



INFORME Nro. **DFOE-CIU-IF-00008-2021**
26 de noviembre, 2021

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL
SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL INCOP EN EL CONTROL
DE LAS CONCESIONES DE PUERTO CALDERA**

2021

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	3
1. Introducción	5
ORIGEN DE LA AUDITORÍA.....	5
OBJETIVOS	5
ALCANCE	5
CRITERIOS DE AUDITORÍA	5
METODOLOGÍA APLICADA.....	6
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO	6
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	8
SIGLAS.....	8
2. Resultados.....	9
CONTROL DE LA CALIDAD DEL SERVICIO OFRECIDO EN EL PUERTO DE CALDER	9
Uso de indicadores de gestión portuaria.....	9
Productividad de los procesos de carga y descarga de embarcaciones.....	14
Percepción de los usuarios sobre la calidad de los servicios portuarios.....	20
CONTROL DE LAS CONDICIONES CONTRACTUALES PARA EL FINIQUITO DE LAS CONCESIONES.....	22
Criterios que evalúen el estado de los bienes y derechos otorgados en concesión.....	22
Inversión en el mantenimiento de la infraestructura del Puerto de Caldera.....	25
COMPETENCIAS DE LOS ENTES DE CONTROL DE LAS CONCESIONES DE PUERTO CADERA.....	29
Perfil del Director de la Unidad Técnica de Supervisión y Control.....	29
3. Conclusiones.....	31
4. Disposiciones.....	31
A LA JUNTA DIRECTIVA.....	32
AL GERENTE GENERAL	33
AL JERARCA DE LA UNIDAD TÉCNICA DE SUPERVISIÓN Y CONTROL O A QUIEN DESARROLLE SUS FUNCIONES.....	34

CUADROS

CUADRO NRO. 1 GENERALIDADES DE LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN DE PUERTO CALDERA	6
CUADRO NRO. 2 INDICADORES DE GESTIÓN REPORTADOS EN LOS INFORMES DE LOS CONCESIONARIOS	10
CUADRO NRO. 3 INDICADORES QUE LA ADMINISTRACIÓN MANIFIESTA EMPLEAR	12
CUADRO NRO. 4 PRODUCTIVIDADES ESTABLECIDAS PARA LAS CARGAS ATENDIDAS EN LA TM	14
CUADRO NRO. 5 MONTOS INVERTIDOS EN MANTENIMIENTO A LA INFRAESTRUCTURA DE TG	26

IMÁGENES

IMAGEN NRO 1 SISTEMA DE CONTROL QUE APLICA EL INCOP SOBRE LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN ...	7
--	---

GRÁFICOS

GRÁFICO NRO. 1 COMPORTAMIENTO DE LOS INDICADORES REPORTADOS POR LOS CONCESIONARIOS...	11
GRÁFICO NRO. 2 PROMEDIO SEMESTRAL DE TIEMPO DE ESPERA EN BAHÍA DE LAS EMBARCACIONES ...	13
GRÁFICO NRO. 3 PROMEDIO MENSUAL DE LA PRODUCTIVIDAD EN EL MANEJO DE CONTENEDORES	16
GRÁFICO NRO. 4 PROMEDIO MENSUAL EN EL MANEJO DE PRODUCTOS A GRANEL	17
GRÁFICO NRO. 5 RESULTADOS DEL INFORME PERCEPCIÓN DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS	21

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

Se realizó una auditoría de carácter especial en el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP), con el propósito de determinar si las funciones de control y fiscalización llevadas a cabo por esa Administración a través de la Unidad Técnica de Supervisión y Control y de la Secretaría de Fiscalización respectivamente, son realizadas conforme a lo establecido en los contratos de concesión de Puerto Caldera y demás marco normativo aplicable.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

Puerto Caldera es el puerto más importante del Pacífico costarricense, según datos de la ARESEP, por esta terminal se movilizaron cerca de 17 millones de toneladas de mercancías entre los años 2017 a 2019. La prestación de los servicios en el puerto se desarrolla mediante contratos de concesión, por lo que a la Administración del INCOP le corresponde garantizar que los servicios concesionados se ofrecen de la manera que mejor satisfaga a los usuarios y logrando adecuados rendimientos en las operaciones. Por lo anterior, la aplicación por parte de la Administración de las mejores técnicas de control y fiscalización para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contractuales es fundamental en la oferta de servicios portuarios competitivos. En ese sentido, el INCOP cuenta con la Unidad Técnica de Supervisión y Control, responsable de velar directamente por la correcta ejecución de los contratos de concesión por parte de los concesionarios, así como con la Secretaría de Fiscalización, que tiene como función fiscalizar los mecanismos y procedimientos de control y seguimiento que la Administración aplica.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

La Unidad Técnica de Supervisión y Control no ha establecido suficientes indicadores para controlar la gestión de todos los servicios portuarios que ofrecen los concesionarios en el Puerto de Caldera. Tampoco la Secretaría de Fiscalización ha realizado recomendaciones en sentido de que esa Unidad incorpore dichos indicadores. Lo anterior ha limitado que desde su concesión, se desarrolle un monitoreo razonable de la calidad con que se ofrecen todos los servicios portuarios, a fin de anticipar y atender oportunamente su desmejora. En esa línea, un estudio sobre la percepción de los servicios portuarios de Puerto Caldera, realizado por la Secretaría de Fiscalización en 2019, concluye que el 58% de los usuarios califican la calidad de los servicios portuarios entre pésimos y regulares.

Por otra parte, se determinó que para el cálculo de las productividades de los procesos de descarga de mercancías a granel, la Unidad Técnica de Supervisión y Control emplea fórmulas que no se ajustan de manera estricta a lo establecido contractualmente, lo cual distorsiona la percepción de eficiencia que realmente logra el concesionario en el servicio de descarga de mercancías a granel. Por su parte, no se observó que la Secretaría de Fiscalización emitiera ningún tipo de recomendación dirigida a que el cálculo de la productividad de descarga de productos a granel se realice estrictamente como lo establece el contrato.

Asimismo, se determinó que la Administración de INCOP no ha definido ninguna acción concreta para solventar la problemática existente en relación con la infraestructura del puerto, esto a pesar de que cuenta con informes internos que evidencian que la inversión actual para el mantenimiento del puerto resulta insuficiente y el rezago de la infraestructura portuaria se calcula en más de **dos millones de dólares**. Este tema resulta de trascendental relevancia, por cuanto en los contratos se establece que los bienes dados en concesión deberán ser devueltos al Estado en buenas condiciones de uso y explotación una vez vencido el período de concesión.

Además, se identificó que la Administración no realiza mediciones periódicas de percepción a los usuarios sobre los servicios que se ofrecen en las concesiones de Puerto de Caldera, esto a pesar de que tiene la obligación de velar por la calidad en la prestación de los servicios portuarios. Por último, se determinó que tras más de 15 años de la entrada en operación de las concesiones de Puerto Caldera, la Unidad Técnica de Supervisión y Control, no cuenta con una plaza formalmente establecida para su Dirección. La Junta Directiva del INCOP ha delegado dicho rol en el Sub Gerente, implicando ello una serie de riesgos en la gestión propia de la supervisión.

¿QUÉ SIGUE?

Se giran disposiciones a las autoridades del INCOP para que desarrolle e implemente indicadores de gestión portuaria, que les permita evaluar la calidad con que se prestan los servicios en el Puerto de Caldera. Asimismo, se dispuso establecer e implementar las medidas que permitan a esa Administración garantizar el cumplimiento de las productividades dispuestas para los contratos de concesión y establecer los controles respectivos. Además, se dispuso que se realicen mediciones periódicas sobre la percepción que los usuarios tienen de los servicios portuarios, a fin de emplear esta herramienta de medición en la exploración de oportunidades de mejora. En cuanto a la condición de los bienes que se encuentran en concesión, se deberá establecer los parámetros para evaluar su condición, con el objetivo de definir los planes de mantenimiento que garanticen que esos bienes serán devueltos al Estado en buenas condiciones de uso y explotación una vez vencido el período de concesión. Adicionalmente en el tema de infraestructura, la Administración deberá definir una estrategia para solventar el rezago de inversión en mantenimiento. Por último, la Junta Directiva deberá realizar las gestiones pertinentes para formalizar el puesto de Director de la Unidad Técnica de Supervisión y Control, estableciendo el perfil requerido para ese puesto así como sus funciones específicas.

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE FISCALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LAS CIUDADES

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL
SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL INCOP EN EL CONTROL
DE LAS CONCESIONES DE PUERTO CALDERA**

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. El estudio 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; y como parte del Plan Anual Operativo del Área de Fiscalización para el Desarrollo de las Ciudades de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE).

OBJETIVOS

- 1.2. Determinar si las funciones de control y supervisión llevadas a cabo por el INCOP están conforme a los contratos de concesión de Puerto Caldera y demás marco normativo aplicable.

ALCANCE

- 1.3. La auditoría evaluó los procesos de supervisión y fiscalización que la Administración de INCOP ejerce sobre los contratos de concesión que actualmente operan en el Puerto de Caldera. Para ello se analizó documentación emitida durante el período que abarca los años 2017 a 2020.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.4. Los criterios considerados como marco normativo para esta auditoría se comunicaron¹ formalmente al Presidente Ejecutivo del Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP). Dichos criterios obedecen a normas generales y específicas vinculantes al INCOP, Decretos, reglamentos, documentación de índole contractual, entre otros.

¹ Mediante oficio DFOE-IFR-0131 del 23 de marzo de 2021

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.5. 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.
- 1.6. Para su desarrollo se utilizó información suministrada por funcionarios del INCOP, mediante entrevistas y oficios de respuesta remitidos sobre consultas específicas realizadas por el equipo auditor.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.7. A partir del año 2006 los servicios portuarios en el Puerto de Caldera son ofrecidos bajo la modalidad de concesión. Por tal motivo, el INCOP suscribió tres contratos de concesión.
- 1.8. Por el objeto de estos contratos, existen diferencias entre el marco normativo que las rige, siendo que dos de los contratos tienen como marco normativo la Ley de Contratación Administrativa (LCA, N° 7494); mientras que el contrato restante se rige por la Ley general de concesión de obra pública con servicio público (LGCOP, N°7762). En el siguiente cuadro se resumen las características de estos contratos.

