienes y servicios al menor costo, en igualdad de condiciones de calidad.”*

La norma 4.5⁵ indica que se deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas.

También la norma 4.1 de las NCISP indica que se deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, las actividades de control pertinentes, las que comprenden las políticas, los procedimientos y los mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales. Dichas actividades deben ser dinámicas, a fin de

⁵ Normas de Control Interno.

introducirles las mejoras que procedan en virtud de los requisitos que deben cumplir para garantizar razonablemente su efectividad.

Por su parte, la norma 4.2 establece que las actividades de control deben reunir los siguientes requisitos:

*“a. **Integración a la gestión.** Las actividades de control diseñadas deben ser parte inherente de la gestión institucional, e incorporarse en ella en forma natural y sin provocar menoscabo a la observancia de los principios constitucionales de eficacia, eficiencia, simplicidad y celeridad, y evitando restricciones, requisitos y trámites que dificulten el disfrute pleno de los derechos fundamentales de los ciudadanos.*

*c. **Contribución al logro de los objetivos con un costo razonable.** 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.”*

En cuanto a las causas identificadas en el presente estudio, se tiene que:

- a) En relación con los niveles de autorización de los viajes al exterior (punto a), la causa obedece a que, en los últimos años por directriz verbal del Presidente Ejecutivo, ha sido costumbre consultarle previamente, no obstante, quien autoriza los viajes al exterior de los funcionarios, excepto los de la Junta Directiva, del Auditor Interno y los propios, es el Gerente.
- b) Referente a los puntos del b) al g) se debe a que la Administración no ha analizado la eficiencia con que se desarrolla la gestión para la autorización del adelanto de gastos de viaje y transporte, lo que no le ha permitido identificar posibles oportunidades de mejora tales como: que en el trámite participan muchas dependencias, una potencial concentración de funciones administrativas u operativas de la Gerencia, mejorar el uso de los recursos, agilizar el trámite, actividades innecesarias o que se pueden modificar.
- c) Por su parte, las razones por las cuales tres de los cinco funcionarios no solicitaron el pasaporte de servicio (punto b) se considera que es por una inoportuna programación del plazo en que se debe tramitar la autorización ante la Gerencia, pues las fechas de evento o el permiso se conocía con suficiente anticipación.

En cuanto a los posibles riesgos o efectos producto de las condiciones y causas determinadas en el presente estudio, se tienen los siguientes:

- a) No contar con un trámite eficiente, oportuno y económico para la autorización de los gastos de viaje y transporte (puntos b al g).
- b) Pago improcedente de impuestos de salida por no tramitar los pasaportes de servicio (puntos b y e).
- c) No tener cuantificado los recursos (tiempo y económicos) que está invirtiendo la institución realizando el trámite de exoneración del impuesto sobre pasajes internacionales, valga indicar al respecto, que el Departamento de Ingresos considera viable que se pague el impuesto y que se recupere por medio de las declaraciones de los entes recaudadores (punto c).
- d) No tener cuantificados los recursos (tiempo y económicos) de la Gerencia en realizar el trámite de la exoneración del impuesto de los derechos de salida del país, la cual es una actividad operativa que podría estar disminuyendo el tiempo para atender funciones sustantivas o estratégicas (punto d).
- e) Que se invierta recursos en el trámite para el boleto, por medio del contrato turístico o la cuota de accionista, que no se utilizan, ya que el primero por ser sujeto a espacio existe el riesgo que el funcionario no llegue a tiempo y no se cumpla el objetivo del viaje, y en cuanto a los de la cuota de accionista porque son para ciertas rutas (punto e).
- f) Que los funcionarios viajen sin la póliza de seguro viajero, expone al ICT a incurrir en gastos adicionales y demandas por parte del funcionario y familiares, lo anterior ante eventuales enfermedades o accidentes (punto f).
- g) Que no exista un procedimiento autorizado, podría generar que se ejecuten actividades innecesarias, que se dificulte la gestión y que aumente la propensión al error (punto g).

3. Recomendaciones

Por lo identificado anteriormente se recomienda a la Gerencia:

1. De previo a la aprobación del procedimiento “Autorización Viajes al Exterior”, valorar la procedencia de solicitar criterio legal, sobre la actividad de consultar a la Presidencia Ejecutiva, antes de que la Gerencia autorice los viajes al exterior de los funcionarios.

2. Que analice la gestión de autorización de gastos de viaje y transporte, con la finalidad de que las oportunidades de mejora identificadas en este estudio, así como otras que se determinen producto del análisis a realizar sean subsanadas, considerando la normativa pertinente y aspecto como: eficacia, oportunidad y economía. El análisis, al menos, deberá contemplar lo siguiente:
 - a) Continuar realizando algunas actividades administrativas u operativas que realiza la Gerencia, tales como la “exoneración del impuesto generado en la Ley 9156 Reguladora de los Derechos de Salida del Territorio Nacional (\$29)” y la de “autorizar el uso del hospedaje para las giras en el interior del país por medio de los contratos turísticos”.
 - b) Si centralizando las funciones, el trámite de autorización sea más eficiente, oportuno y económico y así evitar hasta donde sea posible que funcionarios profesionales ejecuten actividades administrativas.
 - c) La conveniencia de eliminar el trámite de exoneración del impuesto del 5% de los boletos de los funcionarios. Es importante indicar que el Departamento de Ingresos considera viable que se pague el impuesto y que se recupere por medio de las declaraciones de los entes recaudadores.
 - d) La actividad de solicitar boletos aéreos por medio de los contratos turísticos, ya que la utilización de estos está sujeta a disponibilidad de espacio, por lo que existe el riesgo que los colaboradores no lleguen a tiempo a cumplir con sus funciones, impidiendo cumplir con el éxito los objetivos del evento y del Instituto. Asimismo, lo relacionado con boletos de la cuota de accionista de LACSA (AVIANCA).
 - e) Las actividades de control para verificar que los funcionarios siempre viajen con la póliza de seguros, como una medida para mitigar cualquier riesgo asociado a enfermedad o accidente.
3. Solicitar a los funcionarios una oportuna programación del plazo en el que se debe tramitar la autorización de viajes al exterior ante la Gerencia. Lo anterior con el propósito de solicitar el pasaporte de servicio y que el ICT no tenga que incurrir en el pago impuestos de salida.

Las anteriores recomendaciones se emiten al amparo del artículo 35 de la Ley Orgánica del Instituto y a la competencia que facultan los artículos 22, 35 y 36 de la Ley General de Control Interno.

4. CONCLUSIÓN

El estudio permite concluir que la actividad de autorización de gastos de viaje y transporte requiere de una revisión completa, que le permitirá a la Institución identificar oportunidades de mejora que faciliten la labor y así implementar medidas correctivas necesarias, con el fin de que la gestión sea eficiente, oportuna y económica y disminuir los costos en las actividades que se desarrollan. Dichas actividades deben ser dinámicas, a fin de introducirles las mejoras que procedan en virtud de los requisitos que deben cumplir para garantizar el un cumplimiento de objetivos y normativa pertinente.

Subsanando los aspectos identificados en el estudio se fortalecerá el Sistema de Control Interno y a su vez contribuirá a la gestión del riesgo de eficiencia y eficacia en los trámites de gastos de viaje y transporte.

La implementación de las recomendaciones contribuirá a mejorar la autorización de gastos de viaje y transporte necesarios para el cumplimiento de objetivos y la utilización de recursos de manera óptima.