



INFORME N°. **DFOE-IFR-IF-00010-2020**
08 de octubre, 2020

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL
CONTROL EJERCIDO POR LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DEL
ESTADO INVOLUCRADAS EN LA OPERACIÓN DE LA TERMINAL
DE CONTENEDORES DE MOIN EN LA ETAPA DE EXPLOTACIÓN

2020

CONTENIDO

Contenido

Resumen Ejecutivo.....	4
1. Introducción.....	6
ORIGEN DE LA AUDITORÍA.....	6
OBJETIVOS.....	6
ALCANCE.....	7
CRITERIOS DE AUDITORÍA.....	7
METODOLOGÍA APLICADA.....	7
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO.....	7
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORIA.....	10
SIGLAS.....	11
2. Resultados.....	11
ACCIONES REALIZADAS EN EL MARCO DE LA SUPERVISIÓN DERIVADAS DEL CONTRATO DE CONCESIÓN POR PARTE DE LA UNIDAD EJECUTORA DEL CONSEJO NACIONAL DE CONCESIONES (CNC) Y DE LA UNIDAD DE SUPERVISIÓN DE JAPDEVA.....	11
Debilidades en la capacidad de operación y respuesta, así como en la planificación de la Unidad Ejecutora del CNC en la etapa de explotación, limita la gestión de la supervisión en la TCM.....	12
Limitado alcance de la labor ejercida por la Unidad Supervisora de JAPDEVA no garantiza una supervisión integral y completa sobre las obligaciones del concesionario.....	17
ACCIONES REALIZADAS EN EL MARCO DE LA FISCALIZACIÓN DERIVADAS DE LA LEY GENERAL DE CONCESIÓN DE OBRA PÚBLICA Y EL CONTRATO DE CONCESIÓN POR PARTE DE LA UNIDAD FISCALIZADORA.....	19
Debilidades en la planificación y el acceso a la información limitan la oportunidad de la Unidad Fiscalizadora para ejercer su competencia sobre el Contrato de Concesión.....	20
CONDICIÓN DE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS PARA BRINDAR SERVICIOS Y EJERCER FUNCIONES EN EL MARCO DEL CONTROL PARA GARANTIZAR LA EFICIENTE Y SEGURA EJECUCIÓN DE LOS SERVICIOS PRESTADOS EN LA TCM.....	22
Ausencia de mecanismos formales de coordinación entre las Autoridades Públicas, la Administración Concedente y el Concesionario para asegurar el cumplimiento pleno de los servicios públicos y las funciones de control que	



debe ejercer el Estado como contraparte en el Proyecto de Concesión así como la coordinación con otras dependencias e instituciones públicas.	22
3. Conclusiones	26
4. Disposiciones.....	27
AL INGENIERO JOSÉ MANUEL SÁENZ SCAGLIETTI, SECRETARIO TÉCNICO DEL CONSEJO NACIONAL DE CONCESIONES O A QUIEN OCUPE EL CARGO.....	27
A LA ING. SIDNEY CASTELLÓN CAMACHO O A LA PERSONA QUE OCUPE EL PUESTO DE COORDINACIÓN DE LA UNIDAD FISCALIZADORA	29
A LA LICENCIADA ANDREA CENTENO RODRÍGUEZ, PRESIDENTA EJECUTIVA DE JAPDEVA O A QUIEN OCUPE ESTE CARGO	30
AL CONSEJO DIRECTIVO DEL CONSEJO NACIONAL DE CONCESIONES.....	32
AL CONSEJO DIRECTIVO DE JAPDEVA	32

FIGURAS

<u>FIGURA NRO 1</u>	<u>9</u>
<u>FIGURA NRO 2</u>	<u>14</u>
<u>FIGURA NRO 3</u>	<u>15</u>

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La presente Auditoría tuvo como propósito determinar, si se ha contado con las condiciones necesarias para cumplir con las funciones establecidas como parte del Sistema de Control que deben ejercer la Administración Concedente en conjunto con las Dependencias Públicas involucradas, según lo establecido en la Normativa para garantizar una adecuada regulación y calidad en los servicios de la actividad portuaria de la TCM, incluyendo lo establecido en el Contrato de Concesión de Obra Pública con Servicio Público para el Diseño, Financiamiento, Construcción, Operación y Mantenimiento de la Terminal de Contenedores de Moín, durante la Etapa de Explotación.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

El proyecto de la TCM se desarrolla bajo la figura de concesión de obra pública por un periodo de 33 años, siendo que se encarga a un tercero el diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de una nueva infraestructura, que permita el manejo del tráfico de contenedores actual y futuro en el Litoral Caribe, con calidad, seguridad y eficiencia.

A su vez, resulta necesario que la Administración Concedente y las Autoridades del Estado integren un Sistema de Control que funcione como una herramienta para asegurar el cumplimiento del Contrato (Administración Concedente) así como el cumplimiento de obligaciones acorde a sus competencias (Autoridades Públicas), de forma tal que se garanticen la efectividad en sus operaciones y reducción de los riesgos institucionales derivados de la concesión; además de propiciar que la operación de la TCM se ejecute de conformidad con sanas prácticas y en concordancia con el marco legal y técnico vigente.

Por otra parte, resulta trascendental el fortalecimiento del Sistema de Control, como elemento base en la consolidación de una figura como lo es la concesión de obra pública con servicios públicos, por cuanto, ante las circunstancias fiscales por las que atraviesa el país y la carencia de recursos para inversión en obra pública, se puede constituir en un mecanismo relevante en dicha inversión, para lo cual se requiere de condiciones apropiadas para su gestación y desarrollo.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

Se determinó una serie de debilidades en el Sistema de Control del Estado ejercido a través de las diferentes Autoridades Públicas y la Administración Concedente en el Proyecto de la TCM, que no permiten garantizar un cumplimiento efectivo de las funciones de supervisión y fiscalización, ni una segura ejecución de los servicios que dichas Administraciones realizan conforme a sus competencias.

Particularmente, se evidenció un limitado alcance de la labor ejercida en la gestión de supervisión -efectuado tanto por el CNC, así como por JAPDEVA- de la operación de la TCM en la fase de explotación, así como la ausencia de una planificación de corto, mediano y largo plazo de dicha supervisión. Además, la carencia de un expediente administrativo actualizado del proyecto TCM en esta etapa de explotación, en formato digital o físico y de mecanismos formales que garanticen disponibilidad, confidencialidad y oportunidad en la información del proyecto.

En línea con lo anterior se determinó, además, que la Unidad Fiscalizadora del contrato de concesión, no cuenta con acceso ágil, pleno y actualizado a la información del proyecto, ni cuenta con una planificación estratégica de la fiscalización en la Etapa de Explotación, pues carece de elementos básicos como monitores, cámaras y la disponibilidad de un operador de equipo móvil para las visitas al proyecto y pruebas de campo, así como falta de personal para cubrir razonablemente su alcance según lo establecido contractualmente.

Asimismo, se identificó que respecto a otros servicios públicos y funciones de control que deben ser prestados por dependencias o instituciones públicas en la TCM, no se ha logrado, gestionar, coordinar y desarrollar integralmente mecanismos para la prestación óptima de las obligaciones que les corresponde realizar a dichas entidades. Lo anterior, aunado, a las debilidades en la gestión de supervisión y fiscalización antes descritas, podrían desencadenar riesgos de incumplimientos en cuanto al control que debe imperar por parte del Estado y sus dependencias en la fase de explotación.

¿QUÉ SIGUE?

Se giran disposiciones a la Secretaría Técnica de CNC para que proponga e implemente medidas de reforzamiento de la Unidad Ejecutora a su cargo, en cuanto recurso material y humano se refiere, y para que establezca e implemente una estrategia de coordinación con las dependencias o instituciones públicas, que por ley están obligadas a prestar servicios en la TCM, de forma tal que se generen los mecanismos formales de actuación que correspondan. A la Presidencia Ejecutiva de JAPDEVA se le giran disposiciones para que establezca e implemente medidas direccionadas a reforzar la gestión de la Unidad Supervisora a su cargo, en cuanto recurso material y humano se refiere.

A la Secretaría Técnica del CNC en conjunto con la Presidente Ejecutiva de JAPDEVA, se giran disposiciones para que realicen una planificación de corto, mediano y largo plazo que contemple la integralidad de las funciones de control y supervisión, que considere actividades, responsables, plazos, mecanismos de coordinación y seguimiento, controles financieros, tiempos de respuesta, matrices de evaluación de riesgos y todos aquellos aspectos asociados a buenas prácticas nacionales e internacionales, para que el control sobre las operaciones portuarias se planifique adecuadamente.

Finalmente, se dispone a las Juntas Directivas del CNC y JAPDEVA, que conforman la Administración Concedente, resolver sobre las propuestas de planificación antes mencionadas, que contemplen la integralidad de las funciones de control y supervisión de la TCM, según lo indicado en el punto anterior.

INFORME Nro. DFOE-IFR-IF-00010-2020

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURA

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL CONTROL EJERCIDO POR LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DEL ESTADO INVOLUCRADAS EN LA OPERACIÓN DE LA TERMINAL DE CONTENEDORES DE MOIN EN LA ETAPA DE EXPLOTACIÓN

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. La presente Auditoría de Carácter Especial se efectuó con fundamento en las competencias que le confieren a la Contraloría General de la República (CGR) los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, 12 y 21 de su Ley Orgánica, Nro. 7428.
- 1.2. La Auditoría es de relevancia por cuanto el Proyecto de la Terminal de Contenedores de Moín (TCM) se efectuó bajo la figura de concesión de obra pública con servicio público, por un período de 33 años, con la finalidad de diseñar, construir, financiar y operar la TCM, lo que representa una de las mayores inversiones realizadas en nuestro país superando los \$500 millones en obras de infraestructura.
- 1.3. A su vez, resulta necesario que la Administración Concedente y las Autoridades del Estado integren un Sistema de Control que funcione como una herramienta para asegurar el cumplimiento del Contrato (Administración Concedente) así como el cumplimiento de obligaciones acorde a sus competencias (Autoridades Públicas).

OBJETIVOS

- 1.4. El objetivo de la Auditoría consistió en determinar si se ha cumplido con las funciones establecidas como parte del Sistema de Control que deben ejercer en conjunto las Dependencias Públicas involucradas según lo establecido en la normativa, para garantizar una adecuada regulación y calidad en los servicios de la actividad portuaria de la TCM en su Etapa de Explotación.

ALCANCE

- 1.5. Se fiscalizó el Sistema de Control establecido en la normativa que regula la operación que se realiza en la TCM, incluyendo lo incorporado en el Contrato de Concesión de Obra Pública con Servicio Público para el Diseño, Financiamiento, Construcción, Operación y Mantenimiento de la Terminal de Contenedores de Moín.
- 1.6. La Auditoría abarcó las operaciones comprendidas desde el inicio de la Etapa de Explotación hasta el 30 de abril de 2020, y se extendió en aquellos casos en los que se consideró pertinente.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.7. El Órgano Contralor comunicó los criterios a utilizar durante la etapa de examen de la presente auditoría mediante los oficios N°. DFOE-IFR-0080(2326) y N°. DFOE-IFR-0081(2330) del 18 de febrero de 2020, dirigidos al Ing. José Manuel Sáenz Scaglietti, Secretario Técnico del Consejo Nacional de Concesiones (CNC) y a la Msc. Andrea Centeno Rodríguez, Presidenta Ejecutiva de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA).

