

CR-INCOP-AI-I-2020-0013



**INSTITUTO COSTARRICENSE
DE PUERTOS DEL PACÍFICO**

EL MOTOR DEL PACÍFICO

AUDITORÍA INTERNA - INSTITUTO COSTARRICENSE DE PUERTOS DEL PACÍFICO

**INFORME ESTUDIO DE AUDITORÍA SOBRE “ESTUDIO ESPECIAL SOBRE LA JUNTA PROMOTORA DE
TURISMO, ACERCA DEL PROCESO DE PROMOCIÓN TURÍSTICA.”**

DICIEMBRE, 2020

INFORME ESTUDIO DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL, SOBRE ESTUDIO ESPECIAL SOBRE LA JUNTA PROMOTORA DE TURISMO, ACERCA DEL PROCESO DE PROMOCIÓN TURÍSTICA.

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	3
1. INTRODUCCIÓN	4
1.1. Origen del Estudio.....	4
1.2. Objetivo General	4
1.2.1. Objetivos Específicos	4
1.3. Alcance del estudio	5
1.4. Cumplimiento de Normas Técnicas de Auditoría.....	5
1.5. Marco de Criterios utilizados objeto de estudio	5
1.6. Normas técnicas para cumplir	5
1.7. Limitaciones del Estudio	8
1.8. Comunicación preliminar de los resultados de la Auditoría	8
2. RESULTADOS.....	9
2.1. En relación con el cumplimiento y acatamiento de algunos elementos normativos sobre la gestión de la Junta Promotora de Turismo.....	9
2.1.1. Sobre la frecuencia de la ejecución de las sesiones de la Junta Directiva de la Junta Promotora de Turismo de Puntarenas.....	9
2.1.2. Con relación a la forma y resultados de la votación de acuerdos de Junta Directiva en las sesiones de la Junta Promotora de Turismo.....	10
2.1.3. Sobre la ausencia de reglamento de uso de la Casa de la Loma	12
2.2. Concerniente a la valoración, mitigación y control de los riesgos de fraude en el proceso de promoción turística y publicidad	14
2.3. Concerniente a la ausencia de controles e indicadores de impacto de los mecanismos para la promoción turística.	16
2.4. Sobre el proceso de creación y ejecución de los recursos presupuestados en la partida presupuestaria de publicidad y propaganda en JPT.	18
3. CONCLUSIONES	21
4. RECOMENDACIONES	22
5. ANEXOS.....	25

RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

Se revisó la documentación, registros y los procesos llevados a cabo en relación con gestión realizada por medio de la Junta Promotora de Turismo y la utilización adecuada de los mecanismos de promoción turística, realizando pruebas selectivas y aleatorias, mediante la revisión de documentación soporte, utilizando herramientas como entrevistas e indagaciones, lo que permitió fundamentar la revisión, con el fin de determinar posibles desviaciones y de esta manera confrontarlas con los criterios correspondientes y poder realizar las recomendaciones respectivas.

¿Por qué es importante?

Mediante el estudio realizado, la Auditoría Interna pretende suministrar un producto que genere valor agregado a la Junta Promotora de Turismo y la Administración del INCOP, y que coadyuve a lograr los objetivos Institucionales relacionados con el proceso auditado, recalcando la importancia del valor público de las acciones llevadas a cabo, detallando así por medio del Informe presentado las oportunidades de mejora sobre aquellas situaciones determinadas por esta Auditoría Interna.

¿Qué encontramos?

Con base al trabajo realizado se determinaron una serie de situaciones en relación con aspectos de Control Interno relacionados con mejoras en la gestión administrativa, ausencia de indicadores de impacto, ausencia de mitologías de estimación de costos relacionados con el proceso de planeación presupuestaria de los mecanismos de promoción turística liderado por esa Junta, lo anterior se consideran susceptibles de mejora que se detallaran en el presente Informe.

¿Qué sigue?

En relación con los hallazgos determinados, se emite una serie de recomendaciones con el fin de proporcionar acciones de mejora en aras de un mejoramiento al Sistema de Control Interno en relación con el objeto de estudio.

INFORME ESTUDIO DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL, SOBRE ESTUDIO ESPECIAL SOBRE LA JUNTA PROMOTORA DE TURISMO, ACERCA DEL PROCESO DE PROMOCIÓN TURÍSTICA.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Origen del Estudio

El presente estudio nace como producto de la Valoración de Riesgo Estratégico de la Auditoría Interna, la cual fue efectuada sobre la base de una selección de temas prioritarios y el posible impacto de los riesgos identificados.

1.2. Objetivo General

Determinar la razonabilidad del sistema de control interno de los procesos de promoción turística, utilizados por la Junta Promotora de Turismo, con el fin de establecer posibles áreas de mejora y que sean susceptibles de fortalecimiento.

1.2.1. Objetivos Específicos

- Determinar si se cumple con algunos elementos del marco normativo interno que regula las obligaciones de la JPT y acciones que debe ejecutar.
- Analizar la gestión de riesgo realizada por la JPT, en relación con los diferentes mecanismos de promoción turística para determinar si existen actividades de mitigación de riesgos de fraude en el proceso de adjudicación y control de los recursos de promoción turística.
- Determinar la existencia y aplicación de controles e indicadores que midan el impacto de los mecanismos de la promoción turística utilizados por la JPT, con el fin de conocer si se logran los objetivos de esta.
- Determinar el cumplimiento de las metas y objetivos relacionado con los mecanismos de promoción turística utilizados por la JPT, para el periodo 2019 con el fin de conocer la eficacia y eficiencia con la que se ejecutaron los recursos dispuesto para esos objetivos.