Cuadro nro. 1

Generalidades de los contratos de concesión de Puerto Caldera

CONTRATO	OBJETO	FIGURA JURÍDICA	DENOMINACIÓN EN ESTE INFORME*
Contrato de concesión de gestión de servicios públicos de la Terminal de Puerto Caldera.	Servicios de atención a las embarcaciones en los puestos 1, 2 y 3, relacionados a la carga general, contenedores, vehículos, saquería y sobre chasis	LCA, N° 7494	Terminal Multipropósito (TM)
Contrato de concesión de obra pública con servicios públicos para la construcción y operación de la Terminal Granelera de Puerto Caldera.	Diseño, construcción y explotación de la nueva Terminal Granelera.	LGCOP, N°7762	Terminal Granelera (TG)
Contrato de concesión de gestión de servicios públicos de Remolcadores en la vertiente del Pacífico	Servicio de remolcadores en los puertos administrados por el INCOP.	LCA, N° 7494	Remolcadores

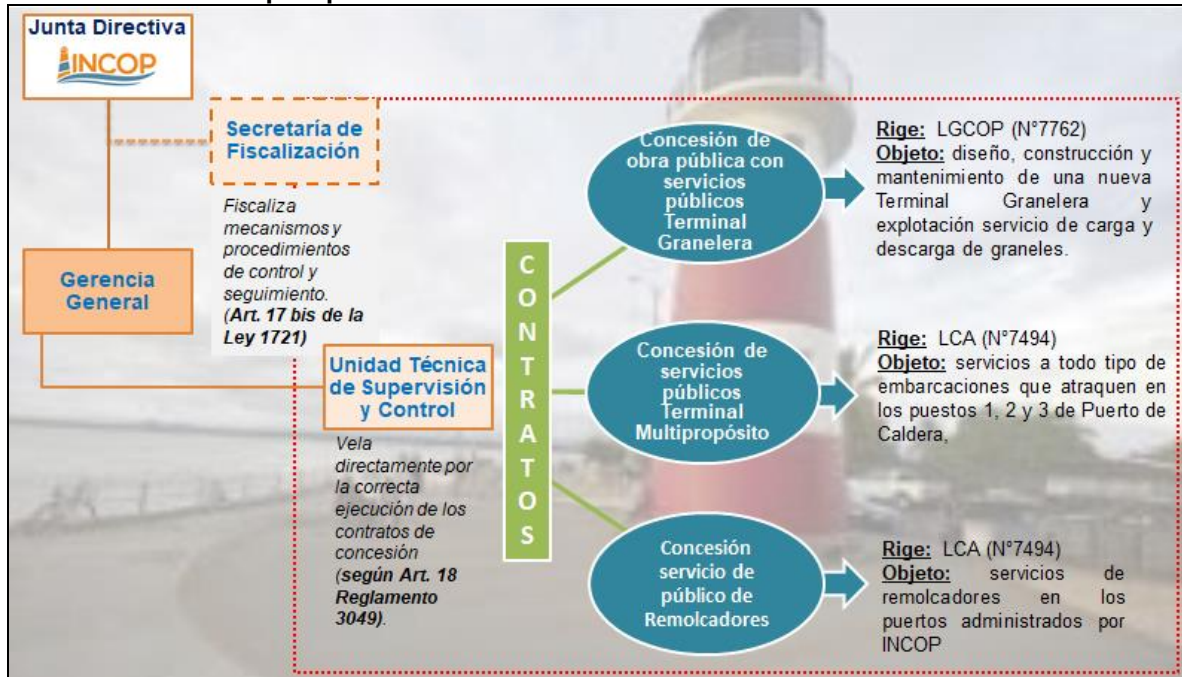
Fuente: Elaboración propia de la CGR

- 1.9. Al INCOP le corresponde establecer el sistema de control sobre estos contratos. Para esto cuenta con potestades establecidas en el ordenamiento jurídico y en las propias cláusulas contractuales, que le permiten aplicar un primer nivel de supervisión y un segundo nivel de fiscalización sobre la ejecución de los contratos.

- 1.10. Por lo anterior, dentro de la Estructura Organizacional del INCOP se encuentran establecida como primer nivel de control la Unidad Técnica de Supervisión y Control (UTSC), encargada de velar directamente por la correcta ejecución de los contratos de concesión; y a su vez como segundo nivel de control la Secretaría de Fiscalización (SF) encargada de fiscalizar los mecanismos y procedimientos de control y seguimiento que se aplica sobre la ejecución de los contratos.
- 1.11. Organizacionalmente², la UTSC se encuentra subordinada a la Gerencia General de INCOP a quien informa sobre los resultados de los procesos de supervisión y control sobre los contratos de concesión, para que dicha Gerencia a su vez rinda cuentas sobre el estado de los contratos de concesión a la Junta Directiva y que esta tome acuerdos sobre la ejecución de los contratos de concesión. Para la toma de dichos acuerdos la Junta Directiva cuenta con las recomendaciones de la SF producto de su proceso de fiscalización. Dicha Secretaría se encuentra subordinada a la Junta Directiva pero cuenta con independencia funcional que le permite referirse al actuar de todas las partes de los contratos de concesión.
- 1.12. A continuación se presenta un la esquematación del sistema de control que el INCOP ejerce sobre los tres contratos de concesión que actualmente operan en el Puerto de Caldera.

Imagen nro. 1

Sistema de control que aplica el INCOP sobre los contratos de Concesión en Puerto Caldera



Fuente: Elaboración propia de la CGR

² Mediante oficio DM-469-12 del MIDEPLAN, aprobado por la Junta Directiva del INCOP mediante acuerdo N° 2 de la sesión 3723 del 04 de agosto del 2011 y avalada por el MOPT en el oficio DMOPT-3967-12.2011

- 1.13. Por último, es importante indicar que los periodos de concesión en el caso de los tres contratos, finalizan en agosto de 2026.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.14. La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones, de la auditoría que genera el presente informe, se efectuó el 02 de noviembre de 2021, de forma virtual mediante el uso de la herramienta Google Meet, con la participación de los siguientes funcionarios del INCOP: a los funcionarios: Juan Ramón Rivera Rodríguez, Presidente Ejecutivo; William Peraza Contreras, Auditor Interno a.i; Víctor Morales Figueroa, Secretario Fiscalizador y Viviana Moscoso Porras, Sub Gerente. La remisión del informe borrador respectivo se realizó mediante el oficio DFOE-CIU-0411(17150) del 03 de noviembre de 2021. Además, el día 17 de noviembre en sesión de Junta Directiva Nro. 4317 se hizo la presentación del informe a la Junta Directiva de INCOP.

SIGLAS

- 1.15. En el informe se hará uso de las siguientes siglas.

SIGLA	Significado
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
INCOP	Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico
SF	Secretaría de Fiscalización
UTSC	Unidad Técnica de Supervisión y Control
LGCI	Ley General de Control Interno
LCA	Ley de Contratación Administrativa Nro. 7494
LGCOP	Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos, Nro. 7762
TEUS	Twenty-foot Equivalent Unit (Unidad Equivalente a Veinte Pies)
MFO	Modelo Financiero de la Oferta

2. Resultados

CONTROL DE LA CALIDAD DEL SERVICIO OFRECIDO EN EL PUERTO DE CALDERA

Uso de indicadores de gestión portuaria

- 2.1. La Administración de INCOP tiene entre sus responsabilidades garantizar que los concesionarios del Puerto de Caldera, "...cumplan con las obligaciones adquiridas en los contratos y las impuestas por la legislación vigente, de manera que sus servicios sean prestados dentro de los estándares de calidad y eficiencia estipulados". Lo anterior según se indica en el artículo 13 del Reglamento para los contratos de concesión de gestión de los servicios públicos portuarios (N° 3049³).
- 2.2. Además, el artículo 14 del reglamento supra citado; establece que: "La Administración contratante velará permanentemente porque la prestación de los servicios portuarios se lleve a cabo de la manera que **mejor satisfaga los intereses de los usuarios y del país**, de conformidad con los estándares que fijará el respectivo cartel". (Lo resaltado no es del original).
- 2.3. Por lo anterior, es preciso que esa Administración defina los **criterios de calidad** que debe cumplir cada servicio ofrecido bajo la modalidad de concesión, así como los mecanismos y procedimientos necesarios para monitorear esos servicios.
- 2.4. En ese sentido, los **indicadores de gestión portuaria** son un mecanismo con el cual la Administración debería contar, considerando que los carteles de licitación de los tres contratos de concesión establecen⁴, que los concesionarios deben entregar un informe de explotación semestral que entre otros, incluya un reporte con indicadores de gestión.
- 2.5. Por lo anterior, es importante enfatizar que tanto en el artículo 4 de la LGCOP, como en el artículo 10 de la LCA, se establece como parte de la normativa aplicable a los contratos **los carteles de la licitación**, las ofertas y los propios contratos de concesión.
- 2.6. Por tal motivo, en esta auditoría se analizó el uso por parte de la UTSC de indicadores de gestión portuaria, en el desarrollo de su función de velar directamente por la correcta ejecución de los contratos de concesión. Asimismo, se verificó que acciones orientadas a promover el uso de indicadores para el control de los contratos de concesión recomendó o promovió la SF.
- 2.7. A solicitud⁵ de la CGR, la UTSC remitió⁶ los informes de explotación semestral elaborados por cada uno de los tres concesionarios durante el período comprendido entre los años 2017 a 2020. Al analizar los informes referentes a la Terminal Multipropósito y Terminal Granelera, se identificó que estos son remitidos por los concesionarios de manera semestral y que contienen algunos indicadores. En el siguiente cuadro se resumen los

³ Publicado en el Diario La Gaceta, nro. 228 del 27 de noviembre de 2001

⁴ Anexo C de los carteles de licitación: "Informes del Concesionario"

⁵ DFOE-IFR-0116 del 15 de marzo de 2021

⁶ Mediante oficio CR-INCOP-UTSC-0043-2020 del 25 de marzo de 2021

indicadores reportados en los informes de explotación semestral emitidos por los concesionarios de la Terminal Multipropósito y de la Terminal Granelera.

Cuadro nro. 2

Indicadores de gestión reportados en los informes de explotación semestral emitidos por los concesionarios de la TM y la TG

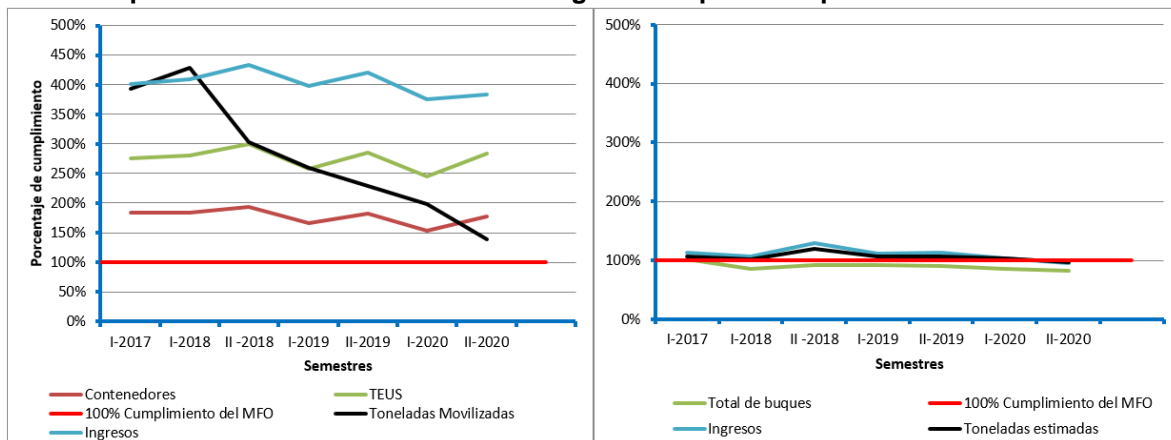
CONTRATO	INDICADOR	DESCRIPCIÓN
Terminal Multipropósito	Tonelaje movilizado	Compara la cantidad de carga movilizada en el semestre contra la proyección establecida en el MFO para ese semestre.
	Unidades de contenedores	Compara la cantidad de contenedores movilizados en el semestre contra la proyección establecida en el MFO para ese semestre.
	TEUS	Compara la cantidad de contenedores movilizados en el semestre, medidos en TEUS, contra la proyección establecida en el MFO para ese semestre.
	Partida acordada contractualmente	Reporta el consumo de la partida establecida (UD\$565.000,00/año) para mantenimiento de la infraestructura portuaria de la Terminal Multipropósito.
	Cumplimiento del ingreso en dólares según MFO vrs Real	Compara los ingresos reales percibidos por la Terminal Multipropósito durante el semestre contra la proyección establecida en el MFO para ese semestre.
Terminal Granelera	Toneladas métricas estimadas	Compara la cantidad de carga a granel movilizada en el semestre contra la proyección establecida en el MFO para ese semestre.
	Buques estimados	Compara la cantidad de buques graneleros atendidos durante el semestre contra la proyección establecida en el MFO para ese semestre.
	Incremento de la productividad del puerto, con objetivo de crecimiento de 2.6% anual	Para este indicador el concesionario afirma: “Este indicador de gestión nuevamente supera significativamente su productividad en el manejo de graneles de 600 toneladas métricas establecidas en el contrato de concesión...”, sin proporcionar datos al respecto en el informe semestral.
	Cumplimiento del ingreso según MFO	Compara los ingresos reales percibidos por la Terminal Granelera durante el semestre contra la proyección establecida en el MFO para ese semestre.

