

Instituto Costarricense de Turismo
Auditoría Interna



02 de octubre de 2018
AI-542-2018

Dr. Alberto López Chaves, MBA
Presidente Consejo Director, CIMAT

Asunto: Remisión de Informe AI-O-05-2018

Estimado señor:

Se remite el informe N° AI-O-05-2018, en el cual se consignan los resultados de la auditoría operativa realizada a la Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos Turísticos (CIMAT).

El día 25 de setiembre de 2018 la Auditoría Interna expuso los resultados, la conclusión y las recomendaciones obtenidas del estudio al Consejo Director, al Director Ejecutivo y Coordinadora de la Unidad Técnica 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 discrepan de ellas, debe dentro ese plazo señalado elevar el informe a su superior jerárquico 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.

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.

Instituto Costarricense de Turismo
Auditoría Interna



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,

Lic. Fernando Rivera Solano, MBA
Auditor Interno

FRS / aal

C. MBA. María Amalia Revelo Raventós
Ministra de Turismo
Ing. Oscar Villalobos Charpentier
Director Ejecutivo, CIMAT
Consecutivo



INFORME N° AI-O-05-2018

**“INFORME SOBRE LA AUDITORÍA OPERATIVA REALIZADA A LA COMISIÓN
INTERINSTITUCIONAL DE MARINAS Y ATRACADEROS TURÍSTICOS
(CIMAT)”**

OCTUBRE, 2018

CONTENIDO

INFORME N° AI-O-05-2018.....	1
“INFORME SOBRE LA AUDITORÍA OPERATIVA REALIZADA A LA COMISIÓN INTERINSTITUCIONAL DE MARINAS Y ATRACADEROS TURÍSTICOS (CIMAT)”	1
CONTENIDO	1
RESUMEN EJECUTIVO DEL ESTUDIO	1
AI-O-05-2018	1
“INFORME SOBRE LA AUDITORÍA OPERATIVA REALIZADA A LA COMISIÓN INTERINSTITUCIONAL DE MARINAS Y ATRACADEROS TURÍSTICOS (CIMAT)”	1
1. INTRODUCCIÓN.....	1
1.1 Origen del estudio	1
1.2 Objetivos del estudio	1
1.3 Alcance de la auditoría	1
1.4 Normas técnicas de la auditoría	1
1.5 Marco legal	2
1.6 Limitación	2
1.7 Comunicación verbal de los resultados de la auditoría	2
1.8 Análisis realizado de las observaciones recibidas de la Administración	2
2. RESULTADOS.....	3
2.1 Situación de algunos atracaderos turísticos	3
2.2 Oportunidad en las respuestas de las consultas iniciales.....	7
2.3 Oportunidad en la emisión de la viabilidad técnica	9
2.4 Metodología e informes de fiscalización	11
2.5 Seguimiento a observaciones de fiscalización operativa y constructiva ...	13
2.6 Medición de la Gestión de la CIMAT	14
3. CONCLUSIÓN.....	17

RESUMEN EJECUTIVO DEL ESTUDIO

El estudio se realizó en cumplimiento del Plan Anual de Trabajo, con el objetivo de Evaluar la eficiencia de la gestión operativa de la CIMAT en el cumplimiento de su objetivo.

Del análisis realizado se determinaron oportunidades de mejora en los siguientes puntos:

- Existencia de posibles atracaderos al margen de la ley.
- Desviaciones observadas en el indicador de tiempo de la Consulta Inicial.
- Duración total del Análisis de Viabilidad Técnica.
- Metodología e informes de fiscalización constructiva y operativa.
- Seguimiento a observaciones de fiscalización constructiva y operativa.
- Indicadores de gestión de la CIMAT.

Producto de los resultados obtenidos se generaron recomendaciones dirigidas a subsanar las situaciones determinadas con el fin de fortalecer el sistema de control interno en el proceso de recaudación de los impuestos. Las principales recomendaciones son las siguientes:

- Elaboración de una estrategia para que los atracaderos que se encuentren en una situación irregular puedan normalizar ese estatus.
- Diseño de las actividades de control para asegurar razonablemente el cumplimiento de los acuerdos tomados por el Consejo Director.
- Diseñe y adopte las actividades que contribuyan a planificar de forma razonable el tiempo para atender las consultas iniciales.
- Gestione y presente ante el Consejo Director una estrategia de coordinación con los diferentes entes que intervienen en la emisión de la viabilidad técnica, con la finalidad de cumplir con el plazo establecido en el artículo 32 del Reglamento a la Ley.
- Diseñe y adopte las actividades que contribuyan a planificar de forma razonable y oportuno el tiempo para atender la viabilidad técnica.
- Establecer una metodología que estandarice el proceso de fiscalización de la etapa operativa y constructiva de los proyectos, así como el trabajo de

campo realizado en las giras de etapas preliminares de: consulta inicial, viabilidad técnica y la respectiva emisión de informes.