1.3. Alcance del estudio

En esta auditoría especial, la unidad objeto de estudio será la Junta Promotora de Turismo, enfocándose en la razonabilidad del sistema de control interno de los procesos de promoción turística. Asimismo, el estudio abarcará las operaciones comprendidas entre el 01/07/2019 y el 30/06/2020, el cual se ampliará en aquellas circunstancias que así se amerite.

1.4. Cumplimiento de Normas Técnicas de Auditoría

- Normas para el Ejercicio de la Auditoría en el Sector Público.
- Normas Generales de Auditoría para el Sector Público.
- Procedimiento Auditoría Especial.
- Reglamento de Organización y Funciones de la Auditoría Interna.

1.5. Marco de Criterios utilizados objeto de estudio

- Ley No. 1721, Ley Orgánica de INCOP y sus reformas.
- Ley No. 6227, Ley General de Administración Pública.
- Ley No. 8131, Ley Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.
- Ley No. 8292, Ley General de Control Interno.
- Normas de control interno para el Sector Público. (N-2-2009-CO-DFOE)
- Reglamento de Organización de la Junta Promotora de Turismo.
- Procedimiento de Patrocinios, PROC-JPT-007.
- Plan de Mercadeo de la Junta Promotora de Turismo para los años 2018-2023.
- Manual para la Elaboración del Presupuesto Del Año 2019.
- Guía de Riesgo de Fraude del COSO 2015.

1.6. Normas técnicas para cumplir

Los resultados y la implantación de las recomendaciones del presente informe, se regirá entre otros, por lo dispuesto en los artículos Nos. 36, 37, 38 y 39 de la Ley General de Control Interno, los cuales en la parte que interesa señalan literalmente lo siguiente:

“Artículo 36. —Informes dirigidos a los titulares subordinados. Cuando los informes de auditoría contengan recomendaciones dirigidas a los titulares

subordinados, se procederá de la siguiente manera:

a) El titular subordinado, en un plazo improrrogable de diez días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, ordenará la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de ellas, en el transcurso de dicho plazo elevará el informe de auditoría al jerarca, con copia a la auditoría interna, expondrá por escrito las razones por las cuales objeta las recomendaciones del informe y propondrá soluciones alternas para los hallazgos detectados.

b) Con vista de lo anterior, el jerarca deberá resolver, en el plazo de veinte días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de la documentación remitida por el titular subordinado; además, deberá ordenar la implantación de recomendaciones de la auditoría interna, las soluciones alternas propuestas por el titular subordinado o las de su propia iniciativa, debidamente fundamentadas. Dentro de los primeros diez días de ese lapso, el auditor interno podrá apersonarse, de oficio, ante el jerarca, para pronunciarse sobre las objeciones o soluciones alternas propuestas. Las soluciones que el jerarca ordene implantar y que sean distintas de las propuestas por la auditoría interna, estarán sujetas, en lo conducente, a lo dispuesto en los artículos siguientes.

c) El acto en firme será dado a conocer a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente, para el trámite que proceda.

Artículo 37. — Informes dirigidos al jerarca. Cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este deberá ordenar al titular subordinado que corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente.

Artículo 38. — Planteamiento de conflictos ante la Contraloría General de la República. Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas.

La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, a solicitud del jerarca, de la auditoría interna o de ambos, en un plazo de treinta días hábiles, una vez completado el expediente que se formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de setiembre de 1994.

Artículo 39. —Causales de responsabilidad administrativa. El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios.

El jerarca, los titulares subordinados y los demás funcionarios públicos incurrirán en responsabilidad administrativa, cuando debiliten con sus acciones el sistema de control interno u omitan las actuaciones necesarias para establecerlo, mantenerlo, perfeccionarlo y evaluarlo, según la normativa técnica aplicable. (...) (...) Igualmente, cabrá responsabilidad administrativa contra los funcionarios públicos que injustificadamente incumplan los deberes y las funciones que en materia de control interno les asigne el jerarca o el titular subordinado, incluso las acciones para instaurar las recomendaciones emitidas por la auditoría interna, sin perjuicio de las responsabilidades que les puedan ser imputadas civil y penalmente.

El jerarca, los titulares subordinados y los demás funcionarios públicos también incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, por obstaculizar o retrasar el cumplimiento de las potestades del auditor, el subauditor y los demás funcionarios de la auditoría interna, establecidas en esta Ley.

Cuando se trate de actos u omisiones de órganos colegiados, la responsabilidad será atribuida a todos sus integrantes, salvo que conste, de manera expresa, el voto negativo”

1.7. Limitaciones del Estudio

Durante el desarrollo de esta indagación, **NO** se presentó ninguna limitación que provocara un atraso en el proceso de continuidad de este estudio.

Todo lo anterior, incidió en alguna medida a favor en el alcance, ejecución y oportunidad de la labor desplegada por la Auditoría en el desarrollo y presentación de este informe.

1.8. Comunicación preliminar de los resultados de la Auditoría

La comunicación preliminar de los principales comentarios, conclusiones y recomendaciones producto del estudio a que alude el presente informe, se efectuó el pasado 03 de diciembre de 2020 en las oficinas de la Junta Promotora de Turismo, en Puntarenas. Estando presentes los miembros de la Junta Promotora de Turismo el Señor Juan Ramón Rivera Rodríguez presidente de la JPT, Señora Marcela Muñoz Fernández directora, Señora Guissella Vargas Elliott directora y la Señora Marilu Ramirez Novoa Directora Ejecutiva de JPT. Dicha actividad se convocó mediante el oficio CR-INCOP-AI-2020-399, fechado al 27/11/2020, dirigidos a las dependencias supra.

