



Ministerio de  
**Comercio Exterior**  
COMEX

## AUDITORIA INTERNA

---

**Estudio sobre la aplicación del procedimiento sustitutivo para la compra de boletos aéreos, utilizando los parámetros definidos en la autorización de la Contraloría General, en el II semestre 2018 y I y II semestre 2019.**

**AUD-INF-ENV-0001-2020**

---

**Abril, 2020**

---

**Auditoría Interna**

*“Coadyuvando al mejoramiento del Control Interno”*

Teléfonos: (506) 2505-4033 / 2505-4032 - Fax: (506) 2505-4036 - Apdo. 297 1007 - Sitio Web: [www.comex.go.cr](http://www.comex.go.cr) -

Dirección: Plaza Tempo, sobre Autopista Próspero Fernández, costado oeste del Hospital Cima, Escazú, San José C. R.

## TABLA DE CONTENIDOS

1.	INTRODUCCIÓN.....	1
2.	OBJETIVOS DEL SERVICIO DE AUDITORIA.....	1
2.1.	Objetivo general.....	1
2.2.	Objetivos específicos.....	1
3.	ALCANCE Y PERÍODO DEL SERVICIO DE AUDITORIA.....	1
3.1.	Procedimientos administrativos analizados.....	1
3.2.	Período del servicio de auditoría.....	2
3.3.	Fuentes de criterios.....	2
3.4.	Metodología.....	2
4.	COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DEL SERVICIO.....	3
5.	CONCLUSIÓN GENERAL.....	3
6.	RESULTADOS.....	4
6.1	Aspectos que fortalecen el Sistema de Control Interno.....	4
6.2	Aspectos susceptibles de mejora.....	5
6.2.1	Resultados de la revisión del I y II informe de Ejecución de contrataciones, según el procedimiento sustitutivo para la compra de boletos aéreos y terrestres (internos y externos) 2019.....	5
6.2.2	Oportunidades de mejora en los informes de ejecución de contrataciones según el procedimiento sustitutivo para la compra de boletos aéreos y terrestres (internos y externos), preparados por la Unidad de Proveeduría para la Auditoría Interna:.....	8
6.2.3	Cumplimiento del Artículo 12. De la previsión presupuestaria.....	10
6.2.4	Política de Viajes Institucional.....	12
7.	RECOMENDACIONES.....	12



## Resumen Ejecutivo

### ¿Qué examinamos?

Al vencer el convenio marco de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda, para la compra de boletos aéreos para las Instituciones Públicas; el Ministerio de Comercio exterior, considerando que la compra de boletos representa un volumen y frecuencia importante, por lo que se requiere una gestión efectiva, procedió a realizar un análisis exhaustivo de los diversos mecanismos contemplados en la normativa atinente a la Contratación Administrativa e identifico la figura del procedimiento sustitutivo de contratación de adquisición de boletos aéreos y terrestres (internos y externos), recurriendo a agencias de viajes precalificadas, el cual sometió a aprobación de la Contraloría General de la República.

El Ente Contralor autorizó el referido procedimiento, condicionado al cumplimiento de varios aspectos entre ellos, que se cuente con el criterio positivo de la Auditoría Interna, por lo que se procedió a realizar el presente estudio.

### ¿Por qué es importante?

La adquisición de boletos es una actividad importante para que se puedan cumplir las labores sustantivas del Ministerio, incluidas en su Ley de creación, las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022, del sector comercio exterior; actividad que se lleva la Dirección Administrativa por medio de la Proveeduría Institucional.

### ¿Qué encontramos?

De acuerdo con las revisiones realizadas se determinó:

- Se requiere afinar el contenido del itinerario para la compra de boletos, que se adjunta a la solicitud, con el propósito de reducir los procedimientos de contratación infructuosos y ampliar la posibilidad de opciones para contratar.
- En el periodo evaluado se dio una menor participación de las agencias preevaluadas, debido, en parte, a la hora y el plazo definido para presentar la oferta.
- Los informes de ejecución para la contratación de boletos, elaborado por la Proveeduría Institucional requieren de algunas mejoras en cuanto a la información contenida y la evidencia que respalda algunos comentarios.
- Se cumple parcialmente, el artículo 11 de Reglamento, por cuanto no todas las solicitudes de contratación, cumplen con las resoluciones emitidas sobre la designación de firmas para la compra de boletos.



- La información emitida por el Departamento de Presupuesto para respaldar el contenido presupuestario no es adecuada, por lo que no se cumple con lo establecido en el artículo 12 del Reglamento.
- La política de viajes no contiene toda la información relevante que sirva de base para respaldar el proceso de compra de boletos y agilizar el trámite.

### **¿Qué sigue?**

Con fundamento en los resultados obtenidos y con el propósito de fortalecer el proceso de trámite, para la compra de boletos aéreos y el cumplimiento del Reglamento para un sistema alternativo de contratación, para la compra de boletos aéreos y terrestres (internos y externos) del Ministerio de Comercio Exterior, se han emitido recomendaciones dirigidas al Jerarca y a la Oficial Mayor y Directora Administrativa Financiera, con el propósito de que giren instrucciones a la Proveduría Institucional y al Departamento de Presupuesto.