- Resuelva incluir en el modelo de administración de la Dirección Ejecutiva, indicadores de gestión que contribuyan a llevar una medición de la eficiencia y eficacia de las labores que realiza la CIMAT.

AI-O-05-2018

**“INFORME SOBRE LA AUDITORÍA OPERATIVA REALIZADA A LA COMISIÓN
INTERINSTITUCIONAL DE MARINAS Y ATRACADEROS TURÍSTICOS
(CIMAT)”**

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Origen del estudio

El estudio se originó en atención del Plan Anual de Trabajo de la Auditoría Interna.

1.2 Objetivos del estudio

Objetivo general

Evaluar la eficiencia de la gestión operativa de la CIMAT en el cumplimiento de su objetivo.

1.3 Alcance de la auditoría

Abarcó el periodo comprendido entre mayo 2017 a mayo 2018, y comprendió los siguientes procesos de la CIMAT:

- a) Análisis de consulta inicial (Selección y revisión de los controles principales de una muestra aleatoria y cálculo de indicador de tiempo de ejecución)
- b) Análisis de viabilidad técnica (Selección y revisión de los controles principales de una muestra aleatoria y cálculo de indicador de tiempo de ejecución)
- c) Emisión de visado de planos constructivos (Selección y revisión de los controles principales de una muestra aleatoria y cálculo de indicador de tiempo de ejecución)
- d) Fiscalización de obra constructiva (Prueba analítica de análisis de la metodología de fiscalización)
- e) Fiscalización de gestión operativa (Prueba analítica de análisis de la metodología de fiscalización)

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 con otra normativa conexas.

1.5 Marco legal

La legislación y normativa consultada para la realización del estudio se indica a continuación:

- a) Constitución Política, artículos 2 y 11.
- b) Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos.
- c) Ley de Administración Pública, artículo 269.
- d) Reglamento a la Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos.
- e) Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, artículo 2.
- f) Reglamento Autónomo de Trabajo del IC, artículo 44.
- g) Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Programación, Seguimiento y Evaluación Estratégica de Sectores e Instituciones del Sector Público.
- h) Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, norma 206.
- i) Normas de Control Interno para el Sector Público, norma 3.3.
- j) Guía de buenas prácticas para la construcción y operación de marinas turísticas en Costa Rica.
- k) Manual de procedimientos de la CIMAT.

1.6 Limitación

En el estudio no se presentaron limitaciones que interfirieran con el desarrollo del mismo. Además, la disposición y colaboración de funcionarios de la CIMAT facilitó la labor ejecutada por la Auditoría Interna.

1.7 Comunicación verbal de los resultados de la auditoría

En reunión celebrada el día 25 de setiembre de 2018 a las 11 a.m. en la sala de sesiones de Junta Directiva, se expusieron los resultados, conclusiones y recomendaciones del presente informe ante los integrantes del Consejo Director de la CIMAT, Director Ejecutivo y Coordinadora de la Unidad Técnica.

1.8 Análisis realizado de las observaciones recibidas de la Administración

Durante la conferencia final se plantearon consultas que fueron aclaradas y no ameritaron cambios de fondo en el informe.

2. RESULTADOS

2.1 Situación de algunos atracaderos turísticos

Según los registros de la CIMAT existen 111 atracaderos turísticos, de los cuales solo 13 fueron identificados como:

- 3 abandonados
- 2 uso no identificado
- 1 administrados por el ICT
- 1 administrado por JAPDEVA
- 1 administrados por la Municipalidad
- 1 muelle privado
- 4 no es un atracadero o no es turístico

De los 98 (111-13) atracaderos restantes, solamente 5 comenzaron las gestiones necesarias para legalizar su situación antes de que venciera el plazo establecido para este fin (08 de octubre de 2017).