El borrador del presente informe se entregó también el 04 de diciembre de 2020, en versión digital, a la Junta Directiva de la Junta Promotora de Turismo con copia a la señora Marilu Ramirez Novoa directora de la Junta Promotora de Turismo, mediante el oficio CR-INCOP-AI-2020-408, con el propósito de que las instancias señaladas formularan y remitiera a esta Auditoría, las observaciones que considerara pertinentes sobre su contenido. Al respecto, no se recibió ninguna respuesta por parte de la Junta Directiva de la Junta Promotora de Turismo, en relación con los términos del borrador informe enviado según el oficio supra.

Se previene que es responsabilidad de esa administración, el tomar las medidas pertinentes para mitigar los riesgos producto de las áreas de oportunidad presentadas en este informe, con el fin de evitar la materialización de estos, mientras se ejecutan las recomendaciones en el tiempo solicitado.

2. RESULTADOS

A continuación, se presentan los resultados más importantes acerca de las áreas de oportunidad consignadas en el estudio, las causas estimadas de dichas condiciones y posibles efectos que estarían en riesgo de materializarse, de continuar con éstas.

2.1. En relación con el cumplimiento y acatamiento de algunos elementos normativos sobre la gestión de la Junta Promotora de Turismo.

Se realizó la verificación del cumplimiento de elementos normativos de la gestión de la Junta Promotora de Turismo, para determinar la eficiencia de las actividades de acatamiento obligatorio por ese cuerpo colegiado. Como resultado se obtuvieron una serie de hallazgos que generaron recomendaciones para mitigar debilidades en el sistema de control interno de esa Junta.

2.1.1. Sobre la frecuencia de la ejecución de las sesiones de la Junta Directiva de la Junta Promotora de Turismo de Puntarenas.

Se realizó la verificación de la gestión administrativa de la Junta Promotora de Turismo, para lo cual se revisó el cumplimiento de enunciados de orden normativo, de lo cual se efectuó la revisión de las responsabilidades del cuerpo colegiado de esa Junta, en particular sobre el acápite concerniente a la frecuencia de las sesiones de la Junta Promotora de Turismo.

En relación con lo anterior, se efectuó la comprobación del cumplimiento de la norma que regula las actividades de esa Junta, entre esas la ejecución y frecuencias de las sesiones de la Junta Directiva de la Junta Promotora de Turismo, donde el Reglamento de Organización de esta, indica que ese cuerpo colegiado tendrá una sesión ordinaria al mes.

Sobre lo mencionado anteriormente, se llevó a cabo revisión de cada una de las actas de las sesiones del periodo objeto de estudio, identificándose que, para el mes de diciembre 2019, no se sesionó por parte de ese cuerpo colegiado.

En consideración a la condición expuesta, se logra determinar que lo acotado anteriormente es inconsistente de acuerdo con la Ley N°6227 "*Ley General de la Administración Pública*" el artículo N° 52, inciso 1), que cita:

"Artículo 52.-

1. Todo órgano colegiado se reunirá ordinariamente con la frecuencia y el día que la ley o su reglamento. A falta de regla expresa deberá reunirse en forma ordinaria en la fecha y con la frecuencia que el propio órgano acuerde" (El

Subrayado no es parte del original)

De igual forma, no sería consistente con lo indicado en el Reglamento de Organización de la Junta Promotora de Turismo de Puntarenas, en el artículo N°9, que cita:

"Artículo 9.- Quórum. La Junta Promotora se reunirá una vez al mes en forma ordinaria y extraordinariamente cuando se requiera y sea convocada por el presidente o a solicitud de tres de sus miembros" (El Subrayado no es parte del original)

Se determina como causa de la expuesto anteriormente, la inobservancia de la normativa que regula el actuar de la Junta Directiva de la Junta Promotora de Turismo.

Se indica como efecto de la condición expuesta, un posible debilitamiento del sistema de control interno de la Junta Promotora de Turismo, debido a que la postergación de gestiones de relativa importancia, que requieran aprobación o verificación de ese cuerpo colegiado, podría afectar la eficiencia y eficacia de su desempeño.

2.1.2. Con relación a la forma y resultados de la votación de acuerdos de Junta Directiva en las sesiones de la Junta Promotora de Turismo.

Sobre este apartado, se revisaron algunos enunciados normativos sobre las obligaciones concernientes a las funciones de los cuerpos colegiados, específicamente a la forma y resultado de la votación en las sesiones de Junta Directiva.

Considerando lo anterior, se efectuó revisión de las actas y los acuerdos tomados en el periodo de junio 2019 a mayo 2020, de lo cual se logró determinar que el resultado y forma de algunos acuerdos no aparecen plasmados según los determina la Ley N°6227 "Ley General de Administración Pública".

Por ejemplo, de las actas verificadas, no se encuentra el resultado y la forma en que se dieron los votos realizados, votos negativos o el resultado unánime de los acuerdos tomados por esa Junta.

Además, es importante señalar que esta condición no fue advertida en su momento por el secretario de ese cuerpo colegiado, siendo esa función competencia de ese puesto.