## 1. INTRODUCCIÓN

El estudio forma parte del Plan Anual de la Auditoría Interna, AI, 2020, en cumplimiento del punto 7 del oficio mediante el cual la Contraloría General de la República autorizó al Ministerio de Comercio Exterior para implementar un sistema alternativo de contratación para la compra de boletos aéreos y terrestres, internos y externos<sup>1</sup>; en el cual, establece como parte de las condiciones de autorización que la Auditoría Interna evaluará y emitirá un criterio sobre su aplicación.

## 2. OBJETIVOS DEL SERVICIO DE AUDITORIA

### 2.1. Objetivo general

Determinar que las compras de boletos realizadas durante el II semestre del 2018 y I y II semestre del 2019 se realizaron de conformidad con el Reglamento para un sistema alternativo de contratación para la compra de boletos aéreos y terrestres (internos y externos) del COMEX, publicado en el alcance No. 310 del Diario Oficial La Gaceta del 21 de diciembre del 2017.

### 2.2. Objetivos específicos

**2.2.1** Verificar la correcta aplicación del procedimiento en relación con el objeto contractual autorizado, así como la verificación de que no se ha empleado para otros supuestos.

**2.2.2** Verificar, que la ejecución del sistema se haya realizado con base en los parámetros definidos en la autorización.

**2.2.3** Valoración de la eficacia y de los beneficios económicos del sistema alternativo de contratación frente al régimen ordinario, que corrobore las circunstancias que originaron su elaboración y que la necesidad de su operación persista.

## 3. ALCANCE Y PERÍODO DEL SERVICIO DE AUDITORIA

### 3.1. Procedimientos administrativos analizados

A continuación, se enlista, la políticas y procedimiento administrativos establecidos:

- Procedimiento para el trámite de compra de boletos según el Reglamento para un sistema alternativo de contratación para la compra de boletos aéreos y terrestres (internos y externos) del Ministerio de Comercio Exterior.
- Informes de Ejecución de Contrataciones según el Procedimiento sustitutivo para la compra de boletos aéreos y terrestres (internos y externos) del Ministerio de Comercio Exterior:

---

<sup>1</sup> CGR; Oficio No. 09170 (DCA-1715) del 11 de agosto del 2017, CGR del Reglamento



- ✓ II Informe semestral 2018 (PI-INF-GEN-001-2019, Febrero);
- ✓ I Informe semestral 2019 PI-INF-GEN-002-2019, Julio
- ✓ II Informe semestral 2019 PI-INF-GEN-001-2020, Febrero

Es importante mencionar que el alcance de este estudio se amplió, incorporando en la revisión el informe del II semestre del 2019, el cual estaba programado revisar, en el estudio previsto en el Plan anual de Auditoría de este año, sin embargo, aprovechando que teníamos en proceso el estudio que inicio en el año 2019, se incorporó dicho semestre; además, se consideró que el Reglamento para la utilización del “Sistema Alternativo de contratación para la compra de boletos aéreos y terrestres (internos y externos) del Ministerio de Comercio Exterior”, que autorizó la Contraloría General de la República mediante oficio No.00706 (DCA-206) del 20 de enero del 2020, por un plazo de dos años, tiene algunos cambios con respecto al Reglamento anterior, por lo que era conveniente incluir dicho semestre en el estudio en proceso.

### **3.2. Período del servicio de auditoría**

El estudio se realizó del 13 de diciembre 2019 al 20 de marzo 2020, el periodo evaluado durante la ejecución del servicio comprendió las compras de boletos realizadas durante, el II semestre del 2018, I semestre del 2019 y II semestre del 2019. Se amplió el alcance inicial para incorporar el año 2019 completo considerando que el Reglamento estuvo vigente hasta el 20 de diciembre 2019 y para el 2020 el reglamento fue publicado en el Alcance 42 de la Gaceta 47 de fecha 10 de marzo de 2020

### **3.3. Fuentes de criterios**

**Para la formulación de los criterios a evaluar se tomaron las siguientes fuentes:**

- El Reglamento para un sistema alternativo de contratación para la compra de boletos aéreos y terrestres (internos y externos) del COMEX.
- La Política de Viajes Institucional.
- Autorización emitida por la Contraloría General de la República, al Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) a implementar un procedimiento sustitutivo para la compra de boletos aéreos y terrestres internos y externos, por un plazo de dos años. Oficio No. 9170 del 11 de agosto de 2017.
- Sistema Integrado de Compras Públicas, SICOP. Expediente electrónico.
- Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento.

### **3.4. Metodología**

El estudio se realizó de acuerdo con la normativa aplicable al ejercicio de la auditoría interna, Normas Generales de Auditoría Interna y las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna del Sector Público, emitidas por la Contraloría General de la República, el Manual de Referencia para las Auditorías Internas, MARPAI, comunicado mediante Oficio No. 12959, DFOE-0143 del 12 de setiembre, 2018.