Ante consulta de esta Auditoría, el Director Ejecutivo indicó que en años anteriores se realizó la siguiente comunicación:

“En fecha febrero 2015, la CIMAT notificó personalmente a los propietarios de atracaderos existentes en Golfito, por ser el sector donde se localizan la mayor cantidad de casos, entregándoles la Guía de Procedimientos y el Formulario de Inspección y Consulta Inicial

Adicionalmente, en noviembre del 2015 CIMAT por medio de oficios CIMAT 394 y 395-2015 insta a todas las municipalidades a comunicar a los propietarios de instalaciones existentes se presenten ante CIMAT para el trámite de legalización. Informando que en la web del ICT se encuentran los requisitos para el procedimiento.

Finalmente, en las visitas posteriores de asesoría técnica a las municipalidades se les informó del proceso de legalización y las fechas límites para realizarlo, octubre 2017.”

En el acta del Consejo Director de la CIMAT N° 10-2017 (28/11/17), la representante del INVU ante la CIMAT, Arq. Sonia Montero Díaz: *“Recomienda elaborar una propuesta a dos años plazo mediante un convenio (...) para plantear una meta y de aquí a dos años tener mapeado todo lo que tiene ver con los muelles o atracaderos.”* Al respecto, se acordó por unanimidad:

“Designar a la Dirección Ejecutiva de CIMAT que apoye y colabore con la propuesta que eventualmente presente el INVU con el propósito de mapear todos los atracaderos de la zona costera del país y su caracterización.”

Sin embargo, el Director Ejecutivo de la CIMAT manifestó (28/8/18): *“Este acuerdo se está valorando con el nuevo representante del INVU ante el Consejo Director toda vez que lo acordado fue de interés directo de la representante del periodo anterior. El Ing. Edgar Jiménez actual representante valora cómo desarrollar una propuesta desde esa Institución”.*

Según el transitorio I¹, las personas físicas o jurídicas que construyeron y operan marinas, atracaderos turísticos y/o proyectos similares y no impliquen modificaciones, tendrán un plazo de 24 meses para **iniciar el trámite** de aprobación de la concesión y el permiso de operación. Dichas actividades deberán registrarse por el procedimiento simplificado que establezca la SETENA, el cual fue emitido en la sesión ordinaria N° 142-2015 SETENA, el 08 de octubre de 2015.

Por su parte, el artículo 13¹ señala que una de las funciones del Consejo Director, corresponde a la vigilancia, el control y la fiscalización de las actividades relacionadas con la construcción, funcionamiento y operación de las Marinas y Atracaderos Turísticos, todo lo cual se hará en forma permanente.

Además, el artículo 74¹ indica:

“El concesionario que inicie la operación de una marina o atracadero turístico sin el recibo a satisfacción de las obras por parte de CIMAT y Municipalidad, el permiso sanitario de funcionamiento vigente por parte del Ministerio de Salud y la respectiva licencia municipal que indica este Reglamento, será sancionado con el cierre inmediato de las instalaciones por parte de la Municipalidad de la jurisdicción respectiva o el Ministerio de Salud según las potestades correspondientes, sin perjuicio de las responsabilidades penales civiles y administrativas que le correspondan.”

Por su parte, la Ley General de Administración Pública, en su artículo 269 señala que la actuación administrativa se realizará con arreglo a normas de economía, simplicidad, celeridad y eficiencia y las autoridades superiores de cada centro o dependencia velarán, respecto de sus subordinados, por el cabal cumplimiento de este precepto, que servirá también de criterio interpretativo en la aplicación de las normas de procedimiento.

¹ Reglamento a la Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos (Publicado en la Gaceta el 20 de febrero de 2014)

Finalmente, en el acta de la sesión N° 09-2017 de la CIMAT (7/11/17) se indicó: “...si bien la Ley de Marinas y Reglamento no establece sanciones, si aplica supletoriamente la Ley de la Zona Marítimo Terrestre, que establece una sanción administrativa en el artículo 13² que señala que la Municipalidad tiene que desalojar a los infractores y demoler las instalaciones. Además que podrían estar sujetos a una denuncia penal, por infringir zona de un bien de dominio público.”

La causa por la cual no se ha cumplido con la normativa para aprobar la concesión y el permiso de operación de los atracaderos turísticos que se encuentran en una condición irregular, se debe a que la CIMAT no ha establecido una estrategia con su respectivo programa de trabajo y porque las acciones realizadas no han sido efectivas.