Según lo anterior, se determina el incumplimiento de la Ley N°6227 "Ley General de Administración Pública" en el artículo N°56, inciso 1), que cita:

"Artículo 56.-

1. *De cada sesión se levantará una (sic) acta, que contendrá la indicación de las personas asistentes, así como las circunstancias de lugar y tiempo en que se ha celebrado, los puntos principales de la deliberación, la forma y resultado de la votación y el contenido de los acuerdos" (El Subrayado no es parte del Original)*

Además, se logra evidenciar que la ausencia de la aplicación de dicho criterio anteriormente citado menoscaba lo indicado en las Normas de Control Interno del Sector Público en sus apartados N°1.2, inciso d) y el apartado N°1.4 en los incisos c) y d), que lo que interesa indica:

"1.2 Objetivos del SCI El SCI de cada organización debe coadyuvar al cumplimiento de los siguientes objetivos:

d). Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico. El SCI debe contribuir con la institución en la observancia sistemática y generalizada del bloque de legalidad."... (El Subrayado no es parte del Original)

..."1.4 Responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados sobre el SCI La responsabilidad por el establecimiento, mantenimiento, funcionamiento, perfeccionamiento y evaluación del SCI es inherente al jerarca y a los titulares subordinados, en el ámbito de sus competencias. En el cumplimiento de esa responsabilidad las autoridades citadas deben dar especial énfasis a áreas consideradas relevantes con base en criterios tales como su materialidad, el riesgo asociado y su impacto en la consecución de los fines institucionales, incluyendo lo relativo a la desconcentración de competencias y la contratación de servicios de apoyo. Como parte de ello, deben contemplar, entre otros asuntos, los siguientes(...)

c). La emisión de instrucciones a fin de que las políticas, normas y procedimientos para el cumplimiento del SCI, estén debidamente documentados, oficializados y actualizados, y sean divulgados y puestos a disposición para su consulta.

d). La vigilancia del cumplimiento, la validez y la suficiencia de todos los controles que integran el SCI." (El Subrayado no es parte del Original)

La anterior condición, no sería consistente con lo establecido el Reglamento de Organización de la Junta Promotora de Turismo de Puntarenas sus artículos N°13 y 19, que cita:

"Artículo 13.- Atribuciones de la secretaría. La Junta Promotora nombrará un secretario quien tendrá las siguientes facultades y atribuciones:

a. Levantar las actas de las sesiones de la Junta Promotora, auxiliado por el funcionario nombrado para el fin.

b. Firmar las actas junto con el presidente de la Junta Promotora.

c. Comunicar las resoluciones o acuerdos de la Junta Promotora.

d. Las demás que le asignen la ley o los reglamentos" (El subrayado no es parte del original)

"Artículo 19.- De las actas. De cada sesión se levantará un acta, que contendrá la indicación de las personas asistentes, así como las circunstancias de lugar y tiempo en que se ha celebrado, los puntos principales de la deliberación, la forma y resultado de la votación y el contenido de los acuerdos. Cuando algún miembro de la Junta Promotora quiera razonar su voto, para que así conste en el acta correspondiente, estará obligado a entregar al funcionario encargado de la redacción, el texto del voto razonado antes de transcurridas veinticuatro horas de la sesión siguiente" (El Subrayado no es parte del Original)

Se determina como causa, para dicha condición, la inobservancia del marco normativo que rige esta materia, como así la falta de comunicación oportuna de ese aspecto por parte del secretario a esa Junta Directiva.

Tal condición podría debilitar el sistema de control interno de la Junta Promotora de Turismo, en el aspecto antes señalado, precisamente, debido a la inobservancia de la aplicación de la normativa interna, adicionalmente; se podría ver afectado por eventuales impugnaciones de los acuerdos tomados por ese cuerpo colegiado.

2.1.3. Sobre la ausencia de reglamento de uso de la Casa de la Loma

Dentro de las potestades dadas por la Ley N°8461 a la Junta Promotora de Turismo, se identificó que una de ella es el encargarse de la administración de diferentes bienes e inmuebles para su uso y resguardo. Esto activos públicos tiene fines específicos por ley, algunos de estos para el desarrollo de la promoción turística de la zona y en otros casos en promover el desarrollo social.

Realizada la revisión de la norma que regulan los deberes y atribuciones de la Junta Promotora de Turismo, uno de los elementos consultados fue la existencia del reglamento de uso y administración de los bienes muebles e inmuebles en administración de esa Junta.

A ese respecto, se determinó que no existe un reglamento sobre el uso del bien inmueble denominado "Casa de la Loma".

Considerando lo anterior, dicha condición contraviene a lo expuesto en la Ley N°8461 "Ley Reguladora de la Actividad Portuaria de la Costa del Pacífico", en su Artículo N°25, inciso c) que cita:

"Artículo 25.-La Junta Promotora de Turismo de la Ciudad de Puntarenas tendrá los siguientes deberes y atribuciones:(...)c) Administrar la Plaza del Pacífico, el edificio conocido como Capitanía de Puerto, el vehículo denominado Manuel Emilio y los trolebuses adquiridos como parte del proyecto Puntarenas por siempre, así como la denominada Casa de la Loma, que podrá ser arrendada o prestada para actividades de carácter comunal, de acuerdo con el Reglamento de uso y administración de los bienes muebles e inmuebles, que dictará al efecto la Junta Promotora, previa consulta a la Junta Directiva del Incop". (El subrayado no es parte del original)

Además, lo establecido en el Reglamento de Organización de la Junta Promotora de Turismo de Puntarenas en el Artículo N°3, inciso c), que cita

"Artículo 3. La Junta Promotora tendrá las siguientes atribuciones:

c. Administrar la Plaza del Pacífico, el edificio conocido como Capitanía de Puerto, el vehículo denominado Manuel Emilio y los trolebuses adquiridos como parte del proyecto Puntarenas por siempre, así como la denominada Casa de la Loma, que podrá ser arrendada o prestada para actividades de carácter comunal, de acuerdo con el Reglamento de uso y administración de los bienes muebles e inmuebles, que dictará al efecto la Junta Promotora, previa consulta a la Junta Directiva". (El subrayado no es parte del original)

Considerando lo anterior, se determina el incumplimiento de la Norma de Control Interno del Sector Público; N°4.1 "Actividades de Control", que cita:

"4.1 Actividades de control El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, 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 introducirles las mejoras que procedan en virtud de los requisitos que deben cumplir para garantizar razonablemente su efectividad". (El subrayado no es parte del

original)

La causa considerada como resultado de la condición expuesta, se determina el incumplimiento de las obligaciones emanadas en la ley que da origen a la Junta Promotora de Turismo de Puntarenas.