Se aplicó el Procedimiento P-01 “Auditorías de carácter especial” el cual consta de tres fases, a saber:

- Fase I- Planeación
- Fase II-Examen
- Fase III-Comunicación de resultados

#### **4. COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DEL SERVICIO**

El informe en borrador fue remitido mediante correo electrónico el 23 de marzo 2020 a la Oficial Mayor y Directora Administrativa señora Mariela Rojas Segura, a la Proveedora Institucional, señora Gloria Jiménez Ramírez y a la señora Johanna Arias Fallas Analista de la Proveeduría, encargada del proceso y se les otorgó un plazo de 5 días hábiles, contados a partir de su recibo. Las observaciones, realizadas fueron incorporadas, en lo que se consideró pertinente. Con fecha 01 de abril se remitió el borrador del informe, mediante correo electrónico al Viceministro de COMEX, señor Duayner Salas con el fin de obtener sus comentarios, principalmente sobre las observaciones y las recomendaciones giradas a su Despacho y se le otorgó un plazo de 5 días hábiles, contados a partir de su recibo.

Mediante correo electrónico del 01 de abril el señor Viceministro responde que no tiene observaciones, por lo que se convocó a los funcionarios citados para la exposición verbal de los principales resultados, las recomendaciones y los plazos para su implementación. La reunión con la Proveeduría Institucional se realizó el 02 y 06 de abril con el Viceministro y la Oficial Mayor y Directora Administrativa Financiera y los comentarios fueron incorporados en las minuta de la reunión respectivas.

#### **5. CONCLUSIÓN GENERAL**

Basados en el alcance del estudio, así como en las pruebas de auditoría realizadas, los resultados del estudio fueron razonables.

Asimismo, se logró constatar importantes mejoras realizadas por la administración que subsanaron parte de las situaciones encontradas en el estudio anterior; lo que incidió en el fortalecimiento de los mecanismos de control, alrededor de los procesos evaluados y del sistema de control interno institucional; sin embargo, aún se encontraron oportunidades de mejora en proceso, las cuales se retoman en este estudio.

**En vista de lo anterior el estudio permitió validar:**

- La razonabilidad en la aplicación del Reglamento para un sistema alternativo de contratación para la Compra de boletos aéreos y terrestres (internos y externos) del COMEX.
- No se determinaron situaciones que evidencien la utilización de este procedimiento para atender procesos distintos a los que permite el Reglamento.



- En las pruebas realizadas se determinó el cumplimiento de los parámetros definidos en la autorización dada por la Contraloría General de la República.
- Se revisaron los documentos presentados por la Administración para justificar la eficacia y los beneficios económicos del sistema alternativo de contratación frente al régimen ordinario y se encontraron razonables; asimismo, se pudo constatar en las pruebas realizadas que se mantiene la necesidad de contar con este sistema de contratación dado que resulta ser más ágil, lo que hace que la necesidad persista.

**Tabla I** Resultados de la evaluación de criterios para el servicio por componentes

#	COMPONENTE EVALUADO	RESULTADO DE LA EVALUACIÓN
1	Los procedimientos de contratación tramitados durante el II semestre 2018, I y II semestre 2019, en el SICOP	Cumple
2	Los informes de ejecución de contrataciones según el procedimientos sustitutivo para la compra de boletos aéreos y terrestres, internos y externos del COMEX., remitidos a la Auditoría Interna correspondientes a II semestre 2018 y I y II semestre del 2019	Cumple
3	Política de Compra de boletos	No Cumple
4	Procedimiento para el trámite de compra de boletos según el Reglamento para un sistema alternativo de contratación para la compra de boletos aéreos y terrestres (internos y externos).	Cumple
5	Muestra de Facturas de pago tramitadas por el Departamento de Presupuesto	Cumple
6	Información sobre la participación de las Agencias Pre-evaluadas, en los procesos de contratación	Cumple parcialmente
7	Seguimiento de las recomendaciones de la Auditoría Interna Informe AUD-INF-ENV-0007-2018 del 19 de diciembre 2018.	Cumple parcialmente

**Fuente:** Elaboración propia a partir de las pruebas de auditoría y la documentación proporcionada por el Departamento de Proveduría y el Departamento de Presupuesto y el SICOP, que forma parte de los papeles de trabajo del expediente del estudio.

## 6. RESULTADOS

Durante el desarrollo de los objetivos del estudio y de conformidad con el alcance, se obtuvieron los siguientes resultados:

### 6.1 Aspectos que fortalecen el Sistema de Control Interno

La Unidad de Proveduría realizó cambios importantes en el Informe de Ejecución de contrataciones, según el procedimiento sustitutivo para la compra de boletos aéreos y





terrestres (internos y externos) del Ministerio de Comercio Exterior, a partir del Informe del II semestre del 2018.