Lo identificado en el estudio podría tener los siguientes efectos:

- Incumplimiento de la normativa establecida, lo que podría estar ocasionando que atracaderos estén operando informal e ilegalmente, implicando un riesgo de impacto ambiental, así como riesgo para los usuarios tales como: accidentes, bajo nivel de seguridad, daños a las embarcaciones, entre otros.
- Que los dueños de los atracaderos no estén pagando el canon respectivo cuando aplique.
- Desincentive a los concesionarios que están a derecho, ejemplo de esto es el atracadero Fishhook que se encuentra con un estatus legal y, en el informe operativo presentado ante la CIMAT (15/1/18) recomendó:

"que la CIMAT y Municipalidad deben hacer un gran esfuerzo para que los negocios ilegales se conviertan en legales."

Con la finalidad de subsanar lo determinado se recomienda al Consejo Director:

1. En razón de lo determinado en el presente estudio de auditoría y por la importancia que reviste que el uso y disfrute de las instalaciones de los atracaderos turísticos se dé en condiciones que garanticen las facilidades, condiciones y seguridad requeridas en la normativa, se recomienda que el Consejo Director:

² “Artículo 13.- Las autoridades de la jurisdicción correspondiente y las municipalidades respectivas, tan pronto tengan noticia de las infracciones a que se refieren los dos artículos anteriores procederán, previa información levantada al efecto si se estimare necesaria, al desalojo de los infractores y a la destrucción o demolición de las construcciones, remodelaciones o instalaciones realizadas por aquellos, sin responsabilidad alguna para la autoridad o la municipalidad. El costo de demolición o destrucción se cobrará al dueño de la construcción o instalación. Todo lo anterior sin perjuicio de las sanciones penales que procedan.”

- a) Formalice en un plazo razonable, un Plan de Acción con el detalle de las actividades, plazos y responsables para garantizar el cumplimiento por parte de los representantes de los atracaderos turísticos que no obedecieron el transitorio I del Reglamento a la Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos, al no iniciar el trámite de aprobación de la concesión y el permiso de operación respectivo dentro del plazo de los 24 meses, plazo que venció el pasado mes de octubre 2017.
- b) A dicho plan se le deberá dar el seguimiento pertinente, ser evaluado periódicamente y presentar los informes correspondientes para tomar las decisiones que garanticen el cumplimiento del plan y lo que establece la normativa.
- c) Considerar dentro del análisis correspondiente, las medidas de control respectivas que garanticen el cumplimiento por parte de la CIMAT del artículo 13 del Reglamento a la Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos. Si de dicho análisis se considera que puede existir algún grado de responsabilidad, tomar las acciones que procedan.

2.2 Oportunidad en las respuestas de las consultas iniciales

La consulta inicial tiene como propósito orientar al interesado sobre la planificación territorial de la zona y los estudios físico-ambientales que deberá aportar al momento de su solicitud formal de viabilidad técnica, con base en las condiciones específicas de la zona³. Al respecto, se analizó una muestra, con la finalidad de determinar el tiempo utilizado por la CIMAT para responder las consultas iniciales recibidas en el año 2016 y 2017, cuyos resultados se muestran en el siguiente cuadro:

Consulta inicial	Año	Días hábiles en que se atendió la consulta inicial
Atracadero La Playa, Kilómetro 3, Atracadero existente	2016	35
Atracadero Nicúa Island Resort en el Golfo de Nicoya, Atracadero existente	2016	41
Atracadero Hotel Puerto San Luis, Atracadero existente Lago Arenal	2016	11
Atracadero Turístico Nuevo Arenal, Atracadero existente en Lago Arenal	2016	30
Atracadero Turístico Ecojungle Cruises, Atracadero existente.	2016	19
Atracadero Turístico Muelle Puerto Viejo, Sarapiquí, Atracadero existente.	2016	11
Propuesta de Atracadero por la Terminal del Ferry de Paquera.	2016	
MARINA KM3	2016	
Indicador 2016		25
Marina KM3	2017	19
Atracadero turístico el Ocotol	2017	9
Cr escape marina	2017	16
Atracadero existente Bahía Ballena Yacht Club	2017	19
Atracadero existente Puerto Azul.	2017	25
Indicador 2017		18

³ Tomado del artículo 28 del Reglamento a la Ley de concesión y operación de marinas y atracaderos turísticos.