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.8. La Auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE.
- 1.9. Para el desarrollo de esta Auditoría se obtuvo información de cada una de las Administraciones Públicas relacionadas, además, se realizaron entrevistas a funcionarios del CNC, JAPDEVA e instituciones relacionadas con la operación de la TCM¹.
- 1.10. Adicionalmente, se efectuaron visitas de campo a la Terminal de Contenedores de Moín, de forma tal que se evidenciara en operación el funcionamiento y los protocolos establecidos por la Administración Concedente y las Autoridades Públicas en dicho Puerto, para efecto de la prestación de servicios públicos y los controles correspondientes.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.11. El Contrato de Concesión de Obra Pública con Servicio Público para el diseño, financiamiento, construcción, explotación y mantenimiento de la Terminal de Contenedores de Moín, fue suscrito por la Administración Concedente y el Concesionario el 13 de febrero de 2012 y refrendado por este órgano contralor el 21 de marzo de 2012 P 2².
- 1.12. De acuerdo con la cláusula 1.3 del Contrato de cita, la Administración Concedente, se entenderá como el Poder Ejecutivo, constituido por la Presidencia de la República y el Ministro de Obras Públicas y Transportes y el Ministro de Hacienda, y la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA), quienes por disposición de ley ostentan competencias concurrentes en el ámbito de la

¹ Instituciones establecidas en la cláusula 10.1 del contrato de concesión, además, el Consejo Nacional de Producción (CNP).

² Oficio N° DCA-0692 del 21 de marzo del 2012.

infraestructura y servicios portuarios. La Administración Concedente será representada para todos los efectos por el Consejo Nacional de Concesiones.

- 1.13. Ahora bien, el Sistema de Control, entendido en un concepto amplio, contempla dos dimensiones la primera asociada al contrato de concesión, derivado de la Ley General de Concesión de Obra Pública con Servicios Públicos, Ley N°7762 y diferente normativa de control asociada, y por otra parte, otra dimensión asociada a la normativa propia de cada Autoridad Pública en cumplimiento de sus competencias. Por lo tanto, dicho sistema tiene dentro de sus objetivos garantizar el cumplimiento de las cláusulas contractuales, así como potenciar el adecuado y oportuno control integral que les corresponde realizar a las diferentes dependencias del Estado para prevenir y verificar que la gestión de recursos, bienes y operaciones se efectúe correcta y eficientemente en resguardo de la Hacienda Pública, asegurando el desarrollo probo de las funciones, así como el cumplimiento de objetivos y metas.
- 1.14. Particularmente, en lo referente a la dimensión del Sistema de Control asociada a garantizar el cumplimiento contractual, la cláusula 14.2 del Contrato de cita, establece que la función de control, supervisión e inspección, la ejerce la Administración Concedente³ durante todo el plazo de la concesión, en los términos que se indican en dicho contrato, la LGCOP y su Reglamento y las mejores prácticas internacionales reconocidas y aplicables en la materia.
- 1.15. En línea con lo anterior, en la cláusula 14.2.15.1 del contrato de concesión se indica que la función de supervisión e inspección la ejercerá la Administración Concedente para lo cual conformará la Unidad Ejecutora, que dependerá del Secretario Técnico del Consejo Nacional de Concesiones, y que estará constituida por un grupo de trabajo, con personal técnico altamente especializado.
- 1.16. De manera particular, para la Etapa de Explotación en apoyo a la Unidad Ejecutora, la cláusula 14.2.15.1 del Contrato de cita, también establece que la Supervisión del Contrato de Concesión de Obra Pública de la TCM en dicha fase, dependerá de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) y le corresponderá supervisar e informar a la Junta Directiva de JAPDEVA, sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales del Concesionario. Para ello el 23 de agosto del 2018⁴ el Consejo de Administración de JAPDEVA dispuso la creación de una Unidad Supervisora, que se ubica, junto con la UE en un primer nivel de control.⁵
- 1.17. Específicamente respecto a la función de fiscalización se indica en la cláusula 14.2.15.2 del contrato de cita, la creación de la Unidad Fiscalizadora del Contrato de Concesión de Obra Pública de conformidad con lo referido en el artículo 6 de la Ley N°. 8643⁶, que dependerá de la Junta Directiva del Consejo Nacional de Concesiones; no obstante, le corresponderá

³ En el ejercicio de las funciones de control, supervisión e inspección la Administración Concedente ajustará sus actuaciones a la legislación vigente aplicable a ese Contrato

⁴ Acuerdo No. 294-2018, artículo V-B, sesión Ordinaria No. 16-2018.

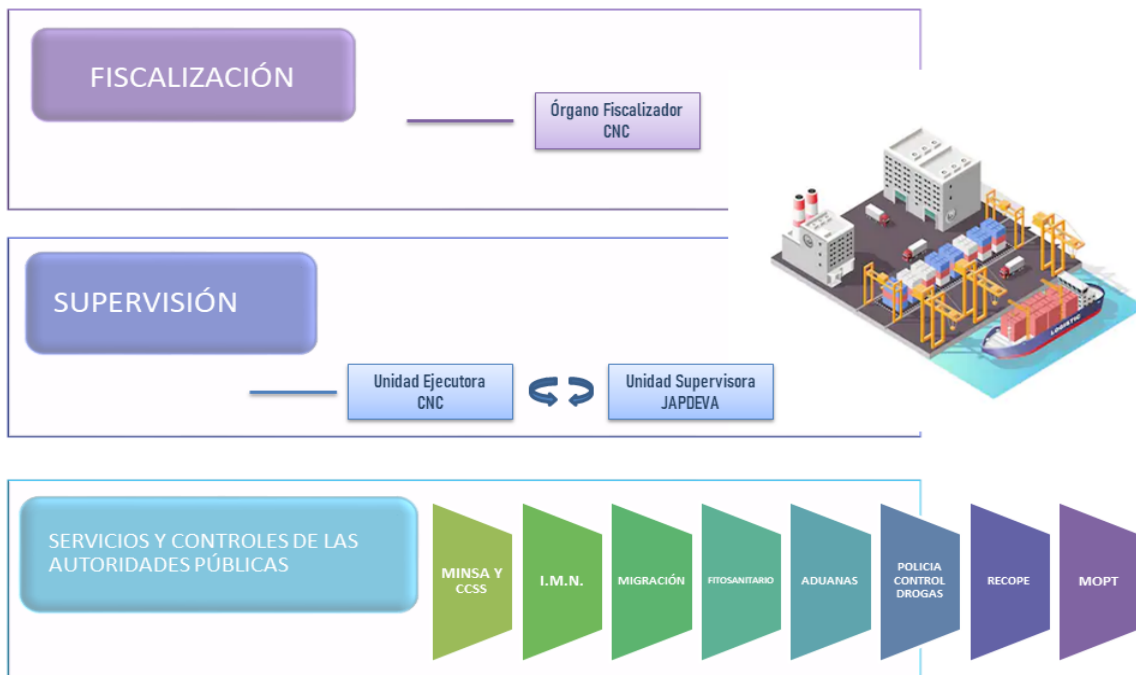
⁵ Este primer nivel está asociado a la dimensión del control directamente relacionado con el Contrato de concesión y los documentos que reglamentan el actuar de las Unidades creadas para su efecto.

⁶ El artículo 6 de la Ley N°.8643 Modificación parcial de la Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos, N° 7762. crea un Órgano Fiscalizador

rendir cuentas a las Juntas Directivas del CNC y JAPDEVA sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales de las partes intervinientes en el contrato de concesión, entre otras, la Unidad Ejecutora del CNC, la Unidad Supervisora de JAPDEVA, los contratos de fideicomiso creados al efecto, así como el mismo concesionario, siendo este un segundo nivel de control⁷⁸.

- 1.18. Ahora bien, respecto a la segunda dimensión del Sistema de Control relacionada con el cumplimiento normativo de las Autoridades Públicas, la cláusula 10.1 del Contrato de Concesión establece una lista de Instituciones que deberán, por su competencia, ejercer sus funciones en la TCM, a las que el concesionario, según lo establecido en la cláusula 4.2.1 del contrato deberá asignar, sin costo alguno, las áreas necesarias para que sean ubicados los servicios de gobierno, por tanto, la Administración Concedente deberá coordinar, cooperar y facilitar en la ejecución de estas actividades con el objetivo de garantizar la eficiente y segura ejecución de las funciones que se desarrollan en la TCM.

FIGURA N°.1
Sistema de Control en la TCM



Fuente: Elaborado por CGR, 2020

⁷ Este segundo nivel está asociado a la dimensión del control directamente relacionado con el Contrato de concesión y los documentos que reglamentan el actuar de las Unidades creadas para su efecto

⁸ Constituye las funciones de fiscalización ejecutadas por la unidad administrativa especializada denominada Unidad Fiscalizadora, asociadas a la comprobación y verificación del cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de la Administración Concedente y del Concesionario.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORIA

- 1.19. La comunicación preliminar de resultados, conclusiones y disposiciones de la auditoría que alude el presente informe, se efectuó el 24 de setiembre de 2020, de forma virtual mediante la plataforma Google Meet, estando presentes Marcela Aragón Sandoval, Gerente de Área de Servicios de Infraestructura, Carlos Morales Castro, Marco V. Quirós Morales, Marilú Aguilar González, Yuliana Sandoval Álvarez, Sonia Cheng Tam, funcionarios de la Contraloría General de la República, Rodolfo Méndez Mata Ministro de Obras Públicas y Transporte, Ana Cristina Jenkins Montero, Representante de las Cámaras Empresariales, José Rolando Quesada Víquez Representante de la Federación de Colegios Profesionales Universitarios de Costa Rica y de la Federación de Colegios Profesionales, Andrés Álvarez Ovares Representante de las Federaciones Sindicales, Organizaciones Solidaristas y Cooperativas, Maribel Camacho Quesada Asesora Legal en representación del Presidente del Banco Central, José Manuel Saénz Scaglietti Secretario Técnico del Consejo Nacional de Concesiones, Alexandra Cerdas Pérez Área de Servicios Legales del Consejo Nacional de Concesiones, Laura Sequeira Quesada Área de Servicios Legales, Oscar Vargas Murillo, Auditor Interno del Consejo Nacional de Concesiones, Marvin Sibaja Vanderlucht Gerente del Proyecto TCM, Manuel Serrano Beeche Área de Proyectos en Marcha, Sidney Castellón Camacho Coordinadora Unidad Fiscalizadora, Adriana Meneses Guzmán Secretaria del Consejo Nacional de Concesiones, Andrea Centeno Rodríguez, Presidente Ejecutiva de JAPDEVA, Armando Foster Morgan Vicepresidente, Jorge García Martínez Director, Mayela Steele González Directora, Kathy Tenorio Murillo Directora, todos miembros del Consejo de Administración de JAPDEVA, Jill Salmon Small Gerente General JAPDEVA, Mainor Segura Bejarano Auditor Interno a.i. de JAPDEVA, Marcelo Prieto Jiménez, Ministro de Presidencia, André Garnier Kruse Ministro de coordinación con el sector privado, Rebeca Sandí Salvatierra Asesora de Presidente.
- 1.20. Adicionalmente, el 18 de setiembre y nuevamente el 25 de setiembre del presente año, se hizo entrega del borrador del presente informe al Consejo Directivo del Consejo Nacional de Concesiones (CNC) mediante oficios N°DFOE-IFR-0594(14339) y N°DFOE-IFR-0622(14774), al Consejo Directivo de JAPDEVA mediante oficio N°DFOE-IFR-0592(14332) y al Ministro de la Presidencia mediante oficio N°DFOE-IFR-0593(14334), indicando además que se contaba con el plazo de cinco días hábiles para formular y remitir a esta Área de Fiscalización las observaciones pertinentes sobre su contenido con el sustento documental correspondiente.
- 1.21. Al respecto, se recibió el oficio N°PEL-623-2020 de fecha 1 de octubre de 2020, de la Presidencia Ejecutiva de JAPDEVA, cuyas observaciones fueron consideradas según lo indicado en el Oficio N° DFOE-IFR-0635 (15347) donde se presenta la valoración de observaciones al borrador del informe.