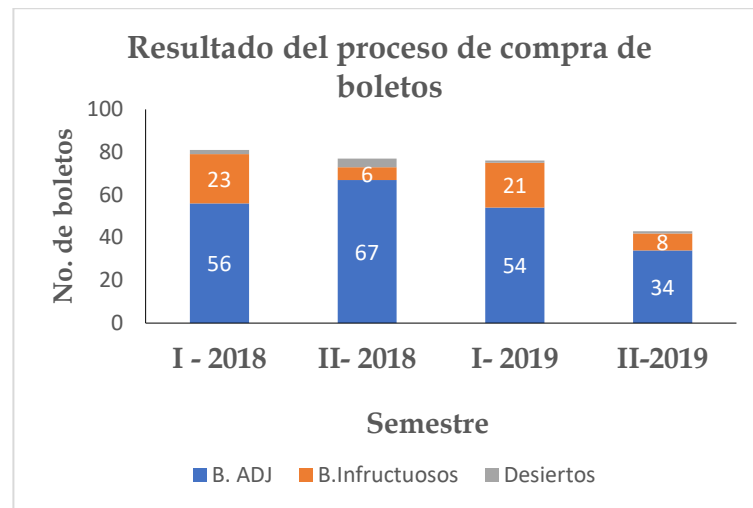
El reporte de los procedimientos de contratación tramitados, que nos remite semestralmente la Proveduría, mediante hoja Excel, como parte del informe, fue fortalecido, se incorporó mayor información sobre todo el proceso de contratación; incluida la información de todas las ofertas presentadas; además, la información sobre el costo no presenta errores en el uso de signos de colones y dólares y en los montos respectivos, situación que fue motivo de señalamiento en el I informe de esta Auditoría Interna correspondiente al I semestre del 2018, atendándose de ésta manera la recomendación que realizamos al respecto.

A manera de ejemplo amplió la información sobre las causas de los reprocesos. Incorporó el apartado sobre la estimación de costos del procedimiento. Asimismo, a partir del informe de ejecución de boletos del I semestre del 2019, en el apartado de reprocesos incluyó un comentario referente al criterio de la Proveduría, sobre las posibles situaciones que incidieron en el reproceso.

## 6.2 Aspectos susceptibles de mejora

### 6.2.1 Resultados de la revisión del I y II informe de Ejecución de contrataciones, según el procedimiento sustitutivo para la compra de boletos aéreos y terrestres (internos y externos) 2019.

El comportamiento de la compra de boletos semestral del periodo 2018 y 2019 fue el siguiente:



Al revisar el comportamiento vemos que el nivel de contrataciones infructuosas disminuyó en el segundo semestre del 2018, sin embargo, durante el primer semestre del 2019 se incrementó nuevamente, por lo que el porcentaje de procesos de compra de boletos declarados infructuosos en dicho semestre fue del 27,32%, el cual se considera alto. Dicho porcentaje en el II semestre bajó, en parte debido a la reducción en la compra de boletos con



recursos del presupuesto financiado con recursos del Gobierno Central. En el II semestre del 2019 el 70% de los boletos fueron comprados con recursos del convenio COMEX-PROCOMER.

Algunas situaciones que han incidido en que una parte de las contrataciones hayan sido declaradas infructuosas, durante el 2018 y 2019, se comentan seguidamente:

- **El proceso de aprendizaje**, dado que el Reglamento aplicado contiene un procedimiento diferente al utilizado en periodos anteriores. También se han realizado cambios en el personal que realiza el trámite en las unidades solicitantes, lo que alargo el periodo de aprendizaje.
- **Las condiciones de viaje solicitadas en el itinerario**. Si bien la situación ideal es que exista siempre, un vuelo que se ajuste a las necesidades de la institución, sin embargo, no siempre es posible encontrar en el mercado esa condición. Si la unidad solicitante, a la hora de definir el itinerario, no consideran en la definición de la oferta base y la opcional, las posibles opciones de vuelos que se puedan encontrar en el mercado y que permitan cumplir con el objetivo del viaje y las condiciones adecuadas para el funcionario, no es posible escoger entre las ofertas que presentan las agencias de viaje participantes, la que más convenga a los intereses institucionales y por tanto el proceso debe declararse infructuoso e iniciar nuevamente otro procedimiento de contratación, situación que incide en la cantidad de reprocesos generados y en la eficiencia del proceso.

Es difícil hacer un análisis del periodo 2018-2019 que considere las diferentes ofertas presentadas, en similares condiciones, para uno o varios viajes y el costo ofertado por las diferentes agencias que participaron y las razones por las cuales, en ciertos casos, no se escogieron las ofertas de menor costo. Esa valoración podría afinar las condiciones definidas en los itinerarios individuales, para viajes similares, sin embargo, no se tiene un sistema con información histórica que se pueda utilizarse para esos propósitos. Sin embargo, se han observado algunos casos, de compra de boletos, que pudieron haberse tramitado sin necesidad de realizar otro procedimiento, si en la oferta opcional se hubieran ampliado las condiciones establecidas en la oferta base, incluida en el itinerario, por ejemplo:

i.-El informe de la Proveeduría indica que en el trámite de la solicitud PI-SOL-SAB - 0010-2019 de fecha 04 de marzo 2019 se presentan dos ofertas, que se declaran que no cumplen; la oferta No. 1, el incumplimiento que presentó fue que, se solicitó que la escala fuera de un tiempo máximo de 3 horas y la oferta incluyó una escala de 3 horas y 12 minutos. El itinerario no incluyó oferta opcional; a pesar de que la Proveeduría en sus observaciones al itinerario sometido a revisión, le sugirió a la Unidad solicitante habilitar el tiempo de escala en las ofertas opcionales, sin embargo, la solicitud firmada por la Unidad solicitante y presentada para el trámite no aplicó dicha observación. En este caso no se pudo determinar si el costo del boleto comprado fue menor o mayor que el de la oferta No. 1 debido a que, se realizó otro procedimiento de contratación y ninguna agencia ofertó, por lo que, debido a la premura la Unidad solicitante solicitó autorización para comprarlo por