Como efecto de la condición expuesta, podría debilitar el sistema de control interno de la Junta Promotora de Turismo en este aspecto objeto de estudio, poniendo en riesgo el mal uso de la Casa de la Loma y con ello eventuales responsabilidades de diferente índole.

2.2. Concerniente a la valoración, mitigación y control de los riesgos de fraude en el proceso de promoción turística y publicidad

Se efectuó valoración de los diferentes instrumentos con los que cuenta la Junta Promotora de Turismo, para determinar los posibles riesgos de esa Junta, como lo son el SEVRI y ASCI del periodo objeto de estudio. Se revisó la valoración de riesgos, planes de mitigación y acciones pendientes de periodos anteriores.

En relación con el análisis del SEVRI y ASCI, no se logra determinar por esta Auditoría, la existencia de riesgos de fraude y errores materiales. Adicionalmente, a la revisión mencionada, se efectuó un cuestionario de riesgos de fraude y errores materiales, para conocer las acciones que la Junta Directiva y la Dirección Ejecutiva de la Junta Promotora de Turismo, han realizado para mitigar los posibles riesgos que puedan afectar la ejecución, control y evaluación de los mecanismos de promoción turística utilizados.

Como resultado del cuestionario aplicado, se señaló por parte de esa Junta, que no existe la identificación de riesgos de fraude y errores materiales por parte de la Junta Promotora de Turismo; de igual forma, tampoco se evidencia gestión que tienda a establecer lineamientos relacionados con la administración de este tipo de riesgos.

La condición desarrollada en este apartado tiene incidencia en lo establecido en la Ley General de Control Interno, No. 8292, en el artículo N°8, que establece:

“Artículo 8º-Concepto de sistema de control interno. Para efectos de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos: a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal. b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información. c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones. d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico”. (El subrayado no es parte del original)

La administración activa, tiene la responsabilidad de crear, mantener, evaluar y perfeccionar del SCI para el cumplimiento de los objetivos citados anteriormente, entre ellos, el proteger y resguardar el patrimonio institucional, por lo anterior, se determina el incumplimiento de la Ley General de Control Interno, N° 8292, en sus artículos N° 10 y N° 14, que establece:

"Artículo 10.-Responsabilidad por el sistema de control interno. Serán responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento". (El subrayado no es parte del original)

*"Artículo 14.-**Valoración del riesgo.** En relación con la valoración del riesgo, serán deberes del jerarca y los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:*

a) Identificar y analizar los riesgos relevantes asociados al logro de los objetivos y las metas institucionales, definidos tanto en los planes anuales operativos como en los planes de mediano y de largo plazos.

b) Analizar el efecto posible de los riesgos identificados, su importancia y la probabilidad de que ocurran, y decidir las acciones que se tomarán para administrarlos.

c) Adoptar las medidas necesarias para el funcionamiento adecuado del sistema de valoración del riesgo y para ubicarse por lo menos en un nivel de riesgo organizacional aceptable.

d) Establecer los mecanismos operativos que minimicen el riesgo en las acciones por ejecutar." (El subrayado no es parte del original)

Finalmente, cabe señalar lo indicado por la Guía de Riesgo de Fraude del COSO 2015, en su principio N°2, concerniente al tema de riesgos por fraude que en lo que interesa suscribe:

"La organización realiza evaluaciones integrales del riesgo de fraude para identificar esquemas y riesgos de fraude específicos, evaluar su probabilidad e importancia, evaluar las actividades de control de fraude existentes, e implementar acciones para mitigar los riesgos residuales de fraude". (El subrayado no es parte del original)

Como causa de lo anteriormente expuesto, se determina la ausencia de políticas y lineamientos sobre la valoración de riesgos de fraude y errores materiales, emanados por la Junta Directiva de la Junta Promotora de Turismo.

La condición expuesta podría debilitar el sistema de control interno y exponer a la Junta Promotora de Turismo, a la posible materialización de riesgos asociados a fraude y errores materiales en la gestión relacionada con los mecanismos de promoción turística.

2.3. Concerniente a la ausencia de controles e indicadores de impacto de los mecanismos para la promoción turística.

Dentro de los elementos de primordial importancia en la revisión efectuada por esta Auditoría Interna, es determinar que el proceso de ejecución de los mecanismos de promoción turística por parte de la Junta Promotora de Turismo, cumplieran con las atribuciones y obligaciones de creación de esa Junta.

En relación con lo anterior, se efectuó diferentes pruebas, iniciando con una entrevista con la Directora Ejecutiva de la Junta Promotora y el Asesor de Mercadeo. Como resultado de esa entrevista, se señaló que no existen ningún tipo de indicador que mida el impacto del resultado de los patrocinios brindados por esa Junta. Ante dicha condición, se realizó consulta formal, a la Directora Ejecutiva sobre la existencia de tales indicadores, reafirmando la ausencia de los indicadores mencionados.

Es importante recalcar, que ante la condición antes mencionada, ya fue alertada esa Junta Directiva de la Junta Promotora de Turismo por parte de esta Auditoría por medio del informe denominado "ESTUDIO DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA JUNTA PROMOTORA DE TURISMO DE LA CIUDAD DE PUNTARENAS", enviado con oficio CR-INCOP-AI-2015-161 del 06 de octubre del 2015, donde en el apartado 2.1.3 "Sobre la ausencia de herramientas para la medición del impacto producto de la implementación de los mecanismos utilizados para la promoción turística", se señaló la necesidad de la existencia de herramientas de medición para ayudar a determinar tales efectos o impactos.