SIGLAS

A continuación, se indica el detalle de las siglas utilizadas en este informe:

SIGLA	Significado
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
LGCI	Ley General de Control Interno
JAPDEVA	Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica
US	Unidad de Supervisión JAPDEVA
CNC	CONSEJO NACIONAL DE CONCESIONES
MINSA	Ministerio de Salud
PCD	Policía de Control de Drogas
DGA	Dirección General de Aduanas
RECOPE	Refinadora Costarricense de Petróleo
UE	Unidad Ejecutora
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
SFE	Servicio Fitosanitario del Estado
LGCOP	Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos, Nro. 7762
SENASA	Servicio Nacional de Salud Animal

2. Resultados

ACCIONES REALIZADAS EN EL MARCO DE LA SUPERVISIÓN DERIVADAS DEL CONTRATO DE CONCESIÓN POR PARTE DE LA UNIDAD EJECUTORA DEL CONSEJO NACIONAL DE CONCESIONES (CNC) Y DE LA UNIDAD DE SUPERVISIÓN DE JAPDEVA.

- 2.1. El Contrato de Concesión de Obra Pública con Servicio Público para el diseño, financiamiento, construcción, explotación y mantenimiento de la Terminal de Contenedores de Moín, establece dentro de su articulado algunas funciones asociadas a la supervisión de las operaciones de la terminal. Al respecto la Contraloría General de la República en lo referente a la función de supervisión ha indicado en diferentes ocasiones⁹ que:

⁹ Informe Nro.DFOE-IFR-IF-2-2012, Estudio sobre la ejecución del contrato de concesión en el Aeropuerto Internacional Daniel Oduber (AIDO) / Informe Nro. DFOE-IFR-IF-0004-2018 Informe de la Auditoría de carácter especial sobre la Gestión del Consejo Nacional de Concesiones en la construcción de la Fase 2A de la Terminal de Contenedores de Moín.

“La supervisión es una etapa de la gestión institucional donde se ejerce control por parte de la Administración Activa, y de conformidad con la normativa en materia de control interno, la supervisión se realiza de manera constante sobre el desarrollo de la gestión institucional (en este caso sobre la ejecución del Contrato de Concesión) y la observancia de las regulaciones atinentes al Sistema de Control Interno, así como ejecutar las acciones necesarias para la consecución de los objetivos. Básicamente, es la verificación permanente que realiza la Administración dentro de una organización para determinar que los procesos se estén conduciendo correctamente, y para emprender las medidas necesarias para reencauzarlos, si es que se han desviado. Así, es una función que resulta tanto orientadora como detectiva o correctiva. / En la actividad de supervisión los responsables toman decisiones y ejecutan el control necesario para ejercer las funciones que le fueron asignadas en el Contrato de Concesión respectivo.”

Debilidades en la capacidad de operación y respuesta, así como en la planificación de la Unidad Ejecutora del CNC en la etapa de explotación, limita la gestión de la supervisión en la TCM.

- 2.2. Tal y como se mencionó anteriormente (en el párrafo 1.15), el Contrato de Concesión¹⁰ refiere a la función de supervisión e inspección que ejercerá la Administración Concedente indicando que para su cumplimiento se conformará una Unidad Ejecutora (UE) dentro del CNC¹¹, la cual estará constituida por un grupo de trabajo, con personal técnico altamente especializado, y será la responsable de supervisar integralmente el cumplimiento del Contrato.
- 2.3. Particularmente, el Contrato de Concesión establece que dicha Unidad Ejecutora, para realizar las funciones que le competen, deberá contar con los recursos materiales y humanos que correspondan para un proyecto de esta magnitud e importancia, esta Unidad será encabezada por un Gerente de Proyecto¹².
- 2.4. Además, el Reglamento de Organización y Funciones de la Administración Concedente para la Supervisión, Inspección, Fiscalización y Control de la Concesión de Obra Pública con Servicio Público de la TCM establece, en su artículo N°7, para la Unidad Ejecutora la responsabilidad de articular, organizar, gerenciar y desarrollar los procesos de interacción con el concesionario, incluyendo la coordinación habitual de la relación concesional, así como la supervisión, control e inspección integral del cumplimiento de las obligaciones contractuales.

¹⁰ Cláusula 14.2.15.1 del Contrato de Concesión de la TCM.

¹¹ En esta Etapa de Explotación en apoyo de la Unidad de Supervisión de JAPDEVA.

¹² Los artículos 10 y 11 señalan las funciones generales y específicas respectivamente para el Gerente de Proyecto.

- 2.5. En línea con lo anterior, tanto el contrato como el Reglamento de Organización y Funciones de la Administración Concedente¹³ establecen la figura de un Gerente de Proyecto, como encargado de realizar la gestión interna de la Unidad Ejecutora y de fungir como enlace con el Concesionario durante la totalidad de la relación concesional. Se considera el coordinador general de la Unidad Ejecutora además, como lo define el referido Reglamento, le corresponde articular el trabajo propio de la Unidad Ejecutora con las distintas tareas de la Unidad de Supervisión de JAPDEVA, en la Etapa de Explotación.
- 2.6. Adicionalmente, la Norma 4.5.2 sobre Gestión de Proyecto/ Normas de Control Interno para el Sector Público, (N-2-2009-CO-DFOE), señala que:

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda, incluyendo los proyectos de obra pública relativos a construcciones nuevas o al mejoramiento, adición, rehabilitación o reconstrucción de las ya existentes. / Las actividades de control que se adopten para tales efectos deben contemplar al menos los siguientes asuntos: / a. La identificación de cada proyecto, con indicación de su nombre, sus objetivos y metas, recursos y las fechas de inicio y de terminación. / b. La designación de un responsable del proyecto con competencias idóneas para que ejecute las labores de planear, organizar, dirigir, controlar y documentar el proyecto. / c. La planificación, la supervisión y el control de avance del proyecto, considerando los costos financieros y los recursos utilizados, de lo cual debe informarse en los reportes periódicos correspondientes. Asimismo, la definición de las consecuencias de eventuales desviaciones, y la ejecución de las acciones pertinentes. / d. El establecimiento de un sistema de información confiable, oportuno, relevante y competente para dar seguimiento al proyecto. / La evaluación posterior, para analizar la efectividad del proyecto y retroalimentar esfuerzos futuros.

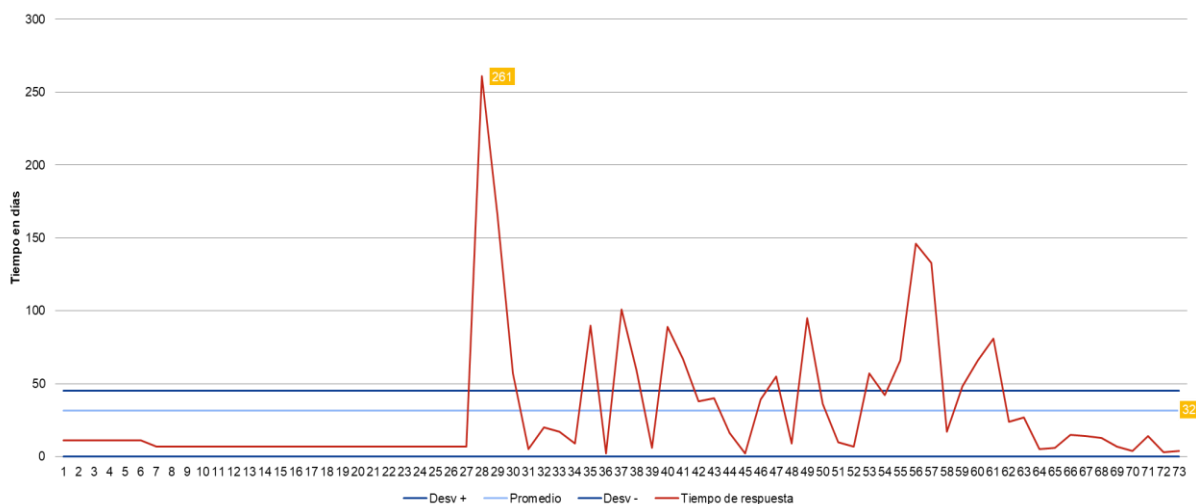
- 2.7. No obstante, en la presente Auditoría se evidenciaron debilidades en la planificación de la UE del CNC, así como en la capacidad de atención de dicha Unidad respecto a gestiones de la Unidad Supervisora de JAPDEVA y el Concesionario, factores que inciden en la gestión de la supervisión integral en la TCM.
- 2.8. En este sentido, respecto a las gestiones realizadas por la Unidad de Supervisión de JAPDEVA ante la UE del CNC se evidenciaron rezagos importantes en su atención, pues en promedio la UE tardó hasta 32 días hábiles para dar respuesta, con casos extremos hasta de 8 meses, según la documentación contenida en el Expediente Administrativo¹⁴, lo anterior a pesar de existir trámites que por su naturaleza requieren de una respuesta inmediata, por ejemplo temas asociados a la calidad del servicio prestado y aspectos asociados a la operación de la TCM.

¹³ Decreto N°41528-MOPT-H Reglamento de organización y funciones de la administración concedente para la supervisión, inspección, fiscalización y control de la concesión de obra pública con servicio público de la terminal de contenedores de Moín publicado el 21 de enero de 2019.

¹⁴ Desde el inicio de la fase de explotación y hasta el mes de abril 2020.

Figura No.2

Tiempos promedio de respuesta de la UE ante gestiones de la US de JAPDEVA



Fuente: Elaboración CGR

- 2.9. Además, no se han atendido diversas gestiones relacionadas con hallazgos derivados de los informes mensuales que emite la Unidad de Supervisión de JAPDEVA¹⁵. Al respecto, el Gerente de Proyecto¹⁶ de la UE estableció en una serie de oficios, que la información incorporada en los informes de la Unidad Supervisora¹⁷ carecía de elementos o de la claridad que le permitieran contar con el debido respaldo para emprender procedimientos o acciones establecidas en el contrato con el Concesionario.
- 2.10. Igualmente, respecto a las solicitudes de información realizadas por el Concesionario, se evidenció que de un total de 163 requerimientos realizados¹⁸, en 44 de ellos no se encontró evidencia en el Expediente Administrativo, de su atención, lo que representaba un 26% de dichos trámites. Siendo que en promedio la UE del CNC tardó 22 días hábiles en atender estos requerimientos, con casos extremos de hasta 4 meses.