Fuente: Elaboración propia de la CGR a partir de los Informes semestrales emitidos por los concesionarios de la TM y la TG.

- 2.8. Los indicadores del cuadro anterior, describen resultados generales de la gestión de los contratos de concesión. En los informes de explotación semestral, no se identificó que los concesionarios reportaran indicadores específicos para cada uno de los servicios que prestan en el Puerto de Caldera. Por otra parte, los indicadores utilizan como criterio de cumplimiento las metas propuestas en el Modelo Financiero de la Oferta (MFO), lo cual no refleja una valoración de la calidad con la que se prestan los servicios portuarios, solamente refleja el cumplimiento de una proyección realizada al momento de presentar la oferta.
- 2.9. Respecto a los resultados que reflejan los indicadores del cuadro nro. 2, de forma general se puede concluir que la proyección de carga que se estableció para la Terminal Multipropósito ha sido ampliamente superada. Mientras que en la Terminal Granelera, la cantidad de carga que se atiende se mantiene cerca de la proyección definida en el MFO.
- 2.10. No obstante, también los indicadores reportados por los concesionarios, permiten ver que en la Terminal Multipropósito la cantidad de carga atendida ha presentado un importante decrecimiento desde el año 2018. Lo anterior, se muestra en la gráfica nro. 1 que a continuación se presenta. Por otra parte, en la gráfica también es posible notar que el decrecimiento en la cantidad de carga atendida en la Terminal Multipropósito, refleja que no impacta el indicador de ingresos, por cuanto su comportamiento durante el período comprendido entre los años 2017 a 2020, se muestra estable.

Gráfico nro. 1

Comportamiento de los indicadores de gestión reportados por los concesionarios



a) Terminal Multipropósito

b) Terminal Granelera

Fuente: Elaboración propia de la CGR a partir de los Informes semestrales emitidos por los concesionarios de al TM y la TG.

- 2.11. Por su parte, tanto la UTSC como la SF, en sus informes semestrales no incorporan un análisis profundo de los indicadores de gestión reportados por los concesionarios, solamente hacen referencia respecto a si esos informes fueron presentados en tiempo.
- 2.12. Hasta este punto se han descrito los indicadores de gestión portuaria que reportan los concesionarios de Puerto Caldera en sus informes de explotación semestrales. Sin embargo, al ser la Administración quién debe velar por la calidad de los servicios

portuarios ofrecidos, se consultó⁷ qué indicadores utiliza para controlar la calidad de los servicios portuarios, y además se solicitó aportar el comportamiento histórico que dichos indicadores han presentado durante el periodo analizado en esta auditoría. En el siguiente cuadro se enlistan los indicadores que la Administración manifiesta emplear en el control de los servicios portuarios.

Cuadro nro. 3

Indicadores que la Administración manifiesta emplear en el control de la calidad de los servicios portuarios

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Tiempo de espera de un buque en bahía	<input type="checkbox"/> TEUS Movilizados (import-export llenos y vacíos)
<input type="checkbox"/> Tiempo atracado de un buque en un puesto de atraque	<input type="checkbox"/> TEUS por Buque
<input type="checkbox"/> Tiempo en puerto de un buque	<input type="checkbox"/> TEUS/Hectárea
<input type="checkbox"/> Tasa de Ocupación por puesto y por la terminal	<input type="checkbox"/> TEUS/Metro Lineal
<input type="checkbox"/> Cantidad de Contenedores	<input type="checkbox"/> Carga movilizada
<input type="checkbox"/> Productividad en el manejo de contenedores/hora/buque	<input type="checkbox"/> Cantidad de Vehículos (Unidades)
<input type="checkbox"/> Productividades Buques Graneleros.	<input type="checkbox"/> Capacidad Máxima de Almacenamiento
<input type="checkbox"/> Distribución de Carga Granel	<input type="checkbox"/> Remolcadores (Atraque y Desatraque)
<input type="checkbox"/> Capacidad Máxima de Almacenamiento	

Fuente: Oficio CR-INCOP-UTSC-0043-2021

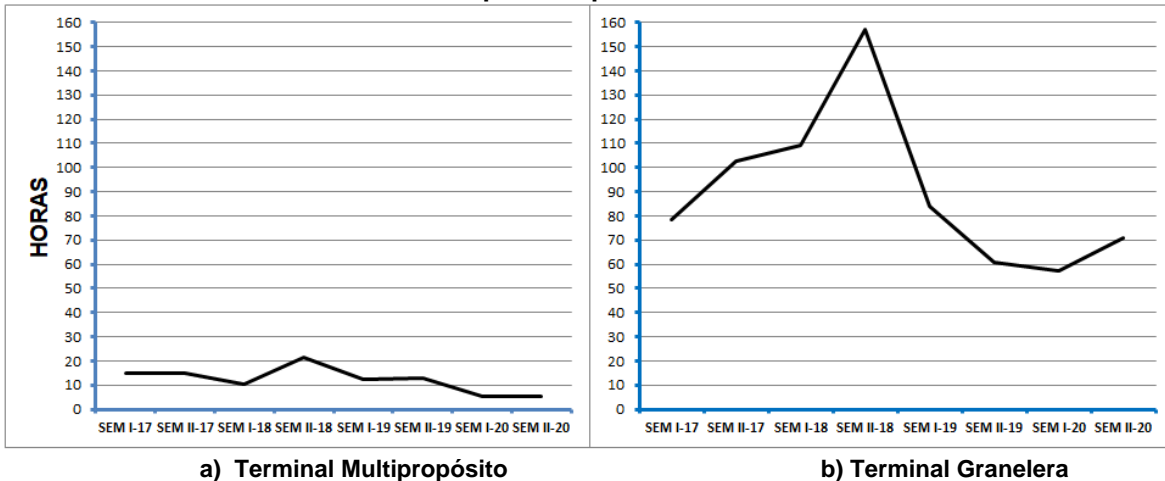
- 2.13. De la lista anterior solo pueden considerarse como indicadores de gestión el de **cantidad de vehículos - productividad en el manejo de contenedores - productividad de buques graneleros**, debido a que para su cálculo se cuenta con criterios de cumplimiento preestablecidos. Los demás indicadores que la UTSC manifestó emplear en el monitoreo de los servicios portuarios, realmente corresponden a parámetros estadísticos.
- 2.14. Para estos parámetros estadísticos, se identificó que la UTSC en sus informes semestrales, realiza comparaciones entre los promedios mensual obtenidos en el semestre de análisis contra los promedios mensual registrados durante el mismo mes del año anterior. También se identificó que se realizan comparaciones entre promedios semestrales. Esto solo permite entender como ha variado un parámetro de un año a otro o de un semestre al siguiente, sin ofrecer una evaluación de la calidad del servicio.
- 2.15. Por otra parte, en los informes semestrales que emiten la UTSC y la SF, se identificó que no se hace ningún tipo de mención sobre parámetros como: **TEUS/Hectárea – TEUS/metro lineal – Capacidad de Almacenamiento**.

⁷ Oficio DFOE-IFR-0116 del 15 de marzo de 2021

2.16. En cuanto a tiempos de espera, los registros estadísticos que incorporan en sus informes la UTSC y la SF, reflejan que en la Terminal Granelera son excesivos, pero, sin embargo, en esos informes no se establecen acciones orientadas a disminuir dichos tiempos de espera.

Gráfico nro. 2

Promedio semestral de tiempo de espera en bahía de las embarcaciones



Fuente: Elaboración propia de la CGR a partir de los Informes semestrales emitidos por UTSC y SF

- 2.17. Asimismo, no se identificó que la UTSC haya establecido indicadores que permitan monitorear la saturación de las instalaciones portuarias, como por ejemplo el tiempo que se tarda en despachar o entregar carga o el tiempo de permanencia de los camiones dentro de las instalaciones portuarias.
- 2.18. No obstante, anteriormente este tema era analizado por la UTSC, como se evidencia en el informe de gestión emitido para el primer semestre de 2017, cuando se reportó el promedio de tiempo obtenido en la “Logística en el despacho de carga contenedorizada”, para el período comprendido entre abril de 2015 a marzo del 2017; el cual fue determinado en aquel momento en 41 minutos. No obstante, en posteriores informes no se identificó que se diera seguimiento a ese parámetro.
- 2.19. En otro orden, sobre las acciones efectuadas por la SF respecto al establecimiento de indicadores para controlar la calidad de los servicios portuarios, no se identificó que esa Secretaría realizara ninguna recomendación alineada con el objetivo de incorporar indicadores de gestión portuaria para todos los servicios concesionados; tampoco que realizara recomendaciones respecto a establecer criterios de calidad para cada uno de los servicios.
- 2.20. La ausencia suficientes indicadores de gestión para controlar todos los servicios prestados por los concesionarios en el Puerto de Caldera, repercute en la gestión de la Administración de INCOP, dado que limita la toma de decisiones oportunas.
- 2.21. En los últimos años se ha experimentado una pérdida de la calidad de los servicios portuarios, por cuanto a través del período de concesión los tiempos de atención a las embarcaciones y tiempos en la entrega y recepción de las mercancías han ido en

aumento de manera progresiva, llegando prácticamente a la saturación la terminal portuaria, lo cual es de constante reclamo por parte de los usuarios.

- 2.22. Además, el no haber tomado acciones oportunamente para evitar la saturación de la terminal, repercute en incrementos de costos de importación y exportación.
- 2.23. Esta situación, es producto de un limitado control de la concesión por parte de la Administración de INCOP, por cuanto no se aplican suficientes herramientas para monitorear la calidad con que se prestan los servicios portuarios.
- 2.24. Lo anterior, pese a que los términos cartelarios establecen que los concesionarios deben incorporar indicadores de gestión y que la administración puede introducir de forma razonada, correcciones en la ejecución del contrato.

Productividad de los procesos de carga y descarga de embarcaciones

- 2.25. Para el establecimiento de los indicadores de rendimiento que se aplican a las operaciones de la Terminal Multipropósito, el artículo 83 del Reglamento General de Servicios Portuarios del Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (Nro. 3414), indica lo siguiente:

El Prestatario del Servicio establecerá anualmente los indicadores de rendimiento, debidamente aprobados por el INCOP, de acuerdo con el comportamiento de la productividad por clases de carga y tomará las medidas necesarias para mejorarla, buscando alcanzar parámetros de eficiencia que lo hagan competitivo.

- 2.26. Respecto a lo anterior, desde el año 2016 se establecieron⁸ los siguientes indicadores de rendimiento para las mercancías que son atendidas en la Terminal Multipropósito.

Cuadro nro. 4

Productividades establecidas para las cargas atendidas en la Terminal Multipropósito

TIPO DE CARGA	RENDIMIENTO PROPUESTO	OBSERVACIÓN
Carga contenedorizada (Por Buque) ¹	52 movimientos hora	2 Grúas Móviles + Grúa buque
Carga contenedorizada (Por Buque) ²	42 movimientos hora	Para una operación de 1 grúa móvil y 2 grúas de buque.
Carga contenedorizada (Por Grúa)	11 movimientos hora/grúa	Para cada Grúa Barco, aplica para buques de Carga Seca y Refrigerada
Carga contenedorizada (Grúa Móvil)	20 movimientos hora/grúa (promedio)	*
Hierro y Similares	250 TM hora/grúa	Bobinas regulares
	125 TM hora/grúa	Bobinas "ojo al cielo"
	150 TM hora/grúa	Bobinas Atados (varillas, vigas láminas, etc)
	125 TM hora/grúa	Sobredimensionada (láminas de mas de 6 metros, tubería de 8 metros de longitud)
Mercadería General	125 TM x hora	*
Vehículos Nuevos ³	110 vehículos x hora	Para vehículos livianos
Vehículos Usados	70 vehículos x hora	Válida para descarga de maquinaria
Grúa Móvil	20 movimientos hora/grúa (promedio)	20 Mov/h según las condiciones y distribución de la carga de los contenedores

Fuente: Oficio CR-INCOP-SF-2021-023

⁸ Mediante oficio SPC-GG-058-2016 del 20 de abril de 2016

- 2.27. En cuanto a la productividad en la descarga de productos a granel, mediante la Adenda 2 del contrato de concesión de la Terminal Granelera, se modificó la cláusula 3.2.6 RENDIMIENTO DEL SISTEMA DE DESCARGA, quedando establecida de la siguiente manera:

La productividad portuaria efectiva será de 600 toneladas/hora/buque atracado y operable por clima para cereales y de 500 toneladas/hora/buque atracado y operable por clima para fertilizantes o su equivalente por bodega (Anexo D de este Addendum) una vez que si inicie el período de explotación de la nueva Terminal Granelera.