Como se desprende del cuadro anterior, en cuatro de los doce casos seleccionados, que equivale al 33%, la CIMAT utilizó más de los veinte días hábiles que establece el artículo 28⁴ del reglamento a la ley, para responder las consultas iniciales. Lo cual es contrario a lo que establece el artículo 28⁵, pues esta norma que:

"la CIMAT tendrá un plazo máximo de veinte días hábiles, contados a partir del día siguiente de la recepción de toda la documentación para atender la consulta inicial".

La causa por la cual la CIMAT ha utilizado más tiempo que el establecido para responder las consultas iniciales, se debe a que no está tomada las medidas necesarias o suficientes para cumplir con el plazo que establece la normativa.

Que no se emitan los criterios de consulta inicial dentro del plazo puede provocar atrasos en los proyectos, incumplimiento del reglamento y de las expectativas del posible concesionario.

Con la finalidad de subsanar lo determinado se recomienda al Consejo Director instruir a la Dirección Ejecutiva para que:

2. Diseñe y adopte las actividades de control (políticas, procedimientos o mecanismos) pertinentes que contribuyan a cumplir de forma razonable el tiempo para atender las consultas iniciales que le presenten los posibles concesionarios y así asegurarse que se cumpla con el plazo máximo de veinte días hábiles que establece el artículo 28 del Reglamento la Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos.

⁴ Reglamento a la Ley de concesión y operación de marinas y atracaderos turísticos.

⁵ Reglamento a la Ley de concesión y operación de marinas y atracaderos turísticos.

2.3 Oportunidad en la emisión de la viabilidad técnica

La viabilidad técnica es un requisito para poder optar por una solicitud de concesión ante la municipalidad o entidad correspondiente, ya que mediante éste se concluye si los proyectos son viables.

Se procedieron a analizar las últimas viabilidades técnicas emitidas con la finalidad de determinar el tiempo utilizado por la CIMAT en el 2017 para la emisión de la viabilidad técnica de los proyectos, cuyos resultados se muestran en el siguiente cuadro:

Marina / Atracadero	Fecha inicio	Fecha final	Días hábiles en que se emitió la viabilidad técnica	Indicador según expediente	Justificación según lo documentado por el CIMAT en el expediente
Marina Flamingo	08/07/2015	20/09/2017	555	111 (555-274-170)	La diferencia corresponde al tiempo consumido por: Desarrollador para atender consultas de la CIMAT (274 días). SETENA para emitir su criterio ambiental (170 días).
Atracadero Mar y Luna	17/06/2016	20/12/2017	379	71 (379-232-32-44)	La diferencia corresponde al tiempo consumido por: Desarrollador para atender consultas de la CIMAT. SETENA para emitir su criterio ambiental (232 días). Bienes Inmuebles Registro Público (32 días). SINAC estudio de ecosistemas coralinos (44 días).
		Promedio	467	91	

Como se observa del cuadro, para estos dos casos:

- Se duró en promedio 467 días para emitir la viabilidad técnica.

- Los demás entes (SETENA, Registro Público y SINAC) están durando un tiempo considerable en la emisión de sus criterios.
- La CIMAT tardó 111 días hábiles en el primer caso y 71 días hábiles en el segundo.

Según lo documentado por la CIMAT se consumió en promedio solamente 91 días hábiles para emitir el análisis de viabilidad técnica, pero el proceso como un todo tardó más de lo que el concesionario podría esperar y lo que establece la normativa (467 días hábiles en promedio), siendo la SETENA el ente que más dura en emitir su criterio y cuenta con un representante en la Unidad Técnica de la CIMAT.

Los plazos en los que se están emitiendo los criterios de viabilidad técnica contraviene con el establecido en el artículo 32⁶, pues éste norma que la CIMAT contará con un plazo de cuarenta y cinco días hábiles, prorrogable por un plazo igual por una única vez, contado a partir del día siguiente a la recepción de todos los documentos requeridos, para aprobar o rechazar de forma obligatoria, expresa y razonada, la solicitud de viabilidad técnica que se gestione.

Además, el artículo 269⁷ señala que la actuación administrativa se realizará con arreglo a normas de economía, simplicidad, celeridad y eficiencia y las autoridades superiores de cada centro o dependencia velarán, respecto de sus subordinados, por el cabal cumplimiento de este precepto, que servirá también de criterio interpretativo en la aplicación de las normas de procedimiento.