¹⁵ Por ejemplo, mediante oficio N° GG-RM-STCM-2019-017, la Gerente General de JAPDEVA expone que han transcurrido más de 60 días desde la remisión de información al concesionario para la creación de los usuarios de acceso a los sistemas Navis 4 y Navis Billing, sin que al 15 de febrero del 2019 (fecha de este oficio) tuvieran acceso, situación que se recalca en los informes mensuales de Marzo y Abril 2019.

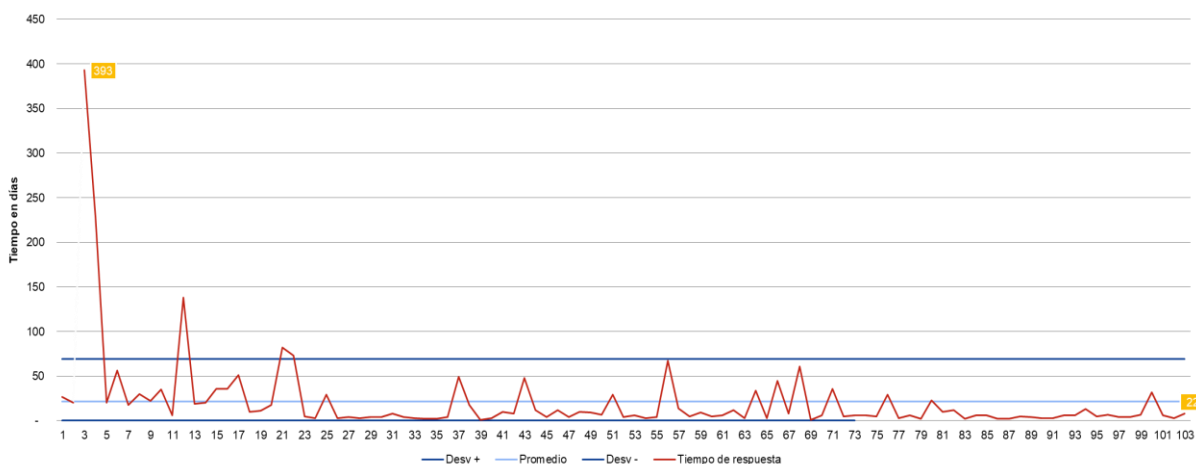
¹⁶ Oficios Nro. CNC-TCM-OF-0531-2019, Nro. CNC-TCM-OF-0530-2019, Nro. CNC-TCM-OF-0529-2019

¹⁷ El Reglamento de Organización y funciones de la Administración Concedente para la Supervisión, Inspección, Fiscalización y Control; la Unidad Ejecutora requiere el apoyo necesario de la Unidad Supervisora de JAPDEVA, para el cumplimiento de las funciones sustantivas que le impone el Contrato de Concesión.

¹⁸ Desde el inicio de la fase de explotación y hasta el mes de abril 2020.

Figura N°.3

Tiempos de respuesta de la UE ante gestiones del Concesionario



Fuente elaboración CGR.

- 2.11. Sumado a lo anterior, se evidenció la ausencia de una planificación de la gestión de la supervisión en la Etapa de Explotación, siendo que no se identificaron elementos o documentación que acrediten la existencia de un plan de trabajo formal y oportunamente aprobado y comunicado¹⁹ a los diferentes actores involucrados en la gestión de la UE del CNC, en el cual se definan las pautas de una supervisión integral, así como el análisis de riesgos y las herramientas para hacer efectivo los diferentes mecanismos de control que contempla el contrato, orientando con ello no solo el alcance de la supervisión, sino su trazabilidad durante la explotación del proyecto, aspecto que limita también el control sobre el contrato de concesión.
- 2.12. Adicionalmente, siendo la gestión documental un tema medular en cuanto a la supervisión y control del proyecto²⁰, se evidenciaron limitaciones en ésta, dado que no existe un expediente del proyecto actualizado.²¹ Lo anterior toma relevancia para procesos de supervisión y fiscalización del mismo.

¹⁹ Mediante oficio N° CNC-ST-0337-2020 del 19 de junio de 2020 la Administración indicó que no existen los planes formalizados tal como se solicitan, no obstante, se estima es que es parte de las actividades que se deben realizar para la conformación formal de la UE.

²⁰ Según Acosta (2008) en su intervención en el XX Congreso Archivístico Nacional, Costa Rica, la gestión documental entendida desde la generación de la información y su procesamiento hasta la eliminación de documentos, en función de informar sobre la organización y sus aspectos internos, representa un proceso de control indispensable para garantizar que los datos y la información se prepararon y cumplen con las condiciones que garantizan credibilidad y confianza a los usuarios e interesados, es decir, que se elaboraron con los más altos criterios de calidad de la información.

²¹ Mediante oficio N° CNC-ST-0337-2020 del 19 de junio de 2020 se indica por parte de la Secretaría Técnica que la confección del expediente no se lleva al día, sino que siempre tiene un desfase de al menos un mes de tiempo, con el propósito de poder contar con toda la documentación de previo a foliarla.

- 2.13. También el artículo 16 de la Ley de Control Interno, define la obligación de establecer a través de sistemas de información, una gestión documental para el control, almacenaje y recuperación de la información organizacional en el desarrollo de sus actividades, estableciendo además, políticas, procedimientos y recursos para disponer de un archivo institucional en línea con el ordenamiento jurídico y técnico.
- 2.14. Las situaciones antes descritas, obedecen en parte en que a la fecha no se han consolidado medidas efectivas para reforzar con personal necesario y suficiente la UE del Proyecto²²; pues dicha Unidad estuvo integrada durante el primer año de la fase de explotación por el Director de Proyectos en Marcha, quien asumió como recargo el puesto de Gerente de Proyecto de la TCM²³. Así como a una falta de cultura de capitalización de los aprendizajes de situaciones identificadas en etapas anteriores, tal como lo ocurrido en la etapa de construcción de la TCM.
- 2.15. Al respecto, mediante oficio N°CNC-ST-0402-2020 la Junta Directiva del CNC remitió actas relacionadas con acciones que se han tomado con el objeto de fortalecer la Unidad Ejecutora del CNC orientadas principalmente a modificaciones presupuestarias, y algunas acciones relacionadas con ajustes de la estructura organizacional del CNC que podrían impactar a la UE. No obstante, no se han concretado muchas de estas iniciativas y la UE aún presenta debilidades en cuanto a su conformación, sin que existan mecanismos de mitigación o administración de los riesgos de control.
- 2.16. Además, la Administración no ha elaborado a la fecha planes de trabajo²⁴, u otros elementos mínimos de planificación de la gestión de la supervisión, que permitan la identificación de actividades, plazos y responsables a lo largo del proyecto, así como la definición y asignación de los recursos materiales y humanos necesarios para ejecutar sus funciones, desde el momento en que se dio la orden de operación²⁵ del puesto 2A de la TCM.
- 2.17. Las limitaciones señaladas en la capacidad de la UE²⁶ para realizar la gestión de control que le corresponde conforme al Contrato de Concesión, incrementa la posibilidad de que se materialicen riesgos asociados con la falta de identificación oportuna de incumplimientos

²² Aspecto que guarda similitud respecto a lo que esta Contraloría General señaló durante la Etapa de Construcción en el Informe No. DFOE-IFR-IF-04-2018 "Informe sobre la gestión del Consejo Nacional de Concesiones en la construcción de la fase 2A de la Terminal de Contenedores de Moín" sobre la limitada capacidad de la Unidad Ejecutora del CNC para el control del Contrato de Concesión de la TCM y el respectivo contrato de Supervisión de la citada Concesión.

²³ Al respecto mediante oficio N° CNC-ST-097-2020 del 6 de febrero de 2020, el Secretario Técnico del CNC indicó que la STAP aprobó la creación de la plaza de Gerente de Proyecto y este funcionario se nombra a partir del 16 de febrero de 2020. Además, se está en proceso de contratación los servicios de apoyo para la Unidad Ejecutora, según lo previsto en el presupuesto anual.

²⁴ Oficio Nro. CNC-ST-0337-2020 en la cual se indica en la página 4, punto d) que no existen planes estratégicos y operativos formalizados.

²⁵ La orden de inicio de la etapa de explotación fue dada con la Orden de Servicio No.4 "Inicio de la Etapa de Explotación de las obras de la Fase 2A de la TCM" de fecha 22 de febrero de 2019.

²⁶ Algunas limitaciones de esa UE fueron también advertidas en el Informe DFOE-IFR-IF-0004-2018 del 30 de abril, 2018, particularmente en lo señalado en el punto denominado "SOBRE LA CAPACIDAD DE LA UNIDAD EJECUTORA DEL CNC"

contractuales de las partes. Lo anterior podría implicar que el proyecto no se ajuste a lo establecido en el contrato de cita, provocando a su vez, el riesgo de que el servicio que se presta a los usuarios así como el tiempo de atención de sus gestiones no sea acorde con los parámetros y condiciones establecidas contractualmente, máxime que nos encontramos frente a un proyecto que se ejecuta por un período de 33 años, bajo una las mayores inversiones²⁷ realizadas en nuestro país, con una incidencia importante para la competitividad nacional y el desarrollo social.

Limitado alcance de la labor ejercida por la Unidad Supervisora de JAPDEVA no garantiza una supervisión integral y completa sobre las obligaciones del concesionario.

- 2.18. Tal y como ha sido señalado anteriormente (en el párrafo 1.16), el Contrato de Concesión, establece que la Supervisión de la explotación del Contrato de Concesión de Obra Pública de la TCM, dependerá de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA), a la cual le corresponderá supervisar e informar a la Junta Directiva de JAPDEVA, sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales del Concesionario.
- 2.19. En ese sentido, el 23 de agosto del 2018 el Consejo de Administración de JAPDEVA dispuso mediante acuerdo²⁸ la creación de la Unidad Supervisora encargada de realizar las funciones de supervisión en esta etapa de la Concesión, adscrita a la Gerencia General de esta Institución.
- 2.20. En línea con lo anterior, el Reglamento de Organización y funciones de la Administración Concedente²⁹ establece que la Unidad de Supervisión (US) estará conformada, al menos, por profesionales en los siguientes ámbitos: Supervisión de Operaciones, Procesos y Seguridad Portuaria, Ingeniería Civil, Financiero Contable y Legal. Además, deberá contar con los servicios de apoyo administrativo que sean requeridos para su correcto funcionamiento.
- 2.21. El artículo 14 inciso c) del citado Reglamento señala que dicha Unidad, deberá establecer y aplicar los mecanismos y procedimientos para el control y seguimiento de la fase de explotación de todos los servicios que prestará el Concesionario en la Terminal de Contenedores de Moín. En concordancia con lo establecido en las Normas de Control Interno para el Sector Público aparte 4.5.2 respecto a garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos.
- 2.22. Al respecto, en el periodo auditado por la Contraloría General, se determinó que el alcance de la supervisión ejercida por la Unidad de Supervisión de JAPDEVA es limitado por cuanto no se garantiza una supervisión integral y completa sobre las obligaciones del concesionario.

²⁷ Superando los \$500 millones en obras de infraestructura.

²⁸ Acuerdo No. 294-2018, artículo V-B, sesión Ordinaria No. 16-2018.