Aunado a la falta de indicadores para la medición del impacto de los mecanismos de promoción turística utilizados por la Junta Promotora Turismo, se conoció por medio de los informes de asesor de mercadeo, que existen proyectos donde no se cumplieron con algunas condiciones pactadas entre los patrocinados y la Junta Promotora de Turismo. De estos incumplimientos el Asesor de Mercadeo, ha señalado en sus informes la necesidad de tomar medidas para mitigar dicha brecha.

Analizada la condición anterior, se determina el incumplimiento en el apartado 4.2, inciso e) de esa misma norma, la cual declara:

“Documentación. Las actividades de control deben documentarse mediante su incorporación en los manuales de procedimientos, en las descripciones de puestos y procesos, o en documentos de naturaleza similar. Esa documentación debe estar disponible, en forma ordenada conforme a criterios previamente establecidos, para su uso, consulta y evaluación.”

Puede no resultar compatible, nuevamente, con lo señalado en La Norma en su apartado 4.4.1, que se refiere específicamente a “Documentación y registro de la gestión institucional”, el cual establece que:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente, y se garanticen razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, según corresponda”.

Adicionalmente, con la ausencia de medidas tomadas se incumple lo considerado en el Procedimiento de Patrocinios en su punto N° 4 d) y 4 e) que cita:

“4d. presenta un informe de los resultados del evento en donde analiza el accionar del aliado en el cumplimiento de los objetivos del evento patrocinado

4e. Aprueba el informe del evento presentado por el Asesor de Mercadeo o presenta sus observaciones del caso, instruyendo a la Dirección Ejecutiva de cómo proceder”. (El subrayado no es parte del original)

Se logra determinar como causa de la condición expuesta, la ausencia de herramientas que midan el impacto de los mecanismos de promoción turística ejecutados por la Junta Promotora de Turismo. Adicionalmente, a la ausencia de planes de acciones que mitiguen las diferencias encontradas entre los productos pactos entre el patrocinado y esa Junta cuando se obtienen los resultados de la ejecución de esos mecanismos.

El efecto más visible de la condición expuesta es la ausencia de controles que den garantía al fortalecimiento del sistema de control interno de esa Junta; además, se logra determinar posibles efectos de credibilidad ante la función que realiza la Junta Promotora, esto porque no se puede medir el impacto real de las actividades ejecutadas.

2.4. Sobre el proceso de creación y ejecución de los recursos presupuestados en la partida presupuestaria de publicidad y propaganda en JPT.

Se realizó análisis de la solicitud de los recursos presupuestarios, ejecución de metas y aprobación de las propuestas de mercado para dar origen al presupuesto del periodo 2019 de la Junta Promotora de Turismo. Este proceso, según normativa, es avalado por la Junta Directiva de la Junta Promotora de Turismo.

Considerando la relevancia de las partidas presupuestarias que componen las metas relacionadas con la promoción turística, se realizó la verificación de las siguientes metas que se presentan a continuación:

1) 10-07-1.1 Planes de Trabajo de los aliados estratégicos.

2) 10-07-1.2 Actividades de planes Estratégicos y de Mercadeo.

Estas metas tienen asignación presupuestaria inicial más las modificaciones ejecutas en el periodo 2019, que ascienden a ₡281.001.570.28 y ₡176.100.140.00 respectivamente.

El cumplimiento de las metas y ejecución presupuestaria tuvieron los siguientes porcentajes:

- Cumplimiento de Meta 10-07-1.1: 99% y Ejecución de Presupuesto: 99.20%

- Cumplimiento de Meta 10-07-1.2: 92% y Ejecución de Presupuesto: 66.17%

Considerando las siguientes cifras, teniendo claro la importancia de la adecuada ejecución de estos insumos, se realizó el análisis de ejecución presupuestaria vrs el cumplimiento de las metas del POI, se tiene el siguiente resultado:

-La meta 10-07-1.1(Planes de Trabajo de los aliados estratégicos) se ejecutó de una manera eficaz, esto considerando que los parámetros superaron el 90% de ejecución y cumplimiento, siendo el manejo de los recursos razonablemente acertado.

-La meta 10-07-1.2(Actividades de planes Estratégicos y de Mercadeo) tiene como resultado una ejecución eficaz, pero ineficiente, esto porque se tuvo una ejecución presupuestaria menor del 90% y un cumplimiento de metas superior al 90%, esto deja claro que se cumplieron las metas con menos presupuesto del solicitado, el cual fue poco preciso a la hora de estimar los recursos para la meta seleccionada, provocando más de un 33% de subejecución presupuestaria que supera los ₡40 millones de Colones aproximados, alcanzando las metas, pero sub ejecutando recursos.

Adicionalmente, se consultó a la Dirección Ejecutiva de la Junta Promotora de Turismo, que suministrara los estudios de mercado que sustentan la asignación de recursos de las partidas presupuestarias y metas antes mencionadas. A ese respecto, se tuvo como respuesta una serie de notas enviadas a la Junta Promotora de Turismos por parte de los Aliados Estratégicos (Municipalidad de Puntarenas, Cámara de Turismo de Puntarenas y Casa de la Cultura).

Tales documentos, no son suficientes para determinar el estudio de mercado que sustenta la asignación de recursos presupuestarios, por cuanto estos son solicitudes de los "Aliados Estratégicos" o beneficiarios directo de mismo patrocinio y no un análisis general de costo de mercado donde se logre comparar mecanismos similares para el impacto deseado.