- 2.28. Sin embargo, es importante señalar que el refrendo⁹ de la CGR, no hace referencia a la equivalencia por bodega señalada para los fertilizantes en la Adenda Nro. 2. La aprobación de la adenda quedo condicionada como a continuación se indica:

*Asimismo, en virtud de las aclaraciones aportadas durante el trámite de refrendo, **la presente aprobación se condiciona a que la productividad portuaria efectiva establecida de 600 toneladas/hora por buque atracado y operable por clima, sea aplicable a todo tipo de graneles y no sólo para cereales como se indica en el párrafo segundo la cláusula 3.2.6 modificada, lo anterior con la excepción de lo indicado en el párrafo tercero de esa cláusula, en tanto que para el caso de los fertilizantes la citada productividad será de 500 toneladas por hora por buque atracado y operable por clima.** (lo resaltado no es del original).*

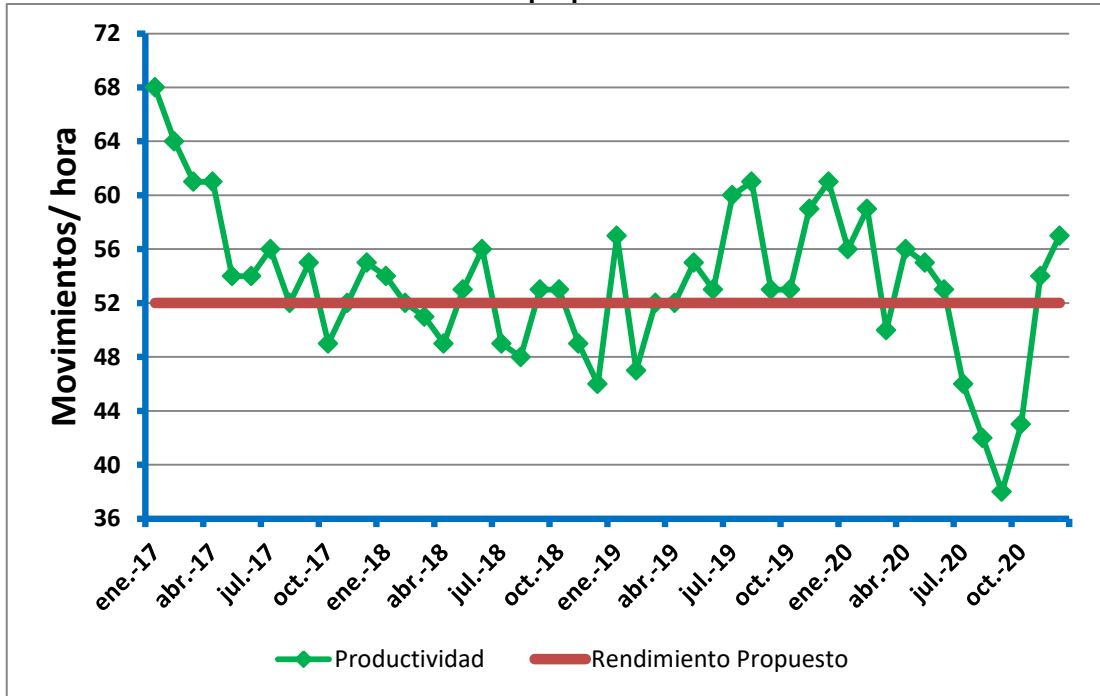
- 2.29. Al evaluar si estos indicadores de productividad se han cumplido a plenitud, tanto en la Terminal Multipropósito como en la Terminal Granelera, se identificó que en ambos contratos no siempre se logra alcanzar dichos rendimientos.
- 2.30. Por ejemplo, para la Terminal Multipropósito, el reporte¹⁰ de promedios mensuales de productividad en el manejo de contenedores, muestra que en 13 de los 48 meses (27%) analizados durante el período comprendido entre los años 2017 a 2020, no se logró cumplir el criterio de calidad definido. La siguiente gráfica muestra los promedios de productividad mensual alcanzados para el manejo de contenedores en la Terminal Multipropósito durante el período de cita.

⁹ Mediante Oficio DCA-0406 del 22 de febrero de 2012

¹⁰ Contenido en los informes semestrales que presentan tanto la UTSC como la SF

Gráfico nro. 3

Promedio mensual de la productividad en el manejo de contenedores en la Terminal Multipropósito

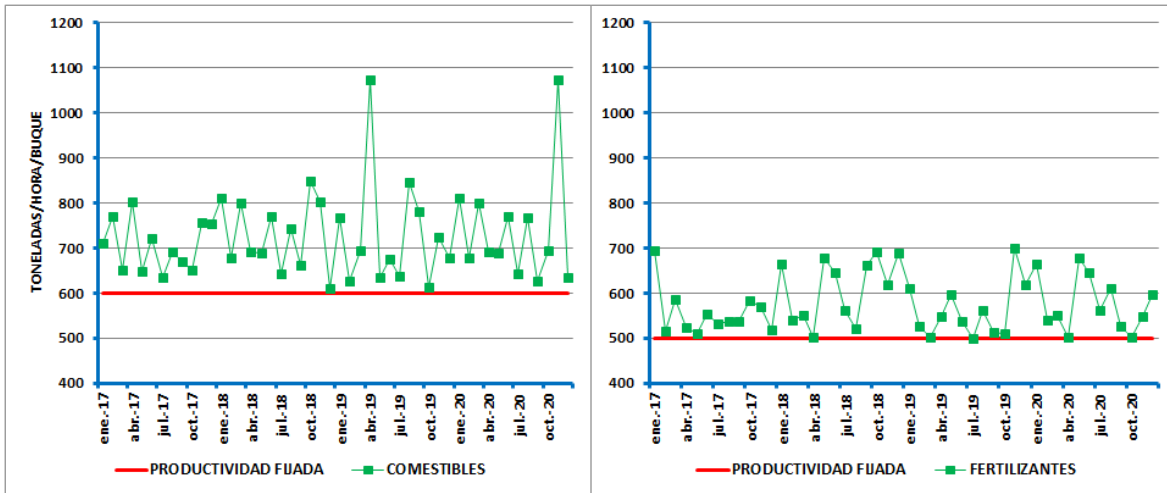


Fuente: Elaboración propia de la CGR a partir de los Informes semestrales emitidos por UTSC y SF

- 2.31. Cabe aclarar que en el cuadro nro. 4 se indica que alcanzar la productividad mínima de 52 movimientos/hora, requiere del uso **como mínimo de dos grúas móviles y una de buque**. Pero, si en su lugar se emplea un arreglo de dos grúas de buque y solamente una grúa móvil, la productividad exigida baja a **42 movimientos/hora**. Con esto se evidencia que la cantidad y tipo de equipo empleado durante el proceso de carga o descarga, está directamente relacionado con la productividad que puede lograrse.
- 2.32. Por su parte, en los informes semestrales que emiten la UTSC y la SF, se reporta el promedio mensual de productividad alcanzado en la operación de descarga de productos a granel. El siguiente gráfico muestra los promedios de productividad logrados durante el período comprendido entre los años 2017 a 2020.

Gráfico nro. 4

Promedio mensual de la productividad en el manejo de productos a granel en la Terminal Granelera



a) Comestibles

b) Fertilizantes

Fuente: Elaboración propia de la CGR a partir de los Informes semestrales emitidos por UTSC y SF

- 2.33. En el gráfico anterior, se puede notar que los promedios de productividad durante el periodo analizado, siempre superaron los indicadores establecidos contractualmente. Sin embargo, lo anterior no quiere decir que no existan embarcaciones que no logran cumplir con la productividad fijada, pues al ser un promedio el dato reportado, no es posible determinar la proporción de buques que incumplen el criterio de productividad. Para comprobar lo anterior, se efectuó un análisis sobre el registro¹¹ de los buques graneleros atendidos durante el año 2020, del cual se determinó que **25 buques de un total de 118 (21%) no lograron cumplir con el indicador de productividad establecido contractualmente.**
- 2.34. Ante esos incumplimientos, no se identificó que la UTSC o la SF solicitara o recomendara algún tipo de acción específica con objetivo de disminuir la cantidad de buques que incumplen el criterio de productividad. Solamente se identificó que los informes semestrales que emiten ambas dependencias, reportan las justificaciones ofrecidas por los concesionarios.
- 2.35. A manera de ejemplo, a continuación se muestran las justificaciones que el concesionario expresó para dos de los buques que no alcanzaron la productividad fijada durante el segundo semestre de 2019. Nótese que en ambos casos el factor común que afectó el indicador de productividad fue el uso de grúas de buque en lugar de grúas móviles.

¹¹ Adjunto al Oficio CR-INCO-UTSC-0043-2020 del 25 de marzo de 2021

- *DS MANATEE - 20190438: "... El rendimiento de este buque se afectó debido a que **se laboró 44% con Grúa Buque y el arroz por su baja densidad es el cereal con peor rendimiento.**"*
- *PRINCESS OUI - 20190431: "... El rendimiento de este buque **se afectó debido a que laboró 30% con Grúa Buque y con 3 escotillas.**" (lo subrayado no es del original).*

2.36. Por otra parte, al analizar el registro mencionado en el párrafo 2.33, se identificó que la UTSC realiza el cálculo del indicador de productividad para cada una de las bodegas que son descargadas en el Puerto de Caldera. No obstante, tal como se indicó en el párrafo 2.28 el uso de esa metodología de cálculo solo se indica para fertilizantes en la Adenda Nro. 2.

2.37. Considerando que la UTSC emplea el cálculo de productividad por bodega, se solicitó a esa Unidad referirse a la forma en que establece ese rendimiento equivalente por bodega, descrito en el Anexo D de la Adenda 2 para fertilizantes.

2.38. En su respuesta la UTSC indicó¹² que:

*Las productividades se definen dependiendo de la cantidad de escotillas del buque, en el entendido de que el buque tipo que llega a Puerto Caldera es de 4 escotillas, ahora bien, la unidad de medida que se utiliza es tm/h, es decir, cantidad de toneladas movilizadas por las grúas del barco por hora. Por lo tanto, para un barco con 4 escotillas y 2 grúas la productividad sería el resultado de aplicar la fórmula (500 ton/hora/buque) que sería de 125 toneladas por hora. Productividad que variaría dependiendo de la cantidad de escotillas o bodegas que tiene el buque. **En este punto hay que tener muy claro que, al momento de descargar el buque, esta se realiza de forma simultánea.** (lo resaltado no es del original).*

2.39. Adicionalmente, la CGR consultó si para la productividad de los demás tipos de carga se ha fijado formalmente (mediante un anexo u otro documento de adenda al contrato), algún indicador de equivalencia por bodega. Ante esa consulta la UTSC manifestó:

*En este aspecto no se ha fijado mediante anexo u otro documento de adenda al contrato ningún indicador de equivalencia por bodega, **debido a que en la adenda quedó establecido de forma clara y se aplica dependiendo de la cantidad de bodegas con que cuente el buque,** por tanto, se aplica la fórmula del contrato 600 toneladas/hora/buque. Así en un buque de 4 bodegas la productividad sería de 150 toneladas por hora y en un buque de 3 escotillas la productividad sería de 200 toneladas por hora. (lo resaltado no es del original).*

2.40. Sin embargo, la afirmación de la UTSC transcrita en el párrafo anterior, es errónea por cuanto la Adenda Nro. 2 solo especifica el equivalente por bodega para fertilizantes y no así para los demás tipos de carga.