²⁹ Reglamento de Organización y funciones de la Administración Concedente para la Supervisión, Inspección, Fiscalización y Control de la Concesión de Obra Pública con Servicio Público de la Terminal de Contenedores de Moín

- 2.23. Lo anterior, debido a la existencia de funciones y obligaciones contractuales por parte del concesionario que no han sido objeto de supervisión en la Etapa de Explotación, esto asociado a las limitaciones horarias del equipo de supervisión, así como la carencia de personal en algunas de las áreas³⁰. Dentro de los temas que muestran espacios de mejora en su supervisión destacan los relacionados con el mantenimiento de maquinaria³¹, así como la ausencia de verificación aleatoria en tiempo real de la información relacionada con las operaciones portuarias³², con el fin de comparar y verificar que lo reportado por el Concesionario, para medir la Calidad del Servicio prestado en la TCM, se ajusta a los términos del contrato, entre otras áreas de control.
- 2.24. En este sentido, el Manual de Procedimientos³³; hace referencia, a actividades que deben desarrollarse por el Supervisor de Operaciones Portuarias de la US y los Supervisores de Puerto de turno, entre otros aspectos con la finalidad de controlar permanentemente la explotación de las obras y servicios concesionados. Sin embargo, no puede dejarse de lado que al momento de realizarse la Auditoría, algunos de los funcionarios de esa Unidad de Supervisión realizaban sus funciones en condición de “recargo” además, no se cuenta con los citados supervisores de puerto. Al respecto, la Administración señaló³⁴ que, a la fecha solamente un funcionario brinda soporte compartido, debido al proceso de transformación, las demás personas se dedican exclusivamente a la Unidad.
- 2.25. Sumado a lo anterior, se evidenció la carencia por parte de la Unidad de Supervisión de una visión estratégica de la supervisión, en su ámbito de acción, con un horizonte de mediano y largo plazo que contemple la integralidad de las obligaciones del concesionario, y que, a su vez se alinee con la perspectiva de la Unidad Ejecutora del CNC; que permita un seguimiento transversal de los resultados de la supervisión, referente a la Unidad Ejecutora, respecto a la necesidad de coordinar con la Unidad de Supervisión para efecto de lograr controlar el proyecto, según lo establecido contractualmente.
- 2.26. Lo anterior obedece a que la Unidad de Supervisión a más de un año de la entrada en funcionamiento del puesto 2A, no cuenta con elementos de planificación oficializados, como programas de trabajo, que se asocien en conjunto con la actividad desarrollada por la Unidad Ejecutora del CNC a un horizonte integral de supervisión de corto, mediano y largo plazo, contemplando factores de coordinación eficiente entre ambas unidades. Sobre el particular, la Administración indicó que ya han sido giradas las instrucciones por parte de la

³⁰ El personal de la UTS labora en horario de oficina de 8:00 a.m. a 4:00 p.m. de lunes a viernes.

³¹ Al inicio de la auditoría se identificó la ausencia destinada a la supervisión del tema ambiental. No obstante, durante el período de auditoría se incorporó una persona a la Unidad de Supervisión en calidad de Gestora Ambiental cuyo nombramiento se hizo efectivo a partir del 02 de diciembre del 2019.

³² (tiempo de espera/tiempo de servicio, ETA, ETD, hora y calados Proa y Popa, ubicación en rada de fondeo, etc.)

³³ En oficio GG-RM-188-2019 de fecha 16 de setiembre de 2019, se informó a la Contraloría que el Manual de Procedimientos era un documento interno, y se encuentra en elaboración (no ha sido oficializado por la institución). Particularmente, no se cuenta con un acápite referente al tema de Controles Financieros. Al respecto la Administración indicó que se procederá a su revisión y oficialización con todos los contenidos requeridos.

³⁴ Oficio PEL-623-2020 del 01 de octubre

Gerencia General a la Unidad de Supervisión para ajustar los manuales de procedimientos y planes de trabajo.

- 2.27. Al respecto, mediante oficio N°SG-157-2020 la Junta Directiva de JAPDEVA remitió actas relacionadas con acciones que se han tomado con el objeto de fortalecer la Unidad Supervisora orientadas principalmente a analizar y mejorar las funciones que le corresponden a ésta, además de seguir las recomendaciones realizadas por el Órgano Fiscalizador del CNC.
- 2.28. Además, aún no se cuenta con una planificación oficial que contemple todos los elementos contractualmente establecidos y que permita a su vez, la definición del presupuesto necesario, así como el recurso material, humano y tecnológico para afrontar los deberes que le corresponden en la Etapa de Explotación.
- 2.29. Adicionalmente a pesar de que el Reglamento de Organización y Funciones de la Administración Concedente³⁵ en su artículo N° .16 establece elementos mínimos de forma que deben contener los informes emitidos por la Unidad de Supervisión de JAPDEVA, aún no se cuenta con la claridad entre ambas Unidades de cuál es el contenido necesario para que la UE realice las funciones que le corresponde contractualmente.
- 2.30. Por tanto, las debilidades señaladas incrementan la posibilidad de que se materialicen riesgos asociados con la falta de identificación oportuna de incumplimientos contractuales de las partes y que el proyecto no se ajuste a lo establecido en el Contrato de Concesión. Lo anterior sumado a que los incumplimientos contractuales pueden asociarse a debilidades en la prestación de los servicios, por ejemplo, en aquellos casos en los cuales el tiempo de atención de las gestiones realizadas por el concesionario no sea acorde con los parámetros y condiciones establecidas contractualmente.

ACCIONES REALIZADAS EN EL MARCO DE LA FISCALIZACIÓN DERIVADAS DE LA LEY GENERAL DE CONCESIÓN DE OBRA PÚBLICA Y EL CONTRATO DE CONCESIÓN POR PARTE DE LA UNIDAD FISCALIZADORA.

- 2.31. La función de fiscalización corresponde a funciones asociadas a la comprobación y verificación del cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de la Administración Concedente y del Concesionario.³⁶
- 2.32. Dicha función fue definida en el Reglamento de Organización y funciones como "...un proceso independiente, técnico y objetivo, que forma parte de las funciones de control de segundo nivel de intervención, orientado a la verificación del cumplimiento de los deberes y obligaciones contractuales del Concesionario y de la Administración Concedente, en concordancia con las leyes, reglamentos, normas y demás disposiciones vinculantes."³⁷

³⁵ Reglamento de Organización y funciones de la Administración Concedente para la Supervisión, Inspección, Fiscalización y Control de la Concesión de Obra Pública con Servicio Público de la Terminal de Contenedores de Moín

³⁶ Ver art.3 inciso b del Reglamento de Organización y funciones de la Administración Concedente para la Supervisión, Inspección, Fiscalización y Control de la Concesión de Obra Pública con Servicio Público de la Terminal de Contenedores de Moín

³⁷ Art. 2 inciso l.

2.33. Sobre el particular la Contraloría General de la República en lo referente a la función de Fiscalización ha indicado en diferentes ocasiones³⁸ que se constituye en una actividad independiente y objetiva que debe ejercerse integralmente, que colabore en la garantía de un manejo efectivo de los fondos públicos y a reducir los riesgos institucionales que se deriven de la concesión; también como una garantía razonable de que la actuación del jerarca, los titulares subordinados, del resto del personal y del Concesionario se ejecute de acuerdo con sanas prácticas y en apego al marco legal y técnico que corresponda y cumpliendo con el principio de rendición de cuentas. De esta forma, puede decirse que la fiscalización es una actividad de validación, comprobación o verificación ejercida por un órgano interno.

Debilidades en la planificación y el acceso a la información limitan la oportunidad de la Unidad Fiscalizadora para ejercer su competencia sobre el Contrato de Concesión.

2.34. El contrato de concesión contempla la creación de la Unidad Fiscalizadora³⁹ del Contrato de Concesión de Obra Pública de conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la Ley N°. 8643, que dependerá de la Junta Directiva del Consejo Nacional de Concesiones, le corresponde presentar a las Juntas Directivas del CNC y JAPDEVA sus resultados y las observaciones y recomendaciones sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales de las partes intervinientes en el contrato de concesión, entre otras, sin limitarse a estas, la Unidad Ejecutora del CNC, la Unidad Supervisora de JAPDEVA, los contratos de fideicomiso creados al efecto, así como el mismo concesionario, en caso de ser necesario para la comprobación de los controles ejercidos por la Administración concedente.

2.35. Particularmente, dicho contrato establece en su cláusula 14.2.15.2 sobre la Unidad de Fiscalización, algunas obligaciones puntuales tales como:

1. *Velar por el adecuado desempeño de esta unidad, para que se ajuste a la legislación vigente aplicable para este Contrato y a las mejores prácticas internacionales aplicables en su campo de acción.*
2. *Dirigir al órgano en todas sus funciones.*
3. *Aprobar y promover la contratación del personal y servicios profesionales requeridos.*
4. *Aprobar, gestionar y controlar los procesos de fiscalización.*
5. *Tomar las decisiones que correspondan al Órgano Fiscalizador en relación con la fiscalización del contrato.*
6. *Realizar informes y presentaciones periódicas a la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Concesiones, quien en conjunto con sus observaciones informará a las Juntas Directivas del CNC y JAPDEVA y/o a quienes esta les requiera.*

³⁸ En este sentido pueden verse los Informes Nro.DFOE-IFR-IF-2-2012 y DFOE-IFR-IF-4-2018

³⁹ El artículo 6 de la Ley N°.8643 Modificación parcial de la Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos, N° 7762. crea un Órgano Fiscalizador.

- 2.36. De la Auditoría realizada se determinó que existen debilidades en la planificación y el acceso a la información que limitan la ejecución de las labores de fiscalización que han reducido la oportunidad de la Unidad Fiscalizadora para ejercer su competencia sobre el Contrato de Concesión.
- 2.37. Respecto a la planificación se evidenció la ausencia de una visión estratégica de la función de fiscalización, en su ámbito de acción, con un horizonte⁴⁰ de mediano y largo plazo, que contemple la integralidad de las obligaciones de la Administración Concedente y del Concesionario, de manera que los resultados que arrojen sus informes le permitan a las Juntas Directivas que conforman la Administración Concedente un seguimiento transversal del Sistema de Control y de la Operación de la TCM.
- 2.38. Además, respecto a la ejecución de sus funciones se evidenció, que los miembros de la Unidad Fiscalizadora no contaban con acceso pleno a la información actualizada del proyecto⁴¹, lo cual ha limitado el alcance de la fiscalización que realiza dicha Unidad, debido esto a que la documentación incorporada en el expediente administrativo del proyecto presenta rezagos en la incorporación de oficios y otros documentos, lo que ha afectado la ejecución oportuna de sus funciones. Lo anterior en contraposición a lo señalado en los artículos 8, inciso h⁴², y 20, incisos c⁴³ y e⁴⁴, del Reglamento de Organización y funciones de la Administración Concedente⁴⁵.
- 2.39. Adicionalmente, a un año de inicio de la Etapa de Explotación del Proyecto, la Unidad Fiscalizadora carece de elementos básicos para complementar sus funciones, como monitores, cámaras y la disponibilidad de un operador de equipo móvil para las visitas al

⁴⁰ Mediante oficio CNC-OFI-OF-0270-2019 la Unidad Fiscalizadora aportó copia del Plan anual de Fiscalización

⁴¹ Según oficio Nro. CNC-APM-OF-0356-2019 no existe un expediente digital del proyecto. En cuanto al expediente físico les fue informado por parte del Centro de Documentación y Archivo según oficio Nro. CNC-ST-CD-OF-0064-2019 del 4 de diciembre 2019 que la última caja entregada del Proyecto TCM corresponde a las fechas 18/03/2019 al 29/03/2019.