La condición anterior, contraviene lo indicado en la Ley General de Control Interno en su del artículo N.º 8, Inciso a) y b), que cita:

"Artículo 8º-Concepto de sistema de control interno. Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.

b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información". (El Subrayado no es parte del original)

Sustentado en los anteriores comentarios, se determina el incumplimiento de lo establecido en Ley N° 8131, "Ley administración financiera de la república y presupuestos públicos", Artículo N°5, Inciso b), que indica:

"ARTÍCULO 5.- Principios presupuestarios. Para los efectos del artículo anterior, deberán atenderse los siguientes principios presupuestarios:

b) Principio de gestión financiera. La administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley" (Lo subrayado no es parte del original)

Además, se infringe lo establecido en la norma antes citada, N° 4.4.3 "Registros Contables y Presupuestarios", que establece:

"4.4.3 Registros contables y Presupuestarios El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben emprender las medidas pertinentes para asegurar que se establezcan y se mantengan actualizados registros contables y presupuestarios que brinden un conocimiento razonable y confiable de las disponibilidades de recursos, las obligaciones adquiridas por la institución, y las transacciones y eventos realizados" (El subrayado no es parte del original)

Finalmente, se logró determinar que se incumple lo indicado en Manual para la Elaboración del Presupuesto del Año 2019 de INCOP, Punto 2.1.3 Justificación de Sub Partidas y Punto 2.3. "Otros aspectos por considerar al presupuestar bienes y servicios", que cita:

"2.1.3. Justificación de Subpartidas

Las justificaciones presupuestarias deberán realizarse a nivel de subpartida. En cada justificación, la unidad está obligada a demostrar en forma congruente, de qué manera los recursos presupuestados coadyuvarán en la consecución de aquellos objetivos a los cuales se les asignó recursos dentro de cada subpartida.
(...)

2.3. Otros aspectos a considerar al presupuestar bienes y servicios

En este apartado se recuerda a las unidades su responsabilidad por el uso racional y eficiente de los recursos, tal y como se indica en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y la Ley de Control Interno.

Investigar los precios que ofrece el mercado, para evitar sobre o sub-presupuestación generada por la variación de precios en los bienes y servicios".
(El subrayado no es parte del original)

Se determina como causa de la condición antes expuesta, la clara ausencia del cumplimiento de algunos lineamientos presupuestarios internos, además, de una débil supervisión en el diseño, ejecución, control y seguimiento del proceso presupuestaria para el cumplimiento de los objetivos de esa Junta.

La condición antes señala, podría debilitar del sistema de control interno de esa Junta Promotora, además se expone al riesgo de eventuales sobrepresos y subejecuciones presupuestarias que podrían afectar la eficiencia con la que se utilizan los recursos para el logro de sus objetivos.

3. CONCLUSIONES

Se logra determinar la ausencia de un control efectivo para cumplir las normativas que regulan el actuar de este órgano, en el contexto objeto de esa condición.

No se logra determinar la existencia un proceso de revisión por parte del jerarca de la Junta Promotora de Turismo, en la forma y resultado de los acuerdos tomados por esa Junta Directiva.

Además, no se tiene una garantía razonable que la Casa de la Loma se esté utilizando de forma eficiente y apegado a la norma legal según el fin que se le asignó.

La gestión de riesgos llevada a cabo por la Junta Promotora de Turismo no garantiza razonablemente medidas que tiendan a mitigar la posible materialización de elementos concernientes a fraude o errores materiales que puedan afectar los procesos y objetivos de esa Junta, dentro de un marco de prevención contra el despilfarro y mal uso de los recursos como lo establece la Ley de Control Interno.

Hay carencia de seguridad razonable de que los recursos utilizados para los fines designados por Ley N°8461, se enmarquen en el principio de eficiencia y eficacia que establece la normativa que rige esta materia, por cuanto que no se tienen indicadores que midan impacto.

La existencia de controles que no garantizan razonablemente, que el proceso de presupuestación de las partidas objeto de estudio (Mecanismos de promoción turística) de la Junta Promotora de Turismo alcance sus objetivos; además, un débil proceso de control y seguimiento para determinar una acertada ejecución de esos recursos.

Finalmente, cabe señalar que los aspectos determinados en el presente informe se suscribieron sobre el análisis del alcance definido en este estudio, lo que podría implicar que situaciones similares a las comentadas u otras, pudieran estarse presentando en otras áreas o procesos objeto de estudio, aspecto que pone de manifiesto la importancia de que se hagan las valoraciones correspondientes sobre su accionar, con el objeto de brindar una garantía razonable de su efectiva gestión.

4. RECOMENDACIONES

Una vez realizado el presente estudio, se establecen una serie de recomendaciones con el objeto de corregir las áreas de oportunidad identificadas; por lo tanto, se estima pertinente que se giren las instrucciones oportunas con el objeto de que se establezcan las acciones necesarias para su cumplimiento:

A los Miembros de la Junta Directiva de la Junta Promotora de Turismos o quien ocupe su cargo:

- 4.1 Instruir a los (as) responsables de las instancias pertinentes para en un plazo de 30 días hábiles, ordenes la implementación de las recomendaciones, o, por el contrario, si existe alguna discrepancia, proponer las medidas alternativas según lo establece la Ley N°8292 "Ley General de Control Interno", en su artículo 37, a partir de la fecha del recibido oficial del informe.
- 4.2 Efectuar las medidas necesarias para la creación y consolidación de herramientas que ayuden a la medición del impacto de los resultados de los diversos mecanismos de promoción turística de la Junta Promotora de Turismo.

Plazo de Implementación: 31/03/2021

Ver Apartado N.º 2.5 de este informe

- 4.3 Normar lo relativo a las acciones y medidas que deben realizarse cuando un patrocinado incumple con los compromisos establecidos en la *Guía de Requisitos para la Solicitud de Patrocinios* con esa Junta Promotora de Turismo.