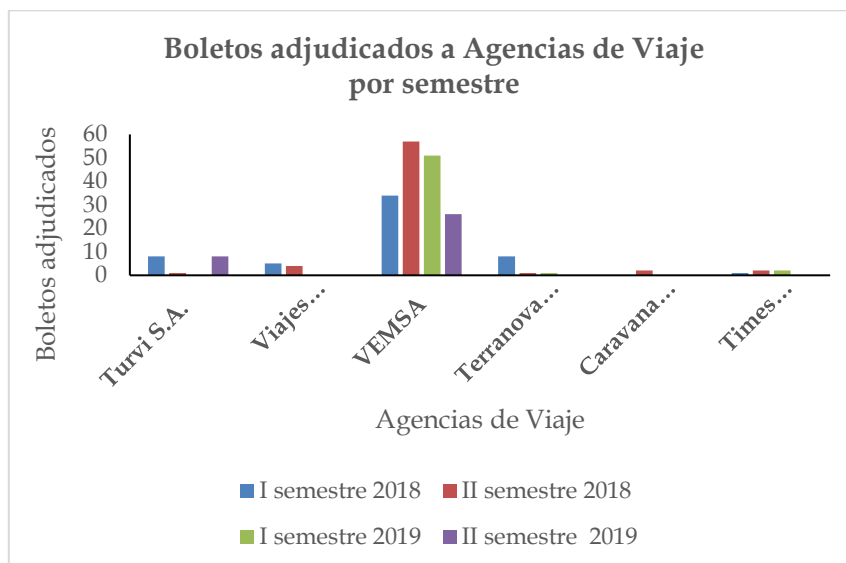
medio del convenio COMEX-PROCOMER. El exceso de trámites para la compra de un boleto, incrementan el costo del proceso y lo hace menos eficiente.

ii. **Procedimiento 2019CD-000023-0007700001** (procedimiento original 2019CD-000021-0007700001)

En el primer procedimiento que se tramitó participaron dos agencias y se debió declarar infructuoso porque no había dentro de las ofertas presentadas un vuelo de regreso de Guatemala a Costa Rica, el 28 de marzo en la noche y la oferta opcional no consideró el regreso del funcionario al día siguiente en horas de la mañana, por lo que se debió declarar infructuoso y se procedió a tramitar el nuevo procedimiento incluyendo en la oferta opcional el regreso el 29 de marzo en la mañana. El boleto comprado fue el mismo que participó en el proceso de contratación anterior, como oferta #2. En este nuevo procedimiento solo participó una agencia.

Para lograr la compra de boletos en tiempo y forma es primordial la definición del itinerario. La principal causa de los procesos infructuosos está relacionada con dicha definición, por lo que es necesario, en la medida de lo posible, afinar la oferta base y establecer ofertas opcionales, que realmente amplíen las opciones de compra. El porcentaje de procesos de compra de boletos declarados infructuosos se considera alto, por lo que es necesario, mejorar la coordinación entre la Unidad solicitante y la Proveduría, que se valoren las recomendaciones que realiza la Proveduría, tomando en cuenta que se tiene un interés común, que es trabajar alineado al cumplimiento de las actividades que atienden los objetivos institucionales.

- **Participación de las agencias precalificadas, en los procesos de contratación**



La administración hizo todo un proceso de selección para incorporar diferentes agencias en el proceso de contratación, en busca de lograr obtener un mejor resultado



en cuanto a precio y condiciones, sin embargo, en la práctica no se ha materializado la participación importante de agencias oferentes. En el I semestre del 2018 hubo una mayor participación; sin embargo, la Agencia Viajes Ejecutivos Mundiales S.A, VEMSA obtuvo, una adjudicación promedio del 79,2% de los procesos de compra de boletos realizada en los dos años anteriores, situación que no siempre estuvo siempre acompañada del menor precio de mercado.

Además, se observó que la participación en los procesos de contratación por parte, del resto de las agencias precalificadas, ha venido reduciéndose, por lo que, tratamos de indagar sobre las razones y, se determinó que una de las agencias se encuentra morosa con la Caja Costarricense del Seguro Social, CCSS y en otra agencia nos indicaron que el tiempo que se dispone para subir la oferta es insuficiente, además de que generalmente la apertura se hace, en una hora cercana al medio día, lo que les ha dificultado participar, porque hay menos personal y se deben atender otras solicitudes de clientes.