⁴² Facilitar al Órgano Fiscalizador la información y documentación que solicite para el cumplimiento de sus obligaciones.

⁴³ Requerir a los concesionarios, Secretaría Técnica del CNC, Administración Concedente (incluyendo las Unidades Ejecutoras y todos sus procesos de supervisión, inspección y control asociados), que faciliten el acceso a las instalaciones físicas, registros físicos y electrónicos, reportes, archivos, informes de auditorías, documentos, recomendaciones o cualquier otro material relativo a la concesión, cuyo requerimiento esté directamente vinculado al proceso de fiscalización.

⁴⁴ Requerir a los funcionarios de la Secretaría Técnica del CNC o de la Administración Concedente, de cualquier nivel jerárquico, la colaboración, el asesoramiento y las facilidades que demande el ejercicio de la función fiscalizadora.

⁴⁵ Reglamento de Organización y funciones de la Administración Concedente para la Supervisión, Inspección, Fiscalización y Control de la Concesión de Obra Pública con Servicio Público de la Terminal de Contenedores de Moín

proyecto y pruebas de campo, así como falta de personal para cubrir razonablemente su alcance según lo establecido contractualmente.⁴⁶

- 2.40. Por su parte, lo referente a la planificación obedece a la carencia de programas de trabajo integrales que contemplen la fiscalización de todos los componentes a nivel contractual, según su ámbito de acción, que incluyan la necesidad de recursos (humano, tecnológico, presupuestario, otros) necesarios para llevar a cabo dichas funciones y afrontar los deberes que le corresponde ejecutar en la Etapa de Explotación de la TCM, durante todo el periodo del contrato.
- 2.41. Finalmente, las limitaciones señaladas afectan el cumplimiento del objetivo del Sistema de Control del Contrato de Concesión de la TCM, dado que se pueden materializar riesgos asociados a las acciones de la Administración Concedente y el Concesionario, al no ser fiscalizadas oportunamente.

CONDICIÓN DE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS PARA BRINDAR SERVICIOS Y EJERCER FUNCIONES EN EL MARCO DEL CONTROL PARA GARANTIZAR LA EFICIENTE Y SEGURA EJECUCIÓN DE LOS SERVICIOS PRESTADOS EN LA TCM.

Ausencia de mecanismos formales de coordinación entre las Autoridades Públicas, la Administración Concedente y el Concesionario para asegurar el cumplimiento pleno de los servicios públicos y las funciones de control que debe ejercer el Estado como contraparte en el Proyecto de Concesión así como la coordinación con otras dependencias e instituciones públicas.

- 2.42. El numeral 140, inciso 8, de la Constitución Política de Costa Rica establece una potestad general del Poder Ejecutivo de vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas, para lo cual se cuenta además con un régimen normativo que establece en las diferentes leyes y reglamentos las competencias específicas de las entidades públicas.⁴⁷
- 2.43. Particularmente, respecto al proyecto en cuestión, el Decreto Ejecutivo N° 36443-MOPT-H. Declara de Interés Público el Proyecto de la Licitación Pública para la "Concesión de obra pública con servicios públicos para el financiamiento, diseño, construcción, operación y mantenimiento de la Nueva Terminal de Contenedores de Moín.

⁴⁶ Mediante oficio Nro. CNC-OFI-OF-0270-2019 del 6 de diciembre de 2019 la Unidad Fiscalizadora expone que dentro de sus limitaciones está la compra de monitores y cámara que se gestionan desde el año 2017, la disponibilidad de un operador de equipo móvil, por cuanto contar con el mismo que debe atender todas las gestiones del CNC, limita realizar giras, así como el faltante de uno de los miembros que exige el reglamento (aspectos de operación y mantenimiento) y la dificultad de consolidación de funciones por la incertidumbre e inseguridad de los funcionarios interinos.

⁴⁷ Dentro de las cuales destacan: Ley 7410 Ley General de Policía, principalmente lo referente a la Policía y Control de Drogas. Ley 7557 Ley General de Aduanas, Ley 8764 Ley General de Migración y Extranjería, Ley 7664 Ley de Protección Fitosanitaria, entre otras al funcionamiento de las Instituciones establecidas en la cláusula 10.1 del Contrato de Concesión.

Artículo 2° Todas las entidades del sector público costarricense y los órganos adscritos, que por ley, reglamento o normativa interna deban asumir obligaciones y ejercer atribuciones, quedan comprometidos ante el Consejo Nacional de Concesiones a cumplir diligentemente lo propio de sus competencias, con el objeto de garantizar la oportuna y eficiente ejecución del contrato de concesión.

- 2.44. Además, el Contrato de Concesión Obra Pública con Servicio Público para el Diseño, Financiamiento, Construcción, Operación y Mantenimiento de la Terminal de Contenedores de Moín (TCM), señaló en su cláusula 2.6 que dentro de las Potestades de la Administración Pública se encuentra que:

“El Estado, por medio de sus Ministerios, Instituciones y autoridades competentes, mantendrá el uso de todas sus potestades públicas, incluyendo la potestad de imperio, en relación con el objeto de este Contrato, independientemente de las atribuciones conferidas al Concesionario por la LGCOP, su Reglamento y este Contrato”.

- 2.45. En esa línea, el contrato supracitado, también indica en su cláusula 4.1 que dentro de las obligaciones y derechos generales de la Administración Concedente se encuentra:

“.../...15) Coordinar con las diferentes autoridades públicas la prestación de los servicios a los que se refiere la cláusula 10.1⁴⁸ de este contrato, desde que se otorgue orden de inicio para el primer puesto de atraque de la fase 2A”.

⁴⁸ Cláusula 10.1 Servicios de la Terminal que seguirán siendo prestados por dependencias públicas:

“Los siguientes servicios seguirán siendo prestados por las autoridades legalmente competentes a quienes el concesionario deberá proveerles las instalaciones necesarias para que realicen sus labores, excepto a RECOPE por poseer sus oficinas cerca del puerto. El Concesionario no prestará estos servicios directa ni indirectamente, sin embargo, deberá coordinar, cooperar y facilitar el desarrollo de estas operaciones con el objetivo de garantizar la eficiente y segura ejecución de estas funciones:

- 1) Servicios de Seguridad y Control de Drogas – Ministerio de Seguridad Pública. Sin embargo, el Concesionario deberá tener su propio servicio de seguridad en aras de proteger la Terminal, su personal, sus clientes y la carga.
- 2) Servicios Generales de Salud- Ministerio de Salud Pública y la Caja Costarricense de Seguro Social.
- 3) Control de Aduanas – Ministerio de Hacienda.
- 4) Servicios de Migración – Ministerio de Gobernación.
- 5) Autoridad Marítima (Capitanía de Puerto) MOPT.
- 6) Control Fitosanitario y Fumigación – Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- 7) Seguridad Nacional – Ministerio de la Presidencia
- 8) Servicios Meteorológicos – Instituto Meteorológico Nacional
- 9) Suministro de derivados de petróleo a las naves por parte de RECOPE. El concesionario no está obligado a construir ningún tipo de obras o facilidades para esto. Además, el concesionario no es responsable por las acciones de RECOPE.
- 10) Cualquier otro que la ley disponga deban ser proveídos por las dependencias públicas.

- 2.46. Cabe añadir que la Procuraduría General de la República⁴⁹, referente al deber de coordinar entre administraciones públicas señala que:

“Indudablemente, la Constitución Política de Costa Rica (CCR) impone a las Administraciones Públicas el deber de cooperar entre sí. Particularmente, en el supuesto de las Administraciones Públicas comprendidas dentro del Poder Ejecutivo, esta obligación encuentra su reconocimiento expreso en el artículo 140, inciso 8 CCR.

La norma en comentario establece, que es atribución del Poder Ejecutivo supervisar el buen funcionamiento de las dependencias y servicios administrativos. Esta norma, de un extremo, garantiza la subordinación de los servicios y dependencias administrativos de la Administración Central, a la dirección política del Poder Ejecutivo. Luego, la prescripción constitucional establece que es deber del Poder Ejecutivo asegurar que la acción administrativa sea eficaz e idónea. Esto conlleva el principio de coordinación inter-administrativa. Este principio de coordinación alcanza aún a los órganos desconcentrados.”

- 2.47. No obstante lo anterior, en la Auditoría realizada se evidenció⁵⁰ que la Administración Concedente no ha consolidado mecanismos permanentes y formales que permitan coordinar, facilitar y direccionar la interacción institucional entre las diferentes Autoridades Públicas que prestan servicios públicos o ejerzan funciones de control de las operaciones portuarias de la TCM, con el objeto de que se realicen de forma integral, segura y eficiente y dentro del marco de la legalidad.
- 2.48. Particularmente, no se evidenció que dentro del proceso existan mecanismos formales⁵¹ de interacción entre las Autoridades Públicas, de cara a las actuaciones y al proceder con el Concesionario, dado que la relación que se ha ejecutado hasta la fecha es de forma directa entre cada Autoridad Pública y el concesionario.
- 2.49. Al respecto, la UE ante el inicio de la Etapa de Explotación comunicó a las diferentes Autoridades del Estado⁵² la disponibilidad de las oficinas⁵³ en el Edificio Administrativo de

⁴⁹ Cita dictamen C-145-2009 de 25 de mayo de 2009: “1.

⁵⁰ Un año después del inicio de operaciones del segundo puesto de atraque de la fase 2ª

⁵¹ Se han llevado a cabo reuniones en CONAFAC e incluso con Casa Presidencial, sin embargo, no fue posible evidenciar un plan de acción sujeto a un plazo respectivo, para solventar estas situaciones.