Según la Dirección Ejecutiva esto se debe a que algunas situaciones externas pueden alargar el tiempo de resolución de una viabilidad técnica, como por ejemplo: análisis de impacto ambiental que debe presentar la SETENA, tiempo que tarda el concesionario en contestar o corregir las observaciones que la CIMAT le remite, y por otra parte se pueden dar atrasos mientras los distintos miembros de la Unidad Técnica revisan la documentación corregida.

Se consultó a la Dirección Ejecutiva, qué acciones se han tomado en la CIMAT para solucionar esta situación, respondiendo que se realizó un cambio en el artículo 5 de la Ley y en el artículo 27 del Reglamento; sin embargo, estas modificaciones se realizaron antes del alcance del estudio y la situación se sigue presentando.

En criterio de la Auditoría, las causas por la cual la emisión de la viabilidad técnica no está siendo oportuna dentro de lo que establece la normativa es porque:

- La coordinación entre los diferentes entes externos, liderada por la CIMAT no ha sido suficiente y efectiva.

⁶ Reglamento a la Ley de concesión y operación de marinas y atracaderos turísticos.

⁷ Ley General de la Administración Pública

- La CIMAT no está tomando las medidas necesarias o suficientes para cumplir con el plazo que le establece la normativa.

El tiempo en que se está tardando en la emisión de la viabilidad técnica, está provocando que haya un atraso importante en la construcción de los proyectos, lo que impacta en el desarrollo del país, pues no se está respondiendo de forma oportuna a las necesidades del sector de marinas y atracaderos, pudiendo incidir en el ingreso de turistas y que los inversionistas busquen otros países donde hacer sus desarrollos. Además, podría afectar la reputación del ICT y del país.

Con la finalidad de subsanar lo determinado se recomienda al Consejo Director:

3. Gestione y presente una estrategia de coordinación con los diferentes entes que intervienen en la emisión de la viabilidad técnica, con la finalidad de cumplir con el plazo establecido en el artículo 32 del Reglamento a la Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos. En dicha estrategia valorar la participación política de la señora Ministra con los diferentes homólogos de las demás entidades, con la finalidad de que los inversionistas cuenten con la viabilidad de forma oportuna y puedan iniciar la construcción de los proyectos.
4. Instruir a la Dirección Ejecutiva para que diseñe y adopte las actividades de control (políticas, procedimientos o mecanismos) pertinentes, que contribuyan a planificar de forma razonable y oportuno el tiempo para atender la viabilidad técnica y así asegurarse que se cumpla con el plazo que establece el artículo 32 del Reglamento a la Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos.

2.4 Metodología e informes de fiscalización

Sobre el proceso de fiscalización que ejerce la CIMAT de las actividades relacionadas con la construcción, funcionamiento y operación de las marinas y atracaderos turísticos el estudio determinó lo siguiente:

- Cuentan con un procedimiento que establece una clara segregación de funciones.
- Tienen un programa establecido de las giras.
- Se emiten informes de gira de las inspecciones realizadas.

No obstante, lo anterior, también el estudio evidenció:

- No hay estandarización de los aspectos mínimos a inspeccionar.

- No hay evidencia de que se hayan inspeccionado la totalidad de atributos requeridos para las marinas y atracaderos turísticos.
- De las inspecciones realizadas no se emiten un informe específico de los resultados obtenidos que contenga objetivos, alcance, conclusión sobre el nivel de cumplimiento observado y las respectivas recomendaciones.
- No hay un seguimiento formal y documentado de los resultados obtenidos en inspecciones anteriores, con la finalidad de determinar si los mismos fueron subsanados en la última inspección.
- No se documente formalmente el grado de cumplimiento que tienen los concesionarios con respecto a la normativa establecida para la construcción y operación de las marinas y atracaderos.
- No se evidencia el avance que obtienen los concesionarios al cumplir con las recomendaciones.
- El tono de los informes se enfoca a los puntos negativos observados.
- No se observa una uniformidad y estilo estándar en los informes emitidos.
- No se asegura que se evalúe todo lo requerido en cada fiscalización o periódicamente.
- Dificulta el proceso de capacitación de nuevos miembros de la Unidad Técnica, incidiendo en la labor que se realiza pues algunos concesionarios han manifestado al menos las siguientes inconformidades:

"Cuando cambian los representantes de algunas entidades dan énfasis a distintas áreas".

"Debe haber más consistencia en los temas que trata CIMAT con las Marinas, por ejemplo cada vez que cambia la persona de Salud es una serie de temas nuevos que no va en camino con el plan y temas ya establecido con CIMAT en visitas previas."