#### **6.2.2 Oportunidades de mejora en los informes de ejecución de contrataciones según el procedimiento sustitutivo para la compra de boletos aéreos y terrestres (internos y externos), preparados por la Unidad de Proveeduría para la Auditoría Interna:**

En la revisión de la información que registra la hoja Excel de trámite de boletos, del I semestre del 2019, proporcionada por la Proveeduría Institucional, se determinó que el número de boletos tramitados fue de 76, de los cuales 54 se adjudicaron, 21 fueron declarados infructuosos y 1 se declaró desierto. Dichos datos difieren de la información contenida en el cuerpo del informe, punto. 2.1, menciona 78 boletos y 2 declarados desiertos.

En el apartado 7 Niveles de autorización se indica que “No existen variaciones en los niveles de autorización internos de la institución, tanto para firmas internas en formularios como tampoco se reportan cambios en los procesos de autorización interna de firmas para SICOP”.

El Reglamento para un sistema alternativo de contratación para la compra de boletos aéreos y terrestres (internos y externos), establece, en lo que interesa, en el artículo 11 De los Niveles de Autorización, ...”Para el caso de los jefes y los Directores, así como de personas que no son funcionarios del Ministerio, se aplicará los niveles de aprobación establecidos en las Resoluciones DMR-00050-09 del 29 de mayo de 2009, DMR-00025-13 del 27 de mayo del 2013, RES-DMR-0014-2016 del 24 de febrero de 2016 y RES-DMR-0234-2016 del 28 de octubre de 2016; sin detrimento de las reformas que se pudieran emitir en la misma línea.”.

Al respecto, la Resolución Administrativa de delegación de firmas de los actos administrativos atinentes a la contratación Administrativa en COMEX, publicada en La Gaceta N° 119 del 22 de junio del 2009, DMR-00050-09, establece la delegación de firmas según el procedimiento de contratación (contratación directa, licitación abreviada, licitación pública); posteriormente, mediante DMR-00025-13, del 27 de mayo del 2013, se emitió la Resolución Administrativa de la delegación de firmas para la adquisición de boletos aéreos



para el cargo de la Ministra, el Viceministro, los Directores y el Auditor Interno del Ministerio de Comercio Exterior, que delega dicha responsabilidad en el Director de Asesoría Legal y en el Director del Despacho de la Ministra, con el fin de procurar la mayor celeridad y eficiencia en los trámites correspondientes y en la atención de las necesidades de la institución.

Posteriormente, mediante RES-DMR-0014-2016, alcance digital No. 228, del 24 de febrero del 2016, se modificó la resolución DMR-0025-13; con el fin de que la delegación realizada en dicha resolución se extienda para la modificación y la reutilización de los boletos de estos funcionarios y para el trámite de las solicitudes de compra, modificación y reutilización de boletos de funcionarios de otros ministerios que formalmente soliciten a COMEX, financiar sus gastos de viaje y transporte para participar en eventos organizados por la OCDE, así como la firma del acto de adjudicación de los boletos.

En la revisión de las solicitudes de compra de boletos aéreos y terrestres (interno y externo), para la contratación de compras de boletos de la señora Ministra, las solicitudes son autorizadas por el Viceministro y las del Viceministro, por la Ministra y los boletos para funcionarios externos de COMEX, son autorizadas mediante firma, en la mayoría de los casos, por la Ministra (Diputados, Viceministros), o bien, por el Viceministro, cuando se encuentra actuando como Ministro a.i.. Asimismo, se determinó que en el caso de la compra del boleto para que la señora, Anabelle León, viajara con destino a Washington D.C., Estados Unidos, a ejercer el rol de perito experta en derecho administrativo costarricense ofrecida por el gobierno de Costa Rica en la audiencia oral del arbitraje internacional Infinito Gold Ltd. c. República de Costa Rica (Caso CIADI No. ARB/14/5), la solicitud de compra del ticket fue autorizada por la Directora de Inversiones de COMEX.

En vista de lo anterior, se observó que los procedimientos administrativos internos sobre delegación de firmas, emitidos mediante las resoluciones indicadas y ratificadas en el Reglamento de compra de boletos no se están aplicando, sin embargo, en el informe de la Proveeduría se indica lo contrario, por lo que es conveniente que se revise la aplicabilidad de las resoluciones que fueron emitidas y están vigentes y que fueron incluidas en el Reglamento y se ajuste en lo que sea pertinente.

En el punto 10 Responsabilidad Ambiental, del informe del I semestre 2019 la Proveeduría se indica lo siguiente: "De los datos presentados esta Proveeduría realizó un muestreo del 10% de forma que se pudieran validar que los mismos sean correctos". Según nos indicó la analista de la Proveeduría el muestreo se hizo verificando el dato median te la consulta en la siguiente página <http://www.fonafifo.go.cr/es/calculadora/>; sin embargo, no se documenta esta consulta.

En el punto 11.2 Informes Externos, el informe indica: La Proveeduría Institucional mantiene controles y recordatorios para las agencias de forma mensual con la notificación del plazo límite con el que cuentan para la presentación del informe de gestión; sin embargo, nos indicaron que mayormente se han adquirido boletos durante el 2019 con VEMSA, los recordatorios fueron realizados vía Skype o telefónica y en los meses en que sí estuvieron

involucradas otras agencias este se ha realizado vía telefónica. Este control realizado por la Proveeduría no está documentado.