2.41. La aplicación del cálculo de productividad por bodega que realiza la UTSC, genera importantes dudas de si realmente corresponde a una forma equivalente de determinar el cumplimiento de la productividad fijada en la cláusula 3.2.6 del contrato de concesión de la Terminal Granelera. Esto debido a que se identificaron ambigüedades entre la forma

¹² CR-INCOP-UTSC-0098-2021 12 de agosto de 2021

que la UTSC describe que aplica el cálculo de equivalencia por bodega y los resultados de productividad que contiene el registro de buques graneleros atendidos durante el año 2020.

- 2.42. Para describir las ambigüedades detectadas en el cálculo de productividad de la descarga de graneles, se utilizarán como ejemplo los resultados del análisis realizado al registro de la operación del buque nro. 20200086, el cual atracó el día 12 de febrero de 2020 a las 12:12 p.m. en el puesto nro. 4 de Puerto Caldera.
- 2.43. En primer lugar, el tipo cargamento de ese buque correspondía a cereales, para los cuales en la cláusula 3.2.6 del contrato de concesión (tras el ajuste establecido en la Adenda Nro. 2) exige una productividad de 600 Ton/h. Cabe recalcar que para este tipo de mercancía no establece la aplicación del cálculo de equivalencia por bodega, sin embargo en el registro el cálculo de productividad se hizo aplicando esa equivalencia.
- 2.44. En segundo lugar, según el registro el buque en cuestión cumplió con la productividad fijada, sin embargo, para cada una de las cuatro bodegas la productividad reportada fue la siguientes: 270,74 Ton/h, 223,73 Ton/h, 108,97 Ton/h y 179,67 Ton/h; es decir si se considera la fórmula de equivalencia por bodega (según se describe en los párrafos 2.37 y 2.39) la productividad por bodega debía ser de 150 Ton/h, por tanto, una de las bodegas no cumplió con el indicador de productividad.
- 2.45. Considerando las ambigüedades señaladas, se solicitó¹³ a la UTSC el Estado de Hechos¹⁴ del buque de cita. Con ese documento se pudo constatar lo siguiente:
 - a. La cantidad total de mercancía descargada fue de 33 559 Ton (treinta y tres mil quinientos cincuenta y nueve toneladas).
 - b. El tiempo operativo¹⁵ fue de casi 62 horas.
 - c. El tiempo de demoras atribuibles al concesionario, que paralizaron totalmente la operación de descarga fue de 50 minutos.
 - d. Considerando los puntos b. y c. anteriores, el tiempo efectivo¹⁶ para calcular la productividad de descarga fue de 63 horas.
 - e. Además, contrario a la afirmación realizada por la UTSC, que se cita en el párrafo 2.37, las cuatro bodegas se descargaron de manera simultánea solo durante **5 horas y 45 minutos**, el resto del tiempo (más de 56 horas) solo tres bodegas se descargaron simultáneamente.
- 2.46. Por lo anterior, la determinación realizada por la UTSC de que el buque nro. 20200086 cumplió con la productividad definida contractualmente, resulta cuestionable; más aún si se realiza el cálculo de productividad aplicando el criterio de la cláusula 3.2.6 de manera estricta, es decir, dividiendo la totalidad del producto descargado entre el tiempo efectivo

¹³ Mediante correo electrónico el día 11 de octubre de 2021

¹⁴ Documento que indica minuto a minuto lo acontecido en la operación de carga o descarga de una embarcación. Incluyen las eventualidades que ocurren durante la operación, como por ejemplo las ligadas al clima

¹⁵ Es el Tiempo registrado de Operatividad Portuaria que tuvo el buque en la movilización de carga según la escotilla en la que se trabajó. Dato que se registra en el estado de hechos del buque

¹⁶ Es el tiempo que incluye las horas de trabajo más los tiempos muertos de las operaciones que le sean atribuibles al gestor de servicio

registrado (33 559 Ton/ 63h), pues el resultado de productividad que se obtiene es de 533 Ton/h, es decir, el buque nro. 20200086 **no se cumplió el criterio establecido contractualmente.**

- 2.47. Por otra parte, respecto a estas ambigüedades en el cálculo del indicador de productividad de descarga de graneles, no se identificó ninguna referencia al tema por parte de la SF en sus informes semestrales durante el período de 2017 a 2020, que indique que la metodología de cálculo deba ajustarse o al menos valorarse.
- 2.48. Por el contrario, los promedios de productividad en el manejo de carga a granel que reporta la SF en su informe semestral concuerdan con los determinados por la UTSC, lo que de alguna forma la SF estaría validando el procedimiento que aplica la UTSC.
- 2.49. Esta situación genera distorsión respecto a la percepción de eficiencia que logra el concesionario en el servicio de descarga de mercancías a granel, ya que los datos reportados por la UTSC y la SF reflejan más buques que alcanzan cumplir con la productividad establecida de los que realmente así lo logran. Por tanto, la Administración no está valorando de manera correcta de la calidad del servicio de atención a la carga de las embarcaciones, en el Puerto de Caldera.
- 2.50. Esto impide que la Administración sea capaz de valorar anticipadamente las acciones que debe solicitar al concesionario para cumplir siempre con las productividades establecidas, para así garantizar un servicio de calidad.
- 2.51. La situación expuesta obedece a la falta de rigurosidad que ha tendido la Administración del INCOP, en el control de los procesos de carga y descarga, pues además de emplear métodos de cálculo para productividad que difieren de los acordados contractualmente, no se identifica que esa Administración explore estrategias que le permitan mejorar el rendimiento de los procesos de atención a la carga y tampoco ha explorado la incorporación de mecanismos que garanticen que los concesionario cumplan con las productividades contractualmente establecidas.
- 2.52. La ausencia hasta la fecha de mecanismos que para la Administración de INCOP garanticen cumplimiento por parte de los concesionarios, queda evidenciada en la recomendación que la SF incorporó en su informe referente al segundo del año 2020, en la cual solicitan encomendar a la UTSC la tarea de:

...explorar la posibilidad de establecer un procedimiento sancionatorio para regular los posibles incumplimientos que se deriven de las productividades exigidas por la Administración concedente en el manejo de carga contenedorizada por parte de la SPC S.A. de conformidad con el artículo 81 del Reglamento General de Servicios Portuarios, para cumplir con lo anterior se otorga un plazo de 8 meses...

Percepción de los usuarios sobre la calidad de los servicios portuarios

- 2.53. Como fue indicado en el párrafo 2.2 de este informe, el artículo 14 del Reglamento para los Contratos de Concesión de Gestión de Servicios Públicos Portuarios (No. 3049), sobre la calidad en la prestación de los servicios confiere al INCOP la responsabilidad de verla permanentemente porque la prestación de los servicios portuarios se lleve a cabo **de la manera que mejor satisfaga los intereses de los usuarios.** (Lo resaltado no es del original).

- 2.54. Por tal motivo, se consultó¹⁷ a la SF por los mecanismos de medición de la percepción de la calidad que se aplican a los usuarios del Puerto de Caldera, además se solicitó aportar los resultados obtenidos de la aplicación de dichos mecanismos durante el período de 2017 a 2020, así como la lista de los usuarios a quienes se les ha aplicado algún mecanismo de medición de percepción de la calidad de los servicios portuarios.
- 2.55. En su respuesta¹⁸ la SF, indicó que: “Se adjunta a este oficio el correo electrónico remitido por parte del concesionario dando respuesta a lo solicitado”. En ese correo se constató que como mecanismo para medir la percepción de la calidad por parte de los usuarios del Puerto de Caldera, el concesionario solo aplica encuestas a los capitanes de buques.
- 2.56. A su vez, la respuesta emitida por la SF, permitió identificar que la Administración no cuenta con mecanismos de medición de aplicación periódica, que permita monitorear la calidad que los usuarios perciben sobre el servicio portuario.
- 2.57. Sin embargo, en enero de 2019, la SF presentó¹⁹ ante la Junta Directiva del INCOP, un informe denominado “Percepción de los servicios Portuarios de Puerto Caldera”, referente a una encuesta aplicada a los clientes portuarios, sobre su percepción de los servicios que ofrecen los concesionarios del Puerto de Caldera.
- 2.58. Entre otros aspectos, en dicha encuesta se consultó a los usuarios, cómo califica los servicios portuarios y cómo califica el estado de la infraestructura general del puerto. Como resultado a esas dos consultas se puede indicar que 58% de los usuarios consultados calificaron la prestación de los servicios por parte de los concesionarios como regular o menor a regular (malo o pésimo). Respecto a al estado de la infraestructura 62% de los usuarios perciben que se encuentra en condición regular o menor a ello. A continuación se presentan los resultados registrados por la SF para las dos preguntas referidas en este párrafo.

Gráfico nro. 5

Resultados del Informe Percepción de los servicios Portuarios de Puerto Caldera

¿Cómo califica los servicios portuarios prestados por los concesionarios? ¿Cómo califica el estado de la infraestructura general de Puerto Caldera?



Fuente: Informe Percepción de los servicios Portuarios de Puerto Caldera, elaborado por la SF

- 2.59. El resultado de este informe se considera de alta relevancia por cuanto manifiesta la percepción que los usuarios del Puerto de Caldera tienen sobre los servicios ofrecidos y sobre la infraestructura portuaria, por lo que se convierte en un insumo de importancia

¹⁷ Mediante DFOE-CIU-0032 del 24 de mayo de 2021

¹⁸ Mediante oficio CR-INCOP-SF-2021-32 del 28 de mayo del 2021

¹⁹ En sesión de Junta Directiva 4145 del 23 de enero de 2019

para la toma de decisiones por parte de la Administración. Por tanto, se consultó²⁰ a la SF qué acuerdos tomó la Junta Directiva de INCOP derivados del informe.

- 2.60. Como respuesta, la SF manifestó²¹ que: "...para el informe en cuestión no se tomó ningún acuerdo ya que fue meramente informativo y de conocimiento; su objetivo era identificar relaciones causales entre el servicio portuario y la satisfacción del cliente."
- 2.61. El informe desarrollado por la SF en 2019, ofrece la percepción que los usuarios tienen sobre el servicio portuario, sin embargo, al no ser una herramienta de aplicación periódica no es posible conocer siempre de primera mano, potenciales brechas y oportunidades de mejora que esos servicios portuarios presentan.
- 2.62. Además, al no existir esa periodicidad, la Administración de INCOP no ha contado con una importante herramienta de monitoreo, que de haber sido aplicada antes y de manera periódica, le hubiese significado un importante insumo para la toma de decisiones.
- 2.63. Por el contrario, se puede determinar que actualmente sobre los servicios ofrecidos por los concesionarios de Puerto Caldera, no existe un adecuado monitoreo de la percepción que los usuarios tienen. El canal que la Administración dispone para los efectos es la Contraloría de Servicios, sin embargo, los usuarios lo utilizan solo en caso de tener una queja específica, lo cual no da garantía de que realmente los servicios satisfagan siempre los intereses de los usuarios.
- 2.64. Por último, ni la UTSC ni la SF han exigido a los concesionarios que apliquen mecanismos de medición de la satisfacción del usuario, a todos los tipos de usuario que tiene el Puerto de Caldera y no solamente a los capitanes de los buques como actualmente lo hacen. Lo anterior, resulta de interés considerando que la concesión de la Terminal Multipropósito cuenta con certificación ISO 9001, y esto le obliga a aplicar mecanismos de medición de satisfacción de los usuarios, sin embargo, como se mencionó, estos mecanismos solo se aplican a los capitanes de los buques.

