



# GESTIÓN DE LA SEGURIDAD PORTUARIA

Ministerio de Obras Públicas y Transportes

Auditoría de Carácter Especial  
DFOE-CIU-IAD-00009-2025  
12 de diciembre de 2025

## ¿Qué auditamos?

La gestión del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) en materia de seguridad portuaria para garantizar la seguridad de las personas, activos y la operación de los puertos ante diversos riesgos, entre el 1 de enero 2024 y el 31 de marzo de 2025.

## ¿Por qué es importante?

La seguridad portuaria es un imperativo de Estado que constituye un pilar para la protección de la soberanía nacional, la integridad del comercio marítimo y la proyección de la imagen internacional. En un entorno globalizado, la protección de las instalaciones portuarias (IP) es esencial para garantizar el flujo ininterrumpido de mercancías y personas, así como salvaguardar al país de amenazas que comprometan la seguridad de los puertos y la estabilidad económica.

Para que esta salvaguarda sea efectiva, la gestión que realiza el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) debe apegarse razonablemente al marco jurídico, técnico y a las buenas prácticas en la materia, a fin de garantizar la seguridad de las personas, activos y la operación de los puertos ante dichos riesgos.

## ¿Qué concluimos?

Se determinó que la gestión del MOPT en materia de seguridad portuaria, no cumple en aspectos significativos con el marco normativo y técnico aplicable, para garantizar la seguridad de las personas, activos y las operaciones portuarias ante diversos riesgos.

## Resultados

- Inacción de la Rectoría Sectorial en el Desarrollo de un Marco Estratégico de Seguridad Portuaria** impide contar con estrategias claras para prevenir amenazas y riesgos en materia de seguridad portuaria, lo que podría afectar la competitividad y reputación del país, así como la confianza de sus socios comerciales.
- Débil gestión de los recursos para el cumplimiento de las funciones sustantivas de la Dirección de Navegación y Seguridad Acuática (DNSA)** no garantiza el cumplimiento de dichas funciones. Lo cual se ha visto agravado con las recientes reformas estructurales en esa Dirección.
- Controles ejecutados por la DNSA no garantizan el fortalecimiento integral de los puertos** debido a que el enfoque de seguridad portuaria se ha centrado en emitir la Declaración de Cumplimiento de las Instalaciones Portuarias.

## Auditoría en datos

0

Políticas públicas o directrices en materia de seguridad portuaria giradas durante el periodo auditado

34%

De los funcionarios de las capitanías de puerto ocupan puestos interinos

50 de 320

Recomendaciones emitidas por la DNSA entre 2023 y 2024 se encuentran sin atender.

40 de 320

Recomendaciones emitidas por la DNSA entre 2023 y 2024 no cuentan con registro sobre su estado de avance.

3 de 7

Puertos llevan dos décadas sin actualizar su Evaluación de Protección de la Instalación Portuaria (EPIP)

## ¿Qué es la seguridad portuaria?

Se refiere al conjunto de medidas y protocolos implementados para proteger los puertos marítimos, las embarcaciones, la carga, las instalaciones portuarias y las personas dentro de esos recintos. Su objetivo principal es prevenir incidentes de seguridad que puedan comprometer la integridad física de las personas, la propiedad, las operaciones portuarias y la cadena de suministro, así como la violación de leyes de la República y regulaciones internacionales en la materia.

## ¿Quién es responsable de gestionar la seguridad de los puertos del país?

La responsabilidad en materia de seguridad marítima y portuaria a nivel nacional se encuentra bajo la rectoría del MOPT, que debe establecer y formalizar políticas públicas en la materia, así como coordinar con otros actores o partes interesadas para garantizar la seguridad portuaria del país.

### Ilustración 1.

Actores o partes interesadas en la materia de seguridad portuaria.



Fuente: Elaboración CGR a partir del Decreto Ejecutivo 43253 y el Manual para la aplicación del código PBIP.

La Dirección Marítimo Portuaria (DMP), tiene como función asignada proponer políticas y estrategias al Ministro que le permitan ejercer la rectoría en el Sector Obras Públicas y Transporte, en el ámbito marítimo-portuario,

dentro de lo que se incluye la seguridad de los puertos del Estado.

Por su parte, la Dirección de Navegación y Seguridad Acuática (DNSA), como órgano técnico especializado adscrito a la DMP, es la dependencia del MOPT encargada de velar por la seguridad portuaria y de la navegación, tiene la responsabilidad de implementar, supervisar y hacer cumplir las normativas de protección marítima en el país.

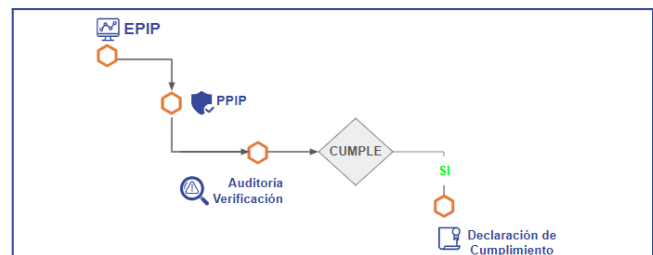
## ¿Cuál es el marco normativo de carácter especial?