En general, es importante que las actividades de control que realicen y que incluyan en el informe como respaldo a las actividades realizadas deben estar documentadas, de lo contrario no es posible determinar que los controles son adecuados y suficientes e inciden positivamente en la calidad del proceso.

### **6.2.3 Cumplimiento del Artículo 12. De la previsión presupuestaria**

Este artículo lo que hace es establecer una medida de control en los procesos de contratación para la compra de boletos para administrar el riesgo de realizar procesos de contrataciones que no cuenten con el contenido presupuestario suficiente para honrar ésta. Es así como el artículo dispone que la Unidad Financiera deberá llevar un control de presupuesto disponible y remitirá a la Proveeduría Institucional la información del saldo al inicio del año presupuestario y remitirá mensualmente un reporte del saldo dentro de los 3 días hábiles del mes siguiente, siendo que en todo momento deberá procurar un saldo mínimo disponible en cuota de 5 millones de colones por programa

En el primer informe emitido por la Auditoría Interna sobre la aplicación del Reglamento para la adquisición de boletos AUD-INF-ENV-07-2018 se realizó un comentario sobre el cumplimiento de este artículo y advertimos que no se estaba atendiendo adecuadamente, por lo que se recomendó que se revisara y se planteara la modificación al reglamento.

Debido a el Reglamento estuvo vigente en el periodo de revisión, se revisó el cumplimiento de dicho artículo, encontrando que aún el Departamento Financiero continúa incumpliendo este artículo, dado que las certificaciones no se ajustan a lo establecido.

Al respecto se observó que el Departamento Financiero no tiene definido el contenido y forma del reporte, en algunas ocasiones emite una certificación y en otras un memorando, en algunos reportes indica que es mensual y en otros reporta un monto que según indica, es el presupuesto para el trimestre, o bien, para el semestre; algunos documentos indican que el dato es al cierre del mes y para el mismo mes se emitieron dos documentos en diferente fecha y con diferente monto, lo que corresponde a un error en la información reportada. Además, la información que emite no permite tener claridad en el monto que se puede contratar, dado que en la información se menciona que hay modificaciones presupuestarias en trámite. Una de las certificaciones presentadas se refiere a los aumentos y disminuciones de partidas de una modificación presupuestaria.

La información del reporte debe ser lo suficientemente clara y precisa para que el Departamento de Proveeduría pueda tener la certeza de que puede iniciar un proceso de contratación, porque hay un documento que respalda el contenido presupuestario para esa compra, de lo contrario el reporte es un mero formalismo.

En relación con la información presupuestaria que respalda el procedimiento de contratación y que se incluye en el Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP, observamos que la información incluida en el formulario de solicitud del sistema, la analista de la Proveeduría incluyó, en el apartado de observaciones del presupuesto estimado, que es donde se debe incluir la información del reporte que emite el Departamento de Presupuesto, para cada procedimiento de contratación tramitado durante los primeros tres meses del año 2019, la información correspondiente al presupuesto de la partida del año 2018, certificación DP-CER-ADM-0001-2018 y se indica lo siguiente: “El monto referenciado corresponde a la estimación realizada, según el disponible habilitado mediante la certificación de fondos DP-CER-ADM-0001-2018 asignada por el Departamento Financiero para la adquisición de boletos aéreos reservado a la fecha para la ejecución 2018, que por la naturaleza de la contratación no representa al monto estimado por procedimiento, ya que las condiciones de mercado propias no permiten estimar el monto o cuantía por cada proceso; siendo que este depende de los términos específicos de la solicitud, tarifas y disponibilidad del mercado actual.”

A partir del procedimiento de contratación 2019CD-000022-0007700001 del mes de marzo incluye la referencia del disponible reportado por el Departamento de Presupuesto mediante DP-MEM-ENV-0023-2019, sin embargo, indica para la ejecución 2018; siendo lo correcto el 2019.

Posteriormente, a partir del procedimiento de contratación 2019CD-000040-0007700001 del 09 de mayo indica la certificación DP-CER-ADM-0013-2019, la cual tiene como contenido una modificación presupuestaria, donde se detallan los aumentos y disminuciones de varias partidas, no así el saldo disponible de la partida, por lo que es claro que dicha certificación no fue emitida para los propósitos a que hace referencia el artículo 12 del Reglamento, en todo caso ante la falta de una certificación mensual pudo haberse indicado la certificación DP-CER-ADM-0019-2019, emitida el 04 de abril, la cual indica que es para el II trimestre del año 2019.

La certificación DP-CER-ADM-0013-2019, relativa a una modificación presupuestaria se continuó mencionando en el resto de los procedimientos de contratación hasta el 2019 CD-000051-0007700001 de fecha 05 de junio del 2019.

Es importante que el cumplimiento de dicho artículo y la inclusión de la información en el SICOP, se apegue a lo establecido en el Reglamento vigente, sobre todo porque es un requerimiento legal, toda contratación de la administración pública, de previo a su inicio, debe contar con el debido contenido presupuestario, información que debe ser otorgada por el Departamento de Presupuesto e incluida en el Sistema de Compras Públicas.