Plazo de Implementación: 31/03/2021

Ver Apartado N.º 2.5 de este informe

- 4.4 Que la Junta Directiva de la Junta Promotora de Turismo, solicite a través de las instancias pertinentes, la implementación de alguna metodología de estudios de mercado que permita la razonabilidad de las cifras presupuestadas; además, que sirva como parámetro para realizar un análisis de costo beneficio más precisos, con el fin de facilitar el proceso de diseño del plan presupuesto de esa Junta y su control posterior. Tal metodología deberá ser documentada y formalmente incluida en los controles de esa Junta.

Plazo de Implementación: 15/03/2021

Ver Apartado N.º 2.6 de este informe

- 4.5 Se solicita a la estimada Junta Directiva de la Junta Promotora de Turismo, realizar los esfuerzos necesarios para garantizar el cumplimiento de la normativa que la rige, principalmente en lo que respecta al resultado de las votaciones concernientes a los acuerdos tomados en las sesiones de esa Junta. Para ello se agradece remitir a esta Auditoría Interna las medidas pertinentes tanto de control y revisión que garanticen el compromiso y cumplimiento de esta recomendación.

Plazo de Implementación: 15/02/2021

Ver Apartado N.º 2.2 de este informe

- 4.6 Llevar a cabo la regulación para el uso y administración de la Casa de la Loma, en concordancia con lo dispuesto en la ley N° 8461.

Plazo de Implementación: 15/03/2021

Ver Apartado N.º 2.3 de este informe

- 4.7 Se solicita a la estimada Junta Directiva de la Junta Promotora de Turismo, realizar los esfuerzos necesarios para garantizar el cumplimiento de la normativa que la rige, principalmente en lo que respecta a la frecuencia de las sesiones ordinarias de ese cuerpo colegiado. Para ello se agradece remitir a esta Auditoría Interna la documentación pertinente que garantice los controles a implementar para el cumplimiento de esta recomendación.

Plazo de Implementación: 12/02/2021

Ver Apartado N.º 2.1 de este informe

A la Licda. Marilú Ramírez Novoa, Encargado o quien ocupe su cargo:

- 4.8 Incluir en la gestión de riesgos de la Junta Promotora de Turismo, elementos de fraude y errores materiales asociados a sus procesos.

Plazo de Implementación: 15/03/2021



Ver Apartado N.º 2.4 de este informe

Hecho por:
Roberto Aguilar Abarca
Auditor Encargado

Aprobado por:
Marvin Calero Álvarez
Auditor Interno

5. ANEXOS
CUADRO DE OBSERVACIONES

Recomendación	Instruir a los (as) responsables de las instancias pertinentes para en un plazo de 30 días hábiles, ordenes la implementación de las recomendaciones, o, por el contrario, si existe alguna discrepancia, proponer las medidas alternativas según lo establece la Ley N°8292 "Ley General de Control Interno", en su artículo 37, a partir de la fecha del recibido oficial del informe.		
Observación de la Administración			
¿Se acoge?	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos de la Auditoría Interna			
Recomendación	Efectuar las medidas necesarias para la creación y consolidación de herramientas que ayuden a la medición del impacto de los resultados de los diversos mecanismos de promoción turística de la Junta Promotora de Turismo.		
Observación de la Administración			
¿Se acoge?	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos de la Auditoría Interna			
Recomendación	Normar lo relativo a las acciones y medidas que deben realizarse cuando un patrocinado incumple con los compromisos establecidos en la <i>Guía de Requisitos para la Solicitud de Patrocinios</i> con esa Junta Promotora de Turismo.		
Observación de la Administración			
¿Se acoge?	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos de la Auditoría Interna			
Recomendación	Que la Junta Directiva de la Junta Promotora de Turismo, solicite a través de las instancias pertinentes, la implementación de alguna		

	metodología de estudios de mercado que permita la razonabilidad de las cifras presupuestadas; además, que sirva como parámetro para realizar un análisis de costo beneficio más precisos, con el fin de facilitar el proceso de diseño del plan presupuesto de esa Junta y su control posterior. Tal metodología deberá ser documentada y formalmente incluida en los controles de esa Junta		
Observación de la Administración			
¿Se acoge?	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos de la Auditoría Interna			
Recomendación	Se solicita a la estimada Junta Directiva de la Junta Promotora de Turismo, realizar los esfuerzos necesarios para garantizar el cumplimiento de la normativa que la rige, principalmente en lo que respecta al resultado de las votaciones concernientes a los acuerdos tomados en las sesiones de esa Junta. Para ello se agradece remitir a esta Auditoría Interna las medidas pertinentes tanto de control y revisión que garanticen el compromiso y cumplimiento de esta recomendación.		
Observación de la Administración			
¿Se acoge?	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos de la Auditoría Interna			
Recomendación	Llevar acabo la regulación para el uso y administración de la Casa de la Loma, en concordancia con lo dispuesto en la ley N° 8461.		
Observación de la Administración			
¿Se acoge?	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos de la Auditoría Interna			
Recomendación	Se solicita a la estimada Junta Directiva de la Junta Promotora de Turismo, realizar los esfuerzos necesarios para garantizar el cumplimiento de la normativa que la rige, principalmente en lo que		

	respecta a la frecuencia de las sesiones ordinarias de ese cuerpo colegiado. Para ello se agradece remitir a esta Auditoría Interna la documentación pertinente que garantice los controles a implementar para el cumplimiento de esta recomendación.		
Observación de la Administración			
¿Se acoge?	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos de la Auditoría Interna			
Recomendación	Incluir en la gestión de riesgos de la Junta Promotora de Turismo, elementos de fraude y errores materiales asociados a sus procesos.		
Observación de la Administración			
¿Se acoge?	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos de la Auditoría Interna			