⁵² Mencionadas en la cláusula 10.1 del contrato de concesión

⁵³ La cláusula 4.2.1 del contrato establece como obligación general del concesionario permitir y facilitar a la Administración Pública, la prestación de los servicios públicos que brinde directamente, para lo cual el Concesionario deberá asignar, sin costo alguno las áreas necesarias para que sean ubicados los servicios de gobierno y que se mencionan en el CAPÍTULO 10 de este contrato.

la TCM, así como el monto respectivo por operación y mantenimiento⁵⁴; no obstante, se evidenció que al inicio de esta etapa se encontraban vacías oficinas previamente designadas a las Administraciones Públicas, así como otras Instituciones que no estaban señaladas en la cláusula 10.1 del contrato, pero que requerían un área de trabajo en la TCM.⁵⁵

- 2.50. En línea con lo anterior, algunas Autoridades Públicas han señalado limitaciones (ver Anexo 1) en el inicio de la Etapa de Explotación para ejercer sus competencias en la TCM, relacionadas con temas de infraestructura, metodologías, oficinas, recursos presupuestarios y de recurso humano, por cuanto dichos requerimientos no fueron previstos o al menos contemplados antes del inicio de la Etapa de Explotación.
- 2.51. Particularmente, el abordaje a las situaciones descritas en el Anexo 1, así señalado por las Autoridades Públicas, se han manejado de manera aislada, evidenciando que la Administración Concedente no ha establecido de manera formal y general, el citado mecanismo o protocolo, que garantice que las instituciones puedan cumplir sus funciones, según su planificación y programación, dentro del marco normativo que regula su actuar y propicie la mitigación integral de las limitaciones manifestadas.
- 2.52. La situación antes descrita obedece a deficiencias en la gestión que llevan a la inexistencia de un planteamiento formal de coordinación por parte de la Administración Concedente que contemple al menos: mecanismos de coordinación, periodicidad de reuniones de coordinación entre los involucrados, así como una estrategia para que en conjunto la Administración Concedente y el Concesionario valoren y tomen decisiones según corresponda, sobre los requerimientos planteados por las Autoridades del Estado.
- 2.53. Sobre el particular, ha informado la Administración Concedente a esta Contraloría General, que luego del inicio de la Etapa de Explotación, se han llevado a cabo reuniones en CONAFAC e incluso en Casa Presidencial para resolver esta situación, no obstante a pesar de esta iniciativa no fue posible evidenciar que se contara al momento de la comunicación por parte de la Administración Concedente, con un plan de acción formal para que en un plazo definido y definitivo se logre solventar las situaciones descritas, bajo los elementos ya citados en el párrafo anterior.
- 2.54. Finalmente, el no garantizar el cumplimiento del Sistema de Control que ejercen por parte del Estado, las Administraciones Públicas, con el objeto de permitir la eficiente y segura ejecución de los servicios que se brindan en la TCM, posibilita que se materialicen riesgos asociados al comercio, protección ambiental, salud pública, protección animal, seguridad, migratorios, tributarios, etc., además, la ausencia de mecanismos ya citados propicia una desarticulación del sistema de manera que debilita el accionar conjunto de la Administración Pública de cara a la correcta ejecución.

⁵⁴ Sobre este aspecto y a la fecha de este informe existen algunas consideraciones indicadas por el Concesionario mediante oficio N° Nro. 2020-DIR-023 de enero 2020, producto de gestiones realizadas por la Secretaría Técnica del CNC mediante oficio CNC-ST-OF-1074-2019 de diciembre 2019.

⁵⁵ Durante el período de auditoría las Autoridades Públicas han ido gestionando su acceso a la TCM mediante diversos métodos.

3. Conclusiones

- 3.1. El Sistema de Control tiene como finalidad propiciar, prevenir y verificar la correcta utilización y gestión de la Hacienda Pública de forma adecuada y oportuna, el desarrollo probo de las funciones, así como el cumplimiento de objetivos y metas. También constituye un proceso integral y permanente que tiene como finalidad que la gestión de recursos, bienes y operaciones se efectúe correcta y eficientemente. De ahí la importancia de que el Estado fortalezca dicho sistema.
- 3.2. Tratándose de la figura de Concesión de Obra Pública con Servicio Público para el Diseño, Financiamiento, Construcción, Operación y Mantenimiento de infraestructura pública y en el caso particular de la TCM, caracterizada por corresponder a relaciones contractuales de largo plazo, el diseño, articulación y buen funcionamiento del esquema de control son elementos esenciales para el cumplimiento de las obligaciones contractuales y de los deberes públicos. Igualmente, importante un ambiente de control fuerte que permita el desarrollo de una actitud positiva y de apoyo para garantizar la efectividad de los controles y de una cultura de capitalización de los aprendizajes, que insumen y fortalezcan las distintas etapas de la Concesión; especialmente de cara a una Administración concedente compleja.
- 3.3. Del análisis del Sistema de Control del Estado ejercido a través de las diferentes Autoridades Públicas y la Administración Concedente en el Proyecto de la Terminal de Contenedores Moín, se determinaron una serie de debilidades que no permiten garantizar un cumplimiento efectivo de las funciones de supervisión y fiscalización, ni una segura ejecución de los servicios que las Autoridades ejecutan conforme a sus competencias.
- 3.4. Particularmente, se cuenta con limitaciones en la UE, la Unidad de Supervisión de JAPDEVA y la Unidad Fiscalizadora, así como en su estructura de planificación, por lo que no es posible garantizar, desde el inicio de la Etapa de Explotación de la TCM, el cumplimiento de las funciones de control que en el caso concreto se refieren en una primera instancia, al cumplimiento integral de las obligaciones descritas en el contrato.
- 3.5. Además, la indefinición de un marco de acción y coordinación de la Administración Concedente y las Autoridades del Estado, que presentan injerencia en las actividades de la TCM, debilita el control del Estado como contraparte en el proyecto de infraestructura más importante de Costa Rica en los últimos años.
- 3.6. La situación antes descrita podría afectar la toma de decisiones oportuna por parte de la Administración Concedente y las Administraciones Públicas, de manera que permita asegurar razonablemente que el funcionamiento de todos los actores y sus actividades se ejecutan conforme lo establecido contractualmente, en esa línea, no debe omitirse, que las situaciones descritas representa oportunidades importantes de mejora por parte de las Administraciones Públicas, sin que ello represente una justificante para incumplimientos contractuales por parte del concesionario.
- 3.7. Finalmente, resulta trascendental el fortalecimiento del Sistema de Control, como elemento base en la consolidación de una figura como lo es la concesión de obra pública con servicios públicos, por cuanto, ante las circunstancias fiscales por las que atraviesa el país y la carencia de recursos para inversión en obra pública, se puede constituir en un mecanismo relevante en dicha inversión, para lo cual se requiere de condiciones apropiadas para su gestación y desarrollo.

4. Disposiciones

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N.º 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de Auditoría”, emitidos mediante resolución Nro. R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta No. 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016.
- 4.3. Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

AL INGENIERO JOSÉ MANUEL SÁENZ SCAGLIETTI, SECRETARIO TÉCNICO DEL CONSEJO NACIONAL DE CONCESIONES O A QUIEN OCUPE EL CARGO.

- 4.4. Con el propósito de fortalecer la Unidad Ejecutora del CNC durante toda la etapa de explotación del Proyecto de la TCM, se solicita instruir al Gerente de Proyectos en Marcha en coordinación con el Gerente del Proyecto de la TCM, para que determinen los recursos materiales y humanos necesarios y suficientes que requiere dicha Unidad para ejecutar las funciones que le corresponden legal, contractual y reglamentariamente; relacionadas con la gestión, control y supervisión del Proyecto para su aprobación por parte de la Junta Directiva del CNC. Los recursos necesarios que se determinen deben sustentarse en un análisis técnico que considere las funciones establecidas a nivel normativo, contemplando la Ley de Concesión, así como el contrato de concesión y en el Reglamento de organización y funciones de la administración concedente para la supervisión, inspección, fiscalización y control de la concesión de obra pública con servicio público de la terminal de contenedores de Moín. (ver párrafos 2.1 al 2.6, 2.8 al 2.11 y 2.15).

Para el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a esta Contraloría General lo siguiente:

- En un plazo de 1 mes, contado a partir de la notificación del presente informe, remitir una certificación que haga constar que la instrucción fue girada.

- En un plazo de 2 meses, contados a partir de la emisión de dicha instrucción, remitir una certificación en la que haga constar los resultados del análisis ejecutado, así como su remisión al Consejo Directivo del Consejo Nacional de Concesiones. Dicho análisis deberá contener al menos:
 - El detalle de la cantidad del recurso humano necesario.
 - El detalle de la forma en que se proveerá el recurso humano durante toda la etapa de explotación, así como las fechas de incorporación.
 - El detalle de los recursos materiales requeridos, la forma y plazo de suministro o adquisición.
- En un plazo de 12 meses a partir de la emisión del presente informe, una certificación que indique las acciones implementadas, así como el valor generado de estas en la gestión de la Unidad Ejecutora como resultado de su fortalecimiento, acorde con lo ordenado en la presente disposición, haciendo mención sobre la capitalización de los aprendizajes obtenidos.

4.5. Con la finalidad de que la Unidad Ejecutora del CNC cuente con la planificación necesaria durante toda la etapa de explotación del Proyecto TCM, se solicita instruir al Gerente de Proyectos en Marcha en coordinación con el Gerente del Proyecto de la TCM, para que realicen un plan sobre la gestión de la Unidad Ejecutora en la Etapa de Explotación de la TCM que comprenda al menos: la identificación de actividades y funciones, control financiero, tiempos de respuesta, delegación de funciones, mecanismos de coordinación y seguimiento entre los diferentes involucrados en el proceso de explotación (unidad supervisora, concesionario, Autoridades Públicas, etc) para su aprobación por parte de la Junta Directiva del CNC (Ver párrafos 2.6 al 2.7, 2.12 y 2.16.).

Para el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a esta Contraloría General lo siguiente:

- En un plazo de 1 mes, contado a partir de la notificación del presente informe, remitir una certificación que haga constar que la instrucción fue girada.

En un plazo de 3 meses, contados a partir de la emisión de dicha instrucción, remitir una certificación en la que haga constar el plan elaborado, así como su remisión al Consejo Directivo del Consejo Nacional de Concesiones.

- En un plazo de 12 meses a partir de la emisión del presente informe, una certificación que indique la implementación del plan así como el valor generado de esta en la gestión de la Unidad Ejecutora, acorde con lo ordenado en la presente disposición, haciendo mención sobre la capitalización de los aprendizajes obtenidos.

- 4.6. Con el fin de garantizar el efectivo cumplimiento del sistema de control de las distintas instituciones dentro del Proyecto TCM, se solicita instruir al Gerente de Proyectos en Marcha en coordinación con el Gerente del Proyecto de la TCM, para que realicen una estrategia de coordinación y colaboración con las Autoridades Públicas que por ley están obligadas a prestar servicios y realizar controles en la TCM, la cual debe contemplar al menos: los mecanismos de coordinación, la periodicidad de dichas coordinaciones entre los involucrados, la elaboración de documentos formales que incorporen un plan de acción conjunto entre la Administración Concedente y las Autoridades Públicas que considere, los requerimientos planteados por dichas Autoridades para que de esta forma no se limite el cumplimiento de sus funciones en la etapa de explotación de la TCM y asimismo incluya los mecanismos para solventar las limitaciones o restricciones presentadas, en el cumplimiento de sus funciones en un plazo definido y con los responsables designados de implementar y dar seguimiento a la estrategia definida para su aprobación por parte de la Junta Directiva del CNC. (Ver párrafo 2.40 al 2.51).

Para el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a esta Contraloría General lo siguiente:

- En un plazo de 1 mes, contado a partir de la notificación del presente informe, remitir una certificación que haga constar que la instrucción fue girada.
- En un plazo de 3 meses, contados a partir de la emisión de dicha instrucción, remitir una certificación en la que haga constar la estrategia de coordinación y colaboración, así como su remisión al Consejo Directivo del Consejo Nacional de Concesiones.
- En un plazo de 12 meses a partir de la emisión del presente informe, una certificación que indique la implementación de la estrategia de coordinación y colaboración, así como el valor generado de esta en la gestión de la Unidad Ejecutora, acorde con lo ordenado en la presente disposición, haciendo mención sobre la capitalización de los aprendizajes obtenidos.

A LA ING. SIDNEY CASTELLÓN CAMACHO O A LA PERSONA QUE OCUPE EL PUESTO DE COORDINACIÓN DE LA UNIDAD FISCALIZADORA

- 4.7. Definir las medidas y protocolos necesarios para que la Unidad Fiscalizadora del CNC cuente con los recursos materiales y humanos, así como al acceso ilimitado a toda la información relacionada el proyecto de la TCM, de tal manera que se garantice un cumplimiento de la normativa aplicable relacionada con la fiscalización del Proyecto TCM, durante toda la Etapa de Explotación. Dichos recursos deben obedecer a un análisis técnicamente realizado de las funciones que la Ley de Concesión y contrato de concesión la obligan a ejecutar respecto a la gestión de la fiscalización para efecto de ser presentado para su aprobación por parte de la Junta Directiva del CNC (ver párrafos 2.37 y 2.38).