Dichas actividades forman parte del sistema de control del proceso de contratación, la ausencia de esta, o errores en la información proporcionada afecta la calidad del proceso e incrementa los riesgos de la actividad de contratación.

#### 6.2.4 Política de Viajes Institucional.

La Proveeduría Institucional elaboró la política de viajes institucional orientadas a definir la política de compra de boletos aéreos, la cual fue modificada y actualizada por la Ministra mediante DM-CIR-ENV-0008-2018 de fecha 15 de noviembre del 2018.

Las políticas son elaboradas para facilitar la toma de decisiones, en este caso sobre la adquisición de boleto; no obstante, la misma es incompleta porque no contiene previo a decidir la compra de boletos elementos de planificación estratégica basados en las atribuciones que la ley de creación No.7638 le da en el artículo 2; además es importante que considere las metas incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan estratégico institucional y el Plan operativo Institucional. Bajo esta premisa, la elaboración de las políticas institucionales podría ser coordinada por la Unidad de Planificación Institucional, con la participación de las Unidades con las que tiene relación, dicha política.

Es importante considerar que el formulario de solicitud de compra de boletos incluye la justificación del viaje; no obstante, no se han definido lineamientos generales sobre el contenido de esta.

En vista de ello, se considera que la política tiene oportunidades de mejora, para que sea un instrumento integral que apoye la toma de decisiones y fortalezca el sistema de control institucional.

## 7 RECOMENDACIONES

### Al Señor Viceministro

- 7.1 Girar una instrucción General para las Unidades del Ministerio que gestionan la compra de boletos aéreos para la realización de viajes, en cumplimiento de sus actividades laborales, con el propósito de que, basados en la experiencia acumulada, afinen, en la medida de lo posible, la oferta opcional, sin dejar de considerar los objetivos del viaje y condiciones adecuadas para el personal que realiza el viaje, a fin de lograr una mayor oferta por parte de las agencias que nos ofrecen las opciones de vuelos que hay en el mercado y que satisfacen las condiciones solicitadas, a un precio razonable. Es importante, que en este proceso se consideren las recomendaciones que realice el Departamento de Proveeduría; o bien, se justifique la razón por la cual no se considera atendible dicha recomendación. Ver comentario, 6.2.1.
- 7.2 Conformar un grupo de trabajo, para que revise, la Política de viajes de la institución, con el fin de que esté alineada con los objetivos y atribuciones establecidos en la Ley de la creación del Ministerio, el PND, el Plan Estratégico Institucional, PEI y otros documentos que amplían su ámbito de acción, por lo que, se consideran relevantes. Ver comentario 6.2.4.





- 7.3 Girar las instrucciones a quien corresponda, para que revise si la normativa interna vigente, en relación con la delegación de firmas para la contratación de compras de boletos, es necesario adecuarla a la práctica actual. En caso de que se genere una nueva resolución, se ajuste el artículo 11 del Reglamento para un sistema alternativo de contratación para la compra de boletos aéreos y terrestres (internos y externos) del COMEX; de no ser así, instruir para que se cumpla, la resolución actual de delegación de firmas para la compra de boleto. Ver comentario 6.2.3

#### **7.4 Girar instrucciones a la Oficialía Mayor y Dirección Administrativa para que:**

##### **7.4.1 Instruya a La Proveduría Institucional y vele por su cumplimiento:**

- a) Establecer que, la hora de inicio para la recepción de ofertas, salvo casos de excepción, se realice en una hora intermedia, durante el día y no cercana al media día y, se amplíe el plazo para la apertura de las de las ofertas, con el propósito de establecer si esos cambios logran una mayor participación de las agencias que se encuentran preevaluadas, reducir los procedimientos infructuosos y obtener mayores opciones en cuanto a vuelos, siempre que se cumpla razonablemente la conveniencia institucional. Ver comentario 6.2.1.
- b) Incorporar, en futuros informes que emita la Proveduría, las observaciones realizadas por la AI, con el fin de generar una mejora en el contenido de dicho documento. Asimismo, instruir a la Proveduría Institucional para que revise, que toda solicitud para la compra de boletos aéreos, cumpla integralmente, con lo establecido en el Reglamento para un sistema alternativo de contratación para la compra de boletos aéreos y terrestres (internos y externos) del COMEX. Ver comentario 6.2.2.
- c) Verifique que el reporte de saldos de partidas, que remite el Departamento de Presupuesto cumpla con lo establecido en el artículo 12 del Reglamento para un sistema alternativo de contratación para la compra de boletos aéreos y terrestres (internos y externos) del COMEX, previo a iniciar el procedimiento de contratación. Ver comentario 6.2.3.

##### **7.4.2 Instruya al departamento de Presupuesto y vele por su cumplimiento:**

- d) Se ajuste al procedimiento establecido para la Previsión Presupuestaria en el artículo 12 del Reglamento para un sistema alternativo de contratación para la compra de boletos aéreos y terrestres (internos y externos) del COMEX, vigente a partir del año 2020. Ver comentario 6.2.3.