Al respecto, el artículo 14⁸ establece que a la CIMAT le corresponde la vigilancia, el control y la fiscalización de las actividades relacionadas con la construcción, funcionamiento y operación de las marinas y atracaderos turísticos, todo lo cual se hará en forma permanente.

Además, según el inciso c) del artículo 17 del mismo cuerpo normativo son funciones del Consejo Director la vigilancia, el control y la fiscalización de las actividades relacionadas con la construcción, funcionamiento y operación de las Marinas y Atracaderos.

Por otra parte, el inciso b) del artículo 23 del citado Reglamento estipula que es función de la Unidad Técnica, realizar las inspecciones necesarias para la fiscalización de los proyectos en las etapas de estudios, construcción y operación y emitir los respectivos informes de fiscalización.

⁸ Reglamento a la Ley de concesión y operación de marinas y atracaderos turísticos.

Lo determinado por el estudio en este punto, se debe a que no se ha establecido una metodología que estandarice la fiscalización tanto de las etapas operativa, constructiva, así como el trabajo de campo realizado en las giras de las etapas preliminares de: consulta inicial y viabilidad técnica.

La falta de una metodología en el proceso de fiscalización, podría incidir en que se den incumplimientos de la normativa por parte de los concesionarios y que el accionar o respuesta del Instituto no sea oportuno.

Al respecto, se recomienda al Consejo Director instruir a la Dirección Ejecutiva:

5. Establecer e implementar una metodología y el plazo máximo para su aprobación, que permita estandarizar el proceso de fiscalización de la etapa operativa y constructiva de los proyectos, así como el trabajo de campo realizado en las giras de etapas preliminares de: consulta inicial, viabilidad técnica y la respectiva emisión de informes y que al menos garantice la inspección de la totalidad de los atributos, los puntos mínimos, la estructura de los informes y documentar el seguimiento respectivo.

2.5 Seguimiento a observaciones de fiscalización operativa y constructiva

Producto de las pruebas realizadas, se determinó que la CIMAT emite observaciones de las fiscalizaciones que realiza en las etapas constructivas y operativas de los proyectos, pero no lleva un indicador de seguimiento que le permita medir el nivel de cumplimiento de dichas observaciones.

Al respecto, el artículo 7⁹ establece que es un deber de la CIMAT ejercer en forma permanente la vigilancia, el control y la fiscalización de las actividades relacionadas con la materia objeto de la ley.

Adicionalmente, en materia de fiscalización se considera como buena práctica lo dispuesto en la norma 206 de las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público que con respecto al seguimiento indica:

“cada organización de auditoría del sector público debe establecer e implementar los mecanismos necesarios para verificar oportunamente el cumplimiento efectivo de las disposiciones o recomendaciones emitidas.”

⁹ Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos

Por otra parte, los “Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Programación, Seguimiento y Evaluación Estratégica de Sectores e Instituciones del Sector Público, establecen que “... los indicadores de desempeño son variables cuantitativas o una relación entre variables que permite medir el grado de cumplimiento del objeto a evaluar”.

También, que la evaluación es un proceso limitado en tiempo y alcance con el que se valoran de manera sistemática políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo en ejecución o concluidos y en aplicación de criterios preestablecidos¹⁰.

La razón por la cual la CIMAT no lleva un indicador de seguimiento para medir el nivel de cumplimiento de las observaciones que emite producto de la fiscalización constructiva y/u operativa, es porque el modelo de gestión que tiene establecido no incorpora ese tipo de mediciones.

Esto puede tener el efecto de que no se controle el avance en el cumplimiento satisfactorio o insatisfactorio en los aspectos constructivos y operativos por parte de los concesionarios, el cual de ser insatisfactorio podría eventualmente tener consecuencias que impacten al concesionario, al ambiente y a los usuarios de las marinas y/o atracaderos turísticos.

Se recomienda al Concejo Director instruir a la Dirección Ejecutiva para que:

6. Resuelva en el modelo de gestión que tiene establecido, considerar indicadores de seguimiento que le permitan medir el nivel de cumplimiento de las observaciones que emite como resultado de las fiscalizaciones que realiza de las actividades constructivas y operativas.

2.6 Medición de la Gestión de la CIMAT

El estudio determinó que la Dirección Ejecutiva no mide los siguientes aspectos propios de su gestión:

- El cumplimiento de la distribución del tiempo laboral de los colaboradores.
- Los posibles reprocesos que se puedan presentar en las actividades y así poder determinar las causas y corregirlas.
- La atención de quejas y corrección de sus causas.