CONTROL DE LAS CONDICIONES CONTRACTUALES PARA EL FINIQUITO DE LAS CONCESIONES

Criterios que evalúen el estado de los bienes y derechos otorgados en concesión

- 2.65. Los contratos de concesión suscritos en el Puerto de Caldera, establecen²² sobre la entrega de los derechos, bienes y equipamiento portuario, que:
La totalidad de derechos y bienes concesionados, deben ser entregados a la Administración Concedente al término del contrato en buenas condiciones de uso y explotación, tomando en consideración el desgaste y deterioro normal por un uso racional de dichos bienes.
- 2.66. Complementariamente, el contrato de la Terminal Multipropósito establece en la cláusula 1.6.3 Objeción y exclusión de bienes que: "...estos bienes o sus equivalentes serán entregados al INCOP en el mejor estado de operación y mantenimiento al término del período de concesión". También, en la cláusula de cita se indica que el Concesionario

²⁰ Mediante oficio DFOE-CIU-0033 del 24 de mayo de 2021

²¹ Mediante oficio CR-INCOP-SF-2021-32 del 28 de mayo del 2021

²² Cláusula 5.2.3 del contrato de la Terminal Multipropósito y la cláusula 5.4 del contrato de la Terminal Granelera

está comprometido a mantener los equipos necesarios para prestar un servicio de calidad de conformidad con las obligaciones que le impone el contrato.

- 2.67. Adicionalmente, el artículo 3 de la LGCOP establece que los bienes y derechos que el concesionario adquiera, por cualquier título y queden incorporados a la concesión, pasarán a dominio de la Administración al extinguirse la concesión.
- 2.68. Por lo anterior, se considera preponderante que exista un control riguroso del estado y funcionamiento de los bienes otorgados en concesión, con el objetivo de garantizar no solamente que los servicios sean prestados por los concesionarios de forma eficiente y con calidad para los usuarios, sino que también asegure que al término del plazo de concesión los bienes concesionados retornaran a la Administración en buenas condiciones de uso y explotación, considerando el desgaste normal.
- 2.69. Por tal motivo se solicitó²³ a la UTSC, aportar el inventario oficial de los derechos y bienes que pasarán a manos del INCOP al término del período de las tres concesiones que actualmente operan en Puerto Caldera, así como los parámetros establecidos para evaluar el estado de cada uno de los bienes afectados por la concesión.
- 2.70. En su respuesta²⁴ la UTSC aportó un archivo denominado “*Inventario de derechos y bienes que pasarán a manos del INCOP al término del período de las tres concesiones que actualmente se encuentran en ejecución en Puerto Caldera*”. Ese inventario se encuentra dividido en: Equipos (bienes muebles) y en Infraestructura (bienes inmuebles).
- 2.71. No obstante, el referido inventario para los equipos, únicamente contiene la siguiente información: Clase de equipo - Código – Marca; sin contar con información sobre la condición de uso y explotación de cada uno de los equipos utilizados por los concesionarios en el ejercicio de sus funciones contractuales.
- 2.72. Por su parte, en relación con la infraestructura portuaria la UTSC cuenta en su inventario con 42 bienes inmuebles, que serán entregados a la Administración de INCOP al finalizar el plazo de concesión. Entre esos bienes se pueden mencionar patios, estructuras de pavimento, bodegas, torres de iluminación, plataformas de muelles, entre otros.
- 2.73. Con objetivo de contar con mayor detalle sobre el uso de parámetros de evaluación o criterios sobre la condición de la infraestructura portuaria de Caldera, la CGR se solicitó²⁵ a la UTSC dichos criterios de evaluación. empleados esa Unidad para asegurar la buena condición de los pavimentos, la señalización vial, las estructuras de evacuación pluvial, las superficies de soporte (ya sea concreto, adoquín, lastre o tierra) de los patios para almacenamiento de contenedores.
- 2.74. Sin embargo, en la respuesta²⁶ brindada por la UTSC, no se aportaron los solicitados criterios argumentando lo siguiente:

El contrato de concesión de la SPC no establece ningún criterio de evaluación de la infraestructura portuaria. En relación con la infraestructura el contrato, en su apartado 2.1, reza la siguiente obligación del concesionario: “Conservar en condiciones normales de utilización y funcionamiento el área sobre la que se presta la concesión,

²³ Mediante oficio DFOE-IFR-0118 del 15 de marzo de 2021

²⁴ Mediante oficio CR-INCOP-UTSC-0042-2021 del 25 de marzo de 2021

²⁵ Mediante oficio DFOE-IFR-0163 del 23 de abril de 2021

²⁶ Mediante oficio CR-INCOP-UTSC-0057-2021 del 29 de abril de 2021

*sus accesos, señalización y servicios.”, sin embargo, en ninguna parte de los documentos contractuales se establece cuáles son esas condiciones normales de operación (...) **Se recalca que la mayoría de las intervenciones incluidas en el plan de mantenimiento de infraestructura de la SPC son de carácter correctivas debido a lo limitado del presupuesto.** (lo resaltado no es del original).*

- 2.75. Sobre la infraestructura de la Terminal Granelera, se solicitó²⁷ a la UTSC remitir los indicadores definidos por la UTSC para garantizar el nivel de servicio adecuado de la infraestructura portuaria. Ante lo cual la referida Unidad manifestó²⁸ lo siguiente:

El contrato de concesión de la SPGC no establece ningún criterio de evaluación de la infraestructura portuaria, sin embargo, en el plan de mantenimiento aprobado por las partes previo a la entrada de operación del muelle 4 y en las fichas técnicas consensuadas se establecen los siguientes criterios:

Componente	Criterio
Agrietamiento de superficies de concreto	Sellado de grietas mayores a 0.25 mm
Demarcación	Ancho de líneas de 15-30 cm
Ánodos	85% desgaste máximo permitido Potencial eléctrico superior a -800 mV
Desplazamientos de losas de transición	No mayor a 30 mm
Paneles de defensas	Máximo 25% de las almohadillas dañadas

Fuente: Oficio CR-INCOP-UTSC-0057-2021

- 2.76. Por su parte, la SF sobre el tema en sus informes semestrales emitidos durante el período 2017 a 2020, no manifestó ninguna recomendación en el sentido de establecer parámetros evaluativos o criterios con los cuales definir que serían las condiciones aceptables de uso y explotación que la Administración pueden aceptar para la recepción de los bienes concesionados al finalizar el período de los contratos.
- 2.77. Lo anteriormente expuesto, permite afirmar que la Administración no cuenta con criterios suficientes de evaluación para controlar la condición de los bienes y derechos otorgados a los concesionarios de Puerto Caldera, por lo cual no se ha definido una estrategia de mantenimiento que garantice razonablemente que al finalizar el período de concesión, los bienes regresarán en buenas condiciones de uso y explotación al Estado.
- 2.78. La ausencia de este tipo de parámetros evaluativos repercute en que la Administración no cuenta con información oportuna y real sobre el estado de los bienes inmuebles administrados por los concesionarios, imposibilitando la formalización de una estrategia de mantenimiento adecuada que asegure el buen estado y funcionamiento de estas estructuras y un adecuado retorno a manos del Estado al finalizar el período de concesión.
- 2.79. Por último, se debe indicar que durante el periodo analizado en este estudio de auditoría²⁹ no se determinó que ni la UTSC en su rol de supervisor de los contratos de concesión, ni la SF, en su función fiscalizadora, hubieran promovido la implementación de herramientas técnicas que permitan controlar el estado de los bienes dados en concesión, ni tomado

²⁷ Mediante oficio DFOE-IFR-0163 del 23 de abril de 2021

²⁸ Mediante oficio CR-INCOP-UTSC-0057-2021 del 29 de abril de 2021

²⁹ De enero de 2017 a diciembre de 2020

acciones que garanticen que una vez finalizado el período de concesión los bienes volverán al Estado en buenas condiciones de uso y explotación. No obstante, en la Sesión 4300 de Junta Directiva del 3 agosto de 2021, se aprobó con el acuerdo Nro. 2 la siguiente recomendación de la SF:

Debido a que se acerca la culminación del plazo del contrato de concesión o bien una resolución de la concesión de forma anticipada y de acuerdo a lo estipulado en el contrato en el apartado 5.2; se recomienda a la Unidad Técnica de Supervisión y Control, en forma conjunta con la Unidad de Contabilidad de INCOP, realicen un registro y control de los derechos, bienes y equipamiento que deben de ser entregados por el concesionario al término de la concesión, los cuales deben estar en buenas condiciones de uso y explotación tomando en cuenta el desgaste y el deterioro normal por el uso racional de dichos bienes, para el cumplimiento de lo anterior se otorga un plazo de 8 meses calendario.

Inversión en el mantenimiento de la infraestructura del Puerto de Caldera

- 2.80. De acuerdo con la cláusula 2.1 del contrato de concesión para la Terminal Multipropósito, el concesionario se encuentra obligado a: “a) *Conservar en condiciones normales de utilización y funcionamiento el área sobre la que se presta la concesión, sus accesos, señalización y servicios.*”
- 2.81. En complemento, la cláusula 1.6.3 del supra citado contrato, sobre la gestión de los bienes necesarios para la operación del concesionario, establece que:
- (...) estos bienes o sus equivalentes, serán entregados al INCOP en el mejor estado de operación y mantenimiento al término del período de la concesión. No obstante lo anterior, el Concesionario se compromete a mantener los equipos necesarios para prestar un servicio de calidad de conformidad con las obligaciones que le impone este contrato.*
- 2.82. Por su parte, el contrato de concesión de la Terminal Granelera indica en la cláusula 3.9 Mantenimiento de las obras, que:
- El Concesionario se responsabiliza de realizar un efectivo mantenimiento de las obras objeto de este contrato de concesión, de acuerdo con los términos del Plan de Mantenimiento aprobado por el INCOP. Por lo tanto, el Concesionario deberá estar pendiente de la prevención y solución de los problemas que se presenten a causa de su uso normal, durante toda la etapa de explotación del proyecto. **Por lo tanto será responsabilidad del Concesionario brindar al usuario siempre el nivel de servicio para el que la terminal granelera fue diseñada.** (lo resaltado no es del original)*
- 2.83. Considerando lo anterior, actualmente la infraestructura de Puerto Caldera se encuentra a cargo, ya sea de la concesión de la Terminal Multipropósito o bajo la concesión de la Terminal Granelera; por lo cual el mantenimiento de dicha infraestructura, se gestiona de manera diferenciada en cada contrato.

2.84. Para la Terminal Granelera existe un único plan de mantenimiento, aprobado por las partes previo a la entrada³⁰ en operación del puesto 4. El citado plan se basa en mantener un nivel de servicio que garantice el cumplimiento de la cláusula 3.9 del contrato, por lo cual no establece un presupuesto anual. Al respecto, el siguiente cuadro expone los montos ejecutados por el concesionario de la Terminal Granelera para el mantenimiento a la infraestructura durante el período 2017 a 2019. Cabe destacar que los montos durante ese período han presentado tendencia a la baja.

Cuadro nro. 5

Montos invertidos en mantenimiento de la infraestructura de Terminal Granelera

AÑO	MONTO EJECUTADO
2017	USD \$237.958,77
2018	USD \$198.336,48
2019	USD \$157.684,15
2020	USD \$190.046,00

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de cumplimiento del Plan Anual de Mantenimiento de los concesionarios.