Para el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a esta Contraloría General lo siguiente:

- En un plazo de 2 meses, contado a partir de la notificación del presente informe, remitir una certificación que haga constar los resultados del análisis ejecutado y los protocolos elaborados, así como su remisión al Consejo Directivo del Consejo Nacional de Concesiones.
- En un plazo de 12 meses a partir de la emisión del presente informe, una certificación que indique la implementación de las medidas y protocolos, así como el valor generado en la gestión de la Unidad Fiscalizadora como resultado de su fortalecimiento, acorde con lo ordenado en la presente disposición, haciendo mención sobre la capitalización de los aprendizajes obtenidos.

- 4.8. Con el fin de fortalecer la planificación de la Unidad de Fiscalización, se solicita realizar e implementar un plan de mediano y largo plazo sobre la gestión de la Unidad Fiscalizadora que contemple al menos la integralidad de las obligaciones de la Administración Concedente y del Concesionario, así como identificación de actividades, funciones y riesgos, tiempos de respuesta, delegación de funciones, mecanismos de rendición, coordinación y seguimiento de manera que los resultados que arrojen sus informes le permita a las Juntas Directivas que conforman la Administración Concedente un seguimiento transversal del Sistema de Control y de la Operación de la TCM. Dicho plan deberá ser presentado para su aprobación por parte la Junta Directiva del CNC (Ver párrafos 2.32 al 2.35).

Para el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a esta Contraloría General lo siguiente:

- En un plazo de 6 meses, contado a partir de la notificación del presente informe, remitir una certificación que haga constar los resultados del plan elaborado, así como su remisión al Consejo Directivo del Consejo Nacional de Concesiones.
- En un plazo de 12 meses a partir de la emisión del presente informe, una certificación que indique la implementación del plan, así como el valor generado de esta en la gestión de la Unidad Fiscalizadora, acorde con lo ordenado en la presente disposición, haciendo mención sobre la capitalización de los aprendizajes obtenidos.

A LA LICENCIADA ANDREA CENTENO RODRÍGUEZ, PRESIDENTA EJECUTIVA DE JAPDEVA O A QUIEN OCUPE ESTE CARGO

- 4.9. Con el propósito de fortalecer la Unidad Supervisora de JAPDEVA durante toda la etapa de explotación del Proyecto TCM, se solicita instruir a la Gerente General de JAPDEVA en coordinación con la Unidad de Supervisión de JAPDEVA, para que determinen los recursos materiales y humanos necesarios y suficientes que requiere dicha Unidad para ejecutar las

funciones que le corresponden legal, contractual y reglamentariamente; relacionadas con la gestión, control y supervisión del Proyecto. Los recursos necesarios que se determinen deben sustentarse en un análisis técnico que considere las funciones establecidas a nivel normativo, contemplando la Ley de Concesión de Obra Pública así como el contrato de concesión y en el Reglamento de organización y funciones de la administración concedente para la supervisión, inspección, fiscalización y control de la concesión de obra pública con servicio público de la Terminal de Contenedores de Moín para su aprobación por parte del Consejo de Administración de JAPDEVA. (ver párrafos 2.18 al 2.23).

Para el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a esta Contraloría General lo siguiente:

- En un plazo de 1 mes, contado a partir de la notificación del presente informe, remitir una certificación que haga constar que la instrucción fue girada.
 - En un plazo de 2 meses, contados a partir de la emisión de dicha instrucción, remitir una certificación en la que haga constar los resultados del análisis ejecutado, así como su remisión al Consejo de Administración de JAPDEVA. Dicho análisis deberá contener al menos:
 - El detalle de la cantidad del recurso humano necesario.
 - El detalle de la forma en que se proveerá el recurso humano durante toda la etapa de explotación, así como las fechas de incorporación.
 - El detalle de los recursos materiales requeridos, la forma y plazo de suministro o adquisición.
 - En un plazo de 12 meses a partir de la emisión del presente informe, una certificación que indique las acciones implementadas, así como el valor generado en la gestión de la Unidad Supervisora como resultado de su fortalecimiento, acorde con lo ordenado en la presente disposición, haciendo mención sobre la capitalización de los aprendizajes obtenidos.
- 4.10. Con la finalidad de que la Unidad Supervisora de JAPDEVA cuente con la planificación necesaria durante toda la etapa de explotación del Proyecto TCM, instruir a la Gerente General de JAPDEVA en coordinación con la Unidad de Supervisión de JAPDEVA, para que realicen un plan sobre la gestión de la Unidad Supervisora en la Etapa de Explotación de la TCM que comprenda al menos: la identificación de actividades y funciones, control financiero, tiempos de respuesta, delegación de funciones, mecanismos de coordinación y seguimiento entre los diferentes involucrados en el proceso de explotación (unidad supervisora, concesionario, Autoridades Públicas, etc.) para su aprobación por parte del Consejo de Administración de JAPDEVA (ver párrafos 2.24 al 2.28).

Para el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a esta Contraloría General lo siguiente:

- En un plazo de 1 mes, contado a partir de la notificación del presente informe, remitir una certificación que haga constar que la instrucción fue girada.
- En un plazo de 3 meses, contados a partir de la emisión de dicha instrucción, remitir una certificación en la que haga constar con el plan elaborado, así como su remisión al Consejo de Administración de JAPDEVA.
- En un plazo de 12 meses a partir de la emisión del presente informe, una certificación que indique la implementación del plan, así como el valor generado en la gestión de la Unidad Supervisora como resultado de la aplicación del plan, acorde con lo ordenado en la presente disposición, haciendo mención sobre la capitalización de los aprendizajes obtenidos.

AL CONSEJO DIRECTIVO DEL CONSEJO NACIONAL DE CONCESIONES

- 4.11. Resolver sobre los recursos materiales y humanos de la Unidad Ejecutora del CNC y el Plan sobre su gestión en atención a las disposiciones 4.4, 4.5, 4.6. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición deberá este Consejo remitir a la Contraloría General a más tardar 30 días naturales después de recibido lo señalado en cada una de las disposiciones.
- 4.12. Resolver sobre los recursos materiales y humanos de la Unidad Fiscalizadora del CNC, así como acceso ilimitado a la información del proyecto y el Plan de mediano y largo plazo sobre su gestión en atención a las disposiciones 4.7, 4.8. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición deberá este Consejo remitir a la Contraloría General a más tardar 30 días naturales después de recibido lo señalado en cada una de las disposiciones.
- 4.13. Instruir al Secretario Técnico para que en coordinación con las unidades administrativas del CNC, se complete el Expediente del Proyecto de la TCM (diseño, construcción, supervisión, explotación) de manera que se sistematice y actualice de forma inmediata y periódica, con el fin de asegurar la integridad, confidencialidad y disponibilidad de toda la información existente hasta la fecha, así como la futura, en relación con el proyecto TCM. Para el cumplimiento de la disposición deberá este Consejo remitir a la Contraloría General, en un mes contado a partir de la notificación del presente informe, una certificación que acredite la actualización del expediente emitida por las Unidades responsables.

AL CONSEJO DIRECTIVO DE JAPDEVA

- 4.14. Resolver sobre los recursos materiales y humanos de la Unidad Supervisora de JAPDEVA, y el Plan de mediano y largo plazo sobre la gestión de dicha unidad en atención a las disposiciones 4.9 y 4.10. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición deberá este

Consejo remitir a la Contraloría General a más tardar 30 días naturales después de recibido lo señalado en cada una de las disposiciones.

Marcela Aragón Sandoval
Gerente de Área



Carlos Morales Castro
Asistente Técnico

Marco V Quirós Morales
Coordinador

Marilú Aguilar González
Colaboradora

Yuliana Sandoval Álvarez
Colaboradora

ANEXO 1

Limitaciones de las Autoridades del Estado para ejercer su competencia en la TCM

INSTITUCIONES	N° OFICIO	LIMITACIONES PARA PRESTAR SUS SERVICIOS
Policía Control de Drogas (PCD)	DPCD-1569-2019 DPCD-162-2020	<ul style="list-style-type: none"> -Metodología para coordinar con el Concesionario el movimiento de los contenedores. Por cuanto los tiempos de respuesta son tardíos o equivocados por parte del departamento de Servicio al cliente de la TCM -Sistema automatizado y específico para realizar las solicitudes de escaneo hacia el concesionario. -Coordinación con otros entes especialmente en horarios ampliados que permitan la continuidad de la prestación de los servicios.
Fitosanitario del Estado (SFE)	DSFE-0967-2019 DSFE-SD-002-2020 DSFE-0188-2020	<ul style="list-style-type: none"> -No existe un andén que cuente con las condiciones necesarias para revisar la mercancía que ingresa en contenedores refrigerados. -Mejoras en los andenes actuales para que cumplan con las medidas de bioseguridad necesaria para mantener la condición fitosanitaria de las mercancías de origen vegetal
División Marítimo Portuaria – Capitanía de Puerto	DVMP-2019-1205	<ul style="list-style-type: none"> -Recurso humano -Información sobre la programación de barcos se envía mensual y se necesita semanal Discrepancia con APMT Moín, sobre el grado o nivel de cumplimiento que debe tener la TCM, en temas de seguridad y protección con base en el Código PBIP, lo que no les ha permitido renovar la Certificación de la Terminal.
Dirección General de Aduanas	DGA-1235-2019 DGA-078-2020	<ul style="list-style-type: none"> -No existe un andén que cuente con las condiciones necesarias para revisar la mercancía que ingresa en contenedores refrigerados. -Los almacenes fiscales refrigerados solo laboran durante el día. -Falta de impresora multifuncional y línea para el uso de teléfono. -Suministro de agua potable en la oficina. -Tiempos de respuesta tardíos por parte del departamento de Servicio al cliente de la TCM, tanto de la colocación de los contenedores en el andén como de su respectiva asignación de personal para la carga y descarga. -No se cuenta con báscula para efectuar el pesaje de las mercancías. -Falta de equipo especial (montacargas, “clams” y otros equipos) que permitan cualquier tipo de actividad que involucre la manipulación de cargas. -Eventual “bodega” o “espacio cerrado” que permita la permanencia de carga, en caso de que la misma conlleve más de un día en el proceso de supervisión.
SENASA	SENASA-DG-111-2020	Limitación con el mantenimiento y monitoreo de los servicios de aspersión. Cada vez que se debe hacer un trabajo de mantenimiento hay que entregar un plan de trabajo detallado y complejo a APM para que aprueben las maniobras. Estas maniobras son de rutina, por lo que resulta tedioso y repetitivo.
Migración y Extranjería	UPI-039-04-2010-EV	Necesitan la entrega formal de la oficina, por cuanto ya se les solicitó una llave, sin embargo requieren se les entregue todos los juegos de llaves de la oficina asignada, en virtud de que las labores que se realizarán en esa oficina se enmarcan en el ámbito de la seguridad (sellos de entrada y salida del país, actas de inspección, informes policiales, información confidencial, etc)