Según el artículo 269¹¹ la actuación administrativa se realizará con arreglo a normas de economía, simplicidad, celeridad y eficiencia y las autoridades superiores de cada centro o dependencia velarán, respecto de sus subordinados, por el cabal

¹⁰ Artículo 2 Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación

¹¹ Ley General de la Administración Pública

cumplimiento de este precepto, que servirá también de criterio interpretativo en la aplicación de las normas de procedimiento.

Adicionalmente, el artículo 44¹² indica que es una obligación especial de las jefaturas evaluar periódicamente la buena marcha de su unidad y por consiguiente a sus subalternos.

Por otra parte, los “Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Programación, Seguimiento y Evaluación Estratégica de Sectores e Instituciones del Sector Público emitidos por MIDEPLAN, establecen que “... los indicadores de desempeño son variables cuantitativas o una relación entre variables que permite medir el grado de cumplimiento del objeto a evaluar”.

También, la norma 3.3 de las NCISP indica que el proceso de planificación debe considerar la misión, visión, objetivos, metas políticas e indicadores de desempeños claros, medibles, realistas y aplicables.

Además, el artículo 11¹³ establece que la Administración Pública estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. Por su parte, el inciso e) del artículo 2¹⁴ regula que para alcanzar los objetivos, se debe evaluar de modo sistemático y permanente los resultados que se obtengan de la ejecución de planes y políticas, lo mismo que de los programas respectivos.

Finalmente, la evaluación es un proceso limitado en tiempo y alcance con el que se valoran de manera sistemática políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo en ejecución o concluidos y en aplicación de criterios preestablecidos¹⁵.

La razón por la cual no se miden los aspectos determinados en el estudio (tiempo, reproceso y quejas), es porque el modelo de gestión de la Dirección Ejecutiva no contempla indicadores de gestión.

La falta de medición podría implicar que no se propicie la mejora continua, no se asegure la economía, simplicidad, celeridad y eficiencia de los procesos ejecutados por la Dirección Ejecutiva, pudiendo ocasionar que:

- No se pueda identificar la brecha entre la situación actual y la esperada.
- No se pueda determinar las áreas en las cuales se requiere realizar acciones correctivas.

¹² Reglamento Autónomo de Trabajo

¹³ Constitución Política

¹⁴ Ley de Planificación Nacional

¹⁵ Artículo 2 Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación

- No se tomen decisiones para implementar acciones que permitan cumplir con los objetivos de la CIMAT.

Con la finalidad de subsanar lo determinado se recomienda al Consejo Director instruir a la Dirección Ejecutiva:

7. Resuelva incluir en el modelo de administración de la Dirección Ejecutiva, indicadores de gestión que contribuyan a llevar una medición de la eficiencia y eficacia de las labores que realiza la CIMAT, considerando como mínimo la distribución del tiempo de los colaboradores en las respectivas funciones, posibles reprocesos y atención de quejas y denuncias.

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.

3. CONCLUSIÓN

La CIMAT es el órgano técnico especializado en el desarrollo y operación de las marinas y los atracaderos turísticos en el país, razón por la cual, el realizar una gestión operativa eficiente y eficaz se hace indispensable, ya que así contribuirá a asegurar el cumplimiento oportuno de su objetivo.

El estudio determinó que la CIMAT ha venido implementado controles y actividades que contribuyen a mejorar su gestión tales como: la ejecución de análisis de consulta inicial, viabilidad técnica, visado de planos constructivos, visitas de fiscalización durante las etapas constructivas y operativas, así como la atención de consultas y coordinación con las Municipalidades, entre otros.

No obstante, lo anterior, la auditoría determinó oportunidades de mejora en algunos procesos y procedimientos de la CIMAT, aspectos que de no corregirse podrían materializar algunos riesgos e incidir en la oportunidad, la eficacia y la eficiencia con la que la CIMAT debe atender los proyectos.

Implementando las recomendaciones sugeridas en este informe sin duda la CIMAT va a fortalecer la gestión operativa de las marinas y atracaderos turísticos, lo que brindará una seguridad razonable a las partes interesadas (Junta Directiva del ICT, inversionistas, ciudadanía y el sector) de que los procesos y trámites están siendo oportunos y efectivos. Además, el sistema de control interno que impera en la CIMAT también se verá reforzado.