- 2.85. Por su parte, el contrato de la Terminal Multipropósito definió un presupuesto anual para atención de la infraestructura portuaria, mismo que se limita a US\$565 500,00 (quinientos sesenta y cinco mil, quinientos dólares con 0/100), de acuerdo con lo estipulado en la tabla 17 del Modelo Financiero de la concesión.
- 2.86. Ese monto establecido para el mantenimiento de la infraestructura administrada bajo el contrato de la Terminal Multipropósito actualmente es limitado según lo indica³¹ la propia Administración de INCOP, debido a que dicho monto en su momento no consideró aspectos operativos (aumento de carga) y condiciones actualizadas de las instalaciones (estimaciones basadas en avalúo del 2001).
- 2.87. Por lo anterior, como indica el párrafo 2.74 de este informe, la mayoría de las intervenciones incluidas en el plan de mantenimiento de infraestructura de la Terminal Multipropósito son de carácter correctivo.
- 2.88. Además, ese limitado monto en mantenimiento ha ocasionado que la infraestructura del Puerto de Caldera no sea suficiente para atender la demanda de carga que por ese puerto trasiega actualmente. Esto ha sido señalado por la Administración desde hace

³⁰ En febrero de 2015

³¹ Según lo planteado en el oficio CR-INCOP-UTSC-AFC-2020-0063 del 18 de diciembre de 2020

algunos años, como por ejemplo en la sesión de la Junta Directiva de INCOP Nro. 4064 del 10 de agosto de 2017, donde el Presidente Ejecutivo manifestó:

...como es del conocimiento de todos, la infraestructura del puerto ya no da para las demandas del comercio marítimo internacional, el muelle realmente no responde a todas las necesidades y se está volviendo menos competitivo y eso no debe de ser, sobre todo cuando es el principal muelle de la Vertiente del Pacífico...

- 2.89. Por otra parte, se identificó que en el año 2013, la Auditoría Interna de esa institución, recomendó a la SF valorar la necesidad de realizar un diagnóstico sobre el estado de la infraestructura de Puerto Caldera; lo cual derivó en que esa Secretaría solicitará a la UTSC realizar el diagnóstico señalado.
- 2.90. Por tanto, para atender la recomendación de Auditoría Interna, se gestionó la Licitación Abreviada 2015LA-000004-01 denominada “Contratación de servicios profesionales de consultoría en ingeniería para el diagnóstico integral de la Infraestructura de Puerto Caldera”.
- 2.91. Los resultados del citado informe se enfocaron primordialmente en la evaluación de elementos de la infraestructura portuaria, tales como pavimentos existentes, señalización vial, estructuras de evacuación pluvial y condición de los patios de almacenamiento de contenedores. Entre las conclusiones obtenidas sobresalieron las siguientes:

Hay gran variabilidad de resultados de PCI especialmente en adoquín, lo que demuestra que a pesar de que se le ha brindado mantenimiento a este tipo de pavimento, se ha dejado de lado secciones que en la valoración realizada mostraron malas condiciones./ En general los patios, sin importar el material, se encuentran en muy mal estado debido a la falta de mantenimiento y a la probable sobrecarga con contenedores y a los ciclos de carga y descarga realizados por montacargas./ El estado de la señalización vertical y horizontal no cumple con las condiciones mínimas para preservar la seguridad de los usuarios, ya sea por mal estado o por ausencia completa (señales de “ALTO”)./ El mantenimiento que se le da a la señalización horizontal es insuficiente ante la alta exigencia por abrasión a la que se someten estas señales.

- 2.92. En razón de los resultados obtenidos en la consultoría supra citada, la Administración Concedente en el 2018, promovió la Licitación Abreviada 2018LA-000013-01 denominada “Contratación de servicios profesionales para la actualización del valor de reposición de la infraestructura portuaria en Puerto Caldera, definición de las condiciones normales de operación y flujos financieros requeridos para cumplir esas condiciones”, que pretendía proveer al INCOP de una exactitud razonable en cuanto a los montos necesarios para el mejoramiento de la infraestructura portuaria.
- 2.93. Como resultado el informe final, arrojó las siguientes conclusiones:

El valor de reposición y el porcentaje de mantenimiento son parámetros que el Concesionario utiliza para definir la inversión anual para el mantenimiento de la infraestructura del Puerto. No obstante, el monto de inversión se ha mantenido constante, sin considerar la inflación en los costos y porcentajes de

mantenimiento, ni el incremento en la intensidad de uso (nivel de operación) de las instalaciones portuarias./ Se requiere una inversión de \$2 367 317.83 para que los elementos que influyen más en la operación portuaria vuelvan a un estado normal de operación./ Se concluye que el monto que se ha dejado de invertir (\$4 043 052.00) es mayor a la inversión requerida para retornar los elementos que principalmente influyen en la operación portuaria a una condición normal de operación (\$2 367 317.83). (lo resaltado no es del original)

- 2.94. No obstante a lo expuesto, INCOP indicó que el concesionario de la Terminal Multipropósito ha manifestado que el mantenimiento de la infraestructura portuaria deviene del monto establecido³² en el MFO, a saber, de US\$565.463,00, y que cualquier eventual modificación a dicho monto requiere de un acuerdo entre las partes.
- 2.95. Al respecto el Área Financiera de Concesiones del INCOP determinó que la propuesta plantea en el Informe IF-OP-18-35-320 de incremento del gasto anual de mantenimiento y reparación en obra civil (US\$1.462.910) y en la inversión adicional en infraestructura requerida para alcanzar el estado normal de operación (US\$2.367.318), no implicaría financieramente un riesgo para la estabilidad de la concesión, debido a que la nueva TIR calculada (25,42%) sobrepasa la TIR garantizada contractualmente (14,30%), por lo que dicha propuesta podría ser asumida por el concesionario de la Terminal Multipropósito.
- 2.96. Sin embargo, la Administración Concedente no ha emprendido las acciones que impulsen una solución que responda a las necesidades reales de operación del puerto, esto a pesar de que ambos contratos de concesión (carga multipropósito y graneles) facultan a la UTSC a **introducir modificaciones o señalar, en forma razonada, posibles correcciones a los contratos.**
- 2.97. Por lo anterior, el rezago de la inversión en mantenimiento (que en 2019 ascendía a US\$2.367.318,00) así como la falta de actualización del monto de mantenimiento anual que el concesionario debe invertir, provoca un inadecuado mantenimiento de la infraestructura, que implica riesgo de que los bienes no se encuentren en óptima condición para asegurar el correcto funcionamiento y operación de Puerto Caldera, y trayendo consigo eventuales afectaciones y demoras del servicio ofrecido.
- 2.98. Lo anterior se generó debido a que el monto de inversión acordado contractualmente para mantenimiento, no consideró la inflación en los costos ni un eventual incremento en la demanda de los servicios del Puerto de Caldera. Además, la Administración de INCOP no ha emprendido las acciones necesarias en procura de encontrar una solución que garantice la inversión que el Puerto de Caldera requiere según el informe INF-OP-18-35-320, lo anterior a pesar de contar con un criterio técnico del Área Financiera de Concesiones, que indica que realizar dicha la inversión y ajustar el monto anual de mantenimiento, no implican riesgo alguno para el equilibrio financiero del contrato de concesión.

³² Establecido en el MFO a partir de la proyección de la cantidad de carga que se atendería. No obstante, esa proyección entre los años 2017 a 2020, ha sido superada³² entre 139% y 429%

COMPETENCIAS DE LOS ENTES DE CONTROL DE LAS CONCESIONES DE PUERTO CADERA

Perfil del Director de la Unidad Técnica de Supervisión y Control

2.99. El Reglamento para los contratos de concesión de gestión de servicios públicos portuarios en su artículo 17 indica que el INCOP:

*...deberá crear una Unidad Técnica de Supervisión y Control de las Concesiones de Gestión de Servicios Públicos Portuarios (...) Tal unidad será dirigida por un **Director Ejecutivo** de nombramiento del órgano superior jerárquico... (lo resaltado no es del original)*

2.100. Al solicitar³³ a la Unidad de Capital Humano del INCOP el perfil y las funciones oficialmente establecidos para el puesto de Director de la UTSC, sin embargo, se indicó³⁴ a esta Contraloría General que dicho perfil y funciones no se encuentran formalmente definidas, argumentando lo siguiente:

*... se debe indicar que la Jefatura de la Unidad Técnica de Supervisión y Control (UTSC), y el SUBGERENTE, se refieren a un mismo puesto, y que corresponde a la plaza denominada SUBGERENTE (...) que a partir del año 2006 se designó ese puesto para la Unidad Técnica de Supervisión y Control. El puesto que nos ocupa es un puesto de nivel Gerencial, cuyo nombramiento se ha mantenido como un nombramiento de la Junta Directiva de Incop (...)/ **Este Puesto de Subgerente no está regulado en la Ley de creación de INCOP u otra disposición normativa, como tampoco está regulado dentro de los puestos definidos en el Manual de Clases Anchas del Servicio Civil al cual está homologado el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico.** (lo resaltado no es del original)*

2.101. Lo anterior, denota que en la actualidad en el INCOP se emplea un puesto de nivel Gerencial para desempeñar un rol de índole técnico – administrativo.

2.102. Esta situación presenta un riesgo potencial, por cuanto normalmente al referirse a las funciones de un Sub Gerente, se entiende que su labor es sustituir al Gerente en su ausencia, por lo que en este caso, si el Sub Gerente llega a sustituir al Gerente General del INCOP, existiría un conflicto de intereses, pues el Sub Gerente estaría ante la posibilidad de aprobar asuntos atinentes a la UTSC, atentando contra el adecuado sistema de control.

2.103. En consideración a lo anterior, se consultó³⁵ a la Unidad de Capital Humano del INCOP, si durante el período transcurrido entre los años 2017 y 2020, el Sub Gerente de INCOP asumió de manera interina la Gerencia General. En su respuesta³⁶, la referida Unidad de Capital Humano indicó: “...dentro de las competencias y facultades del puesto de Subgerente, no está el sustituir, en parte o en todo, la ausencia del Gerente General.”

2.104. No obstante, aun cuando durante el período indicado en el párrafo anterior, no se haya materializado la sustitución descrita, lo cierto es que al no encontrarse establecidos el

³³ Mediante oficio DFOE-IFR-0172 del 28 de abril, 2021

³⁴ Mediante oficio CR-INCOP-UCH-0149-2021 del 30 de abril 2021

³⁵ Mediante oficio DFOE-IFR-0172 del 28 de abril, 2021

³⁶ Mediante oficio CR-INCOP-UCH-0149-2021 del 30 de abril 2021

perfil y las funciones para el puesto de Sub Gerente (como se determina de la respuesta referenciada en el párrafo 2.100), el riesgo de que esta situación se suscite, persiste.

2.105. Esta situación, en su momento ha sido comentada en el sesiones de Junta Directiva; como por ejemplo en la sesión n.º 4054 del 01 de junio de 2017, el auditor interno del INCOP manifestó lo siguiente:

... en el INCOP anterior existía un Gerente y un Subgerente, que la labor esa (sic) precisamente sustituir al Gerente en ausencia de él o en algunas actividades que el Gerente le asignara propias de su competencia, con la liquidación del INCOP la figura de Subgerente varía un poco, porque esa plaza la ocupa para ser (sic) frente a la fiscalización de los contratos, en algún momento la Auditoría insistió en Presidencia sobre la plaza hizo la consulta a la Autoridad Presupuestaria y la Autoridad Presupuestaria estuvo de acuerdo que ese puesto que es de un puesto gerencial se utilizara como una figura de cara para la fiscalización de los contratos...

2.106. Adicionalmente, otra situación preocupante, fue comentada, en la sesión de Junta Directiva n.º4194 del 20 de noviembre de 2019, por la Directora de Planificación del INCOP, quien manifestó lo siguiente:

*La plaza de Subgerente se utilizó para cubrir la jefatura de la nueva UTSC, por lo cual no es correcto afirmar que la UTSC sea una Subgerencia. (...) esa plaza debería de ser transformada y hacer un concurso para nombrar una persona idónea que ocupe el puesto y las funciones de Subgerente (...) **tal situación permitió que cuatro subgerentes del pasado ni siquiera tuviesen título universitario profesional ni mucho menos la formación académica acorde con el puesto.** Todo esto se dio debido a que INCOP no sabía fiscalizar, ni supervisar, ni controlar concesiones. En este momento, como la plaza no se ha transformado, se puede nombrar como Subgerente a cualquier persona porque el Manual de Puestos indica que es un puesto de asesoría.*

2.107. La Administración de INCOP, hasta la fecha no ha logrado concretar la transformación de la plaza de Sub Gerente de INCOP a una de Director de la UTSC. Por otra parte, tampoco se ha definido el perfil requerido para quién dirija el UTSC ni sus funciones específicas.

2.108. La situación descrita implica potenciales riesgos en la gestión de la UTSC, ya que no existe garantía de que el nombramiento que la Junta Directiva del INCOP realiza considere el perfil técnico que demanda el puesto. Además, existe un potencial conflicto de intereses como se indicó en el párrafo 2.102.

3. Conclusiones

- 3.1. El sistema de control establecido sobre los contratos de concesión de Puerto Caldera no se desarrolla con un enfoque de monitoreo y medición de calidad de los servicios portuarios, que permita garantizar la satisfacción de los intereses de los usuarios y del país.
- 3.2. No se tiene establecida una estrategia de mantenimiento que asegure que los bienes dados en concesión retornarán a manos del Estado en buenas condiciones de uso y explotación, no se identificó que se aplique un control de su condición actual, ni que se hayan establecido parámetros de medición para determinar la condición mínima en que deben ser retornados.
- 3.3. Las instalaciones portuarias presenta un rezago en mantenimiento, pero la Administración Concedente no ha propiciado la ejecución de acciones concretas orientadas a que el puerto reciba la inversión necesaria para que sus instalaciones vuelvan al estado normal de operación.
- 3.4. El control efectuado por la Administración de INCOP sobre los servicios concesionados no ha sido suficiente, por cuanto no se aplica un monitoreo de todos los servicios concesionados. Lo anterior ha provocado que esa Administración no contara con información oportuna que le permitiera tomar acciones de manera anticipada, en pro de asegurar que los bienes disponibles para la prestación de los servicios estén acorde con la demanda actual del puerto y no con una proyección que ha sido ampliamente superada. Lo anterior ha llevado al puerto a un estado de saturación y de reiterado colapso en la prestación de sus servicios.
- 3.5. Por último, la dirección de la UTSC, que tiene un papel preponderante en el control de los contratos de concesión, no cuenta formalmente con el perfil requerido para el puesto de dirección, ni las funciones específicas de este, lo cual implica el riesgo de que no necesariamente quien ocupe el puesto tenga el perfil que este demanda.

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, Nro. 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 Nro. 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.

A LA JUNTA DIRECTIVA

- 4.4. Establecer e implementar las medidas que permitan a esa Administración garantizar el cumplimiento de los criterios de productividad dispuestos para los contratos de concesión y establecer los controles respectivos para monitorear su cumplimiento. Para el cumplimiento de la presente disposición deberá remitir a esta Contraloría General: (Ver párrafos del 2.25 al 2.52).
- En un plazo de 2 (dos) meses contados a partir de la notificación del presente informe, una certificación que acredite que se establecieron las medidas correspondientes.
 - En un plazo de 3 (tres) meses contados a partir del cumplimiento del punto a) anterior, una certificación que acredite que se implementaron las medidas solicitadas.
- 4.5. Estimar el daño causado a la eficiencia de los servicios portuarios, a los usuarios de esos servicios y a la Administración del INCOP, derivado de los incumplimientos de las productividades acordadas contractualmente; con base en ello aplicar, conforme al ordenamiento jurídico, las acciones indemnizatorias que correspondan. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitir a esta Contraloría General: (Ver párrafos del 2.25 al 2.52)
- En un plazo de 4 (cuatro) meses contados a partir de la notificación del presente informe, una certificación que acredite que se realizó la estimación del daño causado a la eficiencia de los servicios portuarios, a los usuarios de estos servicios y a la Administración del INCOP, derivado de los incumplimientos de las productividades acordadas contractualmente.
 - Adicionalmente en un plazo de 4 (cuatro) meses contados a partir del cumplimiento del punto a) anterior, deberá certificar las acciones indemnizatorias correspondientes al ordenamiento jurídico, tomadas por esa Administración.
- 4.6. Establecer e implementar una estrategia de mantenimiento para los bienes muebles e inmuebles, que garantice que al finalizar el periodo de concesión, la Administración recibirá por parte del concesionario los bienes en buenas condiciones de uso y explotación. Para acreditar la presente disposición deberá remitir a esta Contraloría General: (Ver párrafos del 2.65 al 2.79)
- En el plazo de 3 meses (tres) meses contados a partir de la notificación del presente informe, una certificación donde indique que se estableció una estrategia de mantenimiento que garantice que al finalizar el periodo de concesión, los bienes concesionados serán devueltos a la Administración en buenas condiciones de uso y explotación, según lo establecen los contratos.

-
- d. En el plazo de 6 (seis) meses contados a partir del cumplimiento del punto a) anterior, una certificación donde se indique que la estrategia se encuentra en implementación por parte de la Administración de INCOP.
- 4.7. Definir una estrategia para solventar el rezago que presenta el mantenimiento de los bienes otorgados en concesión. Para acreditar la presente disposición deberá remitir a esta Contraloría General: (Ver párrafos del 2.80 al 2.98)
- a. En el plazo de 6 (seis) meses contados a partir de la notificación del presente informe, una certificación que indique la estrategia definida para solventar los rezagos identificados por la Administración. En dicha estrategia debe incorporarse al menos lo siguiente:
- El monto y objeto de cada intervención,
 - El cronograma establecido para las atenciones, con plazos y responsables.
 - Monto anual definido para el mantenimientos de la infraestructura portuaria, valorando, en caso de que se estime necesario, reajustar el monto definido actualmente.
- b. En el plazo de 1 (un) mes contado a partir del cumplimiento del punto a). anterior, una certificación donde se acredite que se le instruyó a la UTSC y a la SF incorporar en sus informes semestrales un estado de avance de la estrategia para solventar los rezagos en el mantenimiento de la infraestructura portuaria.
- 4.8. Instruir a quien corresponda, el desarrollo del perfil para el puesto de Director de la UTSC, así como la definición de las funciones para ese puesto. Para acreditar esta disposición deberá remitir a esta Contraloría General, en el plazo de 4 (cuatro) meses contados a partir de la notificación del presente informe, una certificación donde se acredite que la instrucción fue cumplida. (Ver párrafos del 2.99 al 2.108)
- 4.9. Oficializar, dentro de la estructura organizacional del INCOP, el puesto de Director de la UTSC. Para acreditar la presente disposición deberá remitir a esta Contraloría General, en un plazo de 8 (ocho) meses contados a partir del cumplimiento de la disposición anterior, una certificación que acredite que el puesto de jefatura de la UTSC se encuentra debidamente formalizado dentro de la Estructura Organizacional del INCOP. (Ver párrafos del 2.99 al 2.108)

AL GERENTE GENERAL

- 4.10. Ordenar que en adelante se realicen los cálculos de productividad de los procesos de carga y descarga en el Puerto de Caldera, de manera que se refleje la calidad de esos servicios, acorde con los términos que se establece tanto en los contratos de concesión como en la normativa respectiva. Para acreditar la presente disposición deberá remitir a esta Contraloría General, en el plazo de 1 (un) mes contado a partir de la notificación del presente informe, una certificación donde se acredite que se giró la orden de realizar los ajustes correspondientes a efectos de calcular las productividades conforme a lo que establecen los contratos de concesión y la normativa respectiva. (Ver párrafos del 2.25 al 2.52)
- 4.11. Instruir a la UTSC que establezca mecanismos para evaluar periódicamente, por parte de la Administración del INCOP, la percepción de los clientes de los servicios portuarios en el Puerto de Caldera. Para acreditar la presente disposición deberá remitir a esta Contraloría General: (Ver párrafos del 2.53 al 2.64)

- a. En el plazo de 1 (un) mes contado a partir de la notificación del presente informe, una certificación donde se acredite que se ha girado la instrucción de establecer dichos mecanismos de evaluación.
- b. Posteriormente en un plazo de 3 (tres) meses contados a partir del cumplimiento del punto a) anterior, deberá remitirse a esta Contraloría General una certificación donde se acredite que se han definido los mecanismos mediante los cuales la Administración hará una evaluación periódica de la percepción de los clientes sobre los servicios portuarios en el Puerto de Caldera. Dichos mecanismos deberán definir la periodicidad con la que se estará realizando la evaluación y su correspondiente plan de acción derivado de los resultados obtenidos.

AL JERARCA DE LA UNIDAD TÉCNICA DE SUPERVISIÓN Y CONTROL O A QUIEN DESARROLLE SUS FUNCIONES

- 4.12. Establecer indicadores de gestión portuaria para todos los servicios que se desarrollan bajo los tres contratos de concesión dentro del Puerto de Caldera. Los indicadores establecidos deben considerar, además de los procesos asociados a la carga y descarga de los buques, otros procesos como: despacho y entrega de mercancías, condición de la infraestructura, condición de los equipos, así como cualquier otro asociado a los demás servicios ofrecidos bajo alguno de los contratos de concesión en el Puerto de Caldera. Asimismo, para los indicadores definidos, deben establecerse umbrales con los cuales la Administración tenga capacidad de determinar cuando alguno de esos servicios portuarios no se preste con la calidad que satisfaga los intereses de los usuarios y del país. Para acreditar la presente disposición deberá remitir a esta Contraloría General: (Ver párrafos del 2.1 al 2.24)
 - a. En el plazo de 6 (seis) meses contados a partir de la notificación del presente informe, una certificación donde se acredite que se han establecido los respectivos indicadores de gestión portuaria, para cada uno de los servicios que se brindan bajo concesión dentro del Puerto de Caldera, así como la instrucción de incorporar en adelante la evaluación de los indicadores en el Informe Semestral de Resultados de la Gestión que emite la Unidad a su cargo.
 - b. Al 31 de enero de 2023, certificar que el Informe de Resultados de la Gestión del segundo semestre de 2022 emitido por la Unidad a su cargo, contiene la evaluación de los indicadores desarrollados para el cumplimiento del punto a) anterior, así como las acciones establecidas a partir de los resultados obtenidos en dicha evaluación.
- 4.13. Aplicar el cálculo de las productividades definidas de conformidad con el cumplimiento de la disposición 4.10 anterior, para lo cual, en adelante se deberá incluir en los informes semestrales que la UTSC emite, lo correspondiente. Para el cumplimiento de la presente disposición deberá remitir a esta Contraloría General en un plazo de 2 (dos) meses contado a partir de la emisión del informe referente al primer semestre de 2022, una certificación que acredite la aplicación del cálculo establecido en el cumplimiento de la disposición 4.10. (Ver párrafos del 2.25 al 2.52)
- 4.14. Elaborar e implementar un procedimiento para evaluar la condición de los bienes muebles e inmuebles dados en concesión, que defina los criterios con que será evaluado cada bien. Con el objeto de que la Administración disponga de una herramienta para fundamentar las inversiones en mantenimiento requeridas para garantizar que los bienes al final del plazo de concesión, sean devueltos al Estado en apego a los términos contractuales. Para acreditar la presente disposición deberá remitir a esta Contraloría General: (Ver párrafos del 2.65 al 2.79)

-
- a. En el plazo de 8 (ocho) meses contados a partir de la notificación del presente informe, una certificación donde se acredite la elaboración del procedimiento para evaluar la condición de los bienes concesionados.
 - b. Al 31 de enero de 2023, certificar que el Informe de Resultados de la Gestión del segundo semestre de 2022 emitido por la UTSC, contiene el diagnóstico de la condición de cada uno de los bienes otorgados en concesión.

Josué Calderón Chaves
Gerente de Área a.i.



Jonathan Cortés Mena
Fiscalizador

Marilú Aguilar González
Fiscalizadora

Carlos Gutiérrez Schwanhauser
Fiscalizador

Juan Carlos Angulo Villalobos
Fiscalizador Asistente