En materia de seguridad portuaria, el Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias (Código PBIP) es un instrumento emitido por la Organización Marítima Internacional (OMI) y adoptado por el Estado costarricense. El Código establece un marco estandarizado que permite a los gobiernos, agencias portuarias y compañías navieras detectar y evaluar amenazas para la protección marítima, permitiendo la implementación de medidas preventivas contra sucesos que puedan afectar a buques e instalaciones portuarias.

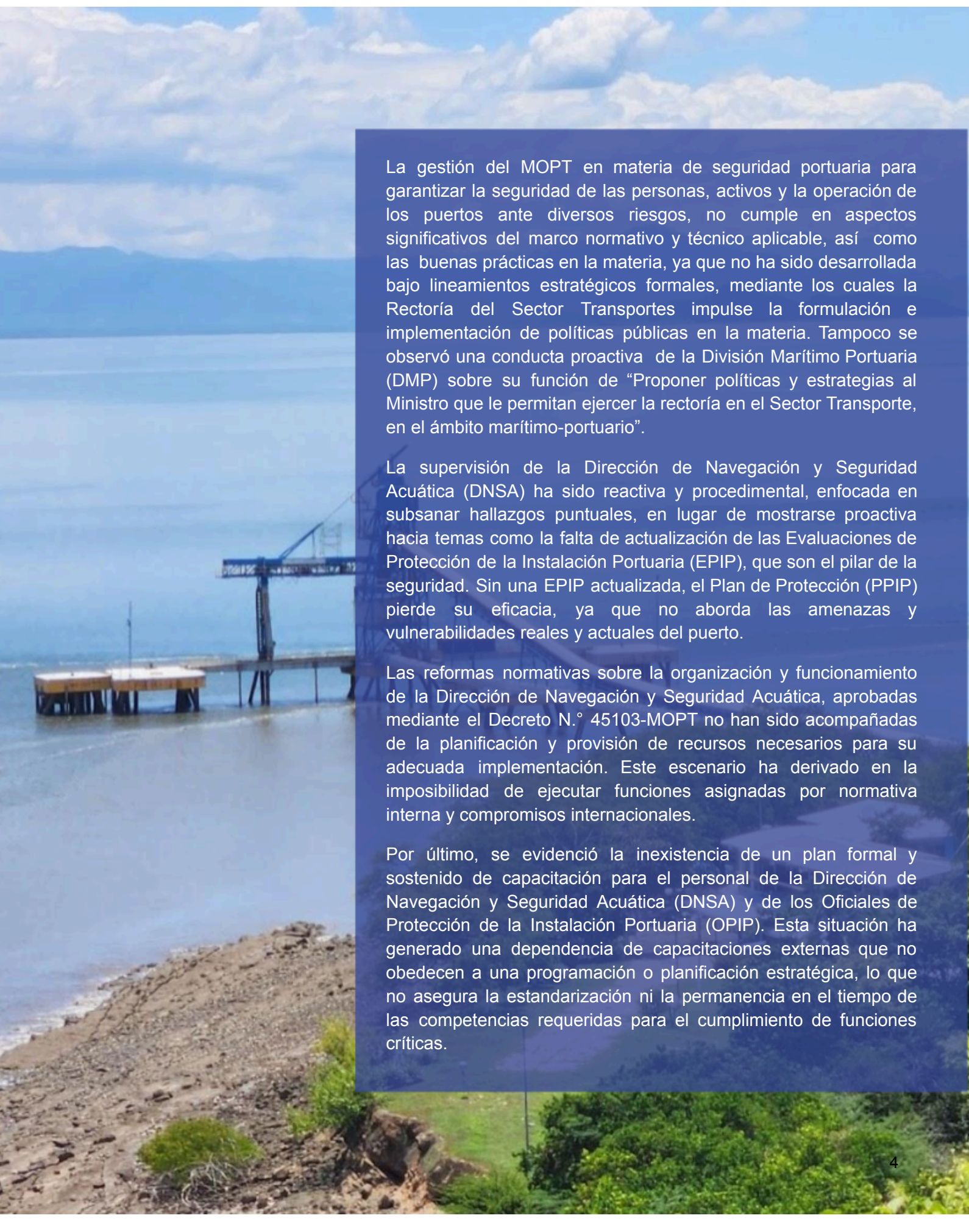
El Código establece que, para que las instalaciones portuarias puedan contar con la Declaración de Cumplimiento, deben realizar primeramente una Evaluación de Protección de la Instalación Portuaria (EPIP), la cual es base para el Plan de Protección de la Instalación Portuaria (PPIP), cuyo cumplimiento es auditado por la DNSA.

### Ilustración 2.

Proceso de certificación PBIP para las instalaciones portuarias.



Fuente: Elaboración CGR



La gestión del MOPT en materia de seguridad portuaria para garantizar la seguridad de las personas, activos y la operación de los puertos ante diversos riesgos, no cumple en aspectos significativos del marco normativo y técnico aplicable, así como las buenas prácticas en la materia, ya que no ha sido desarrollada bajo lineamientos estratégicos formales, mediante los cuales la Rectoría del Sector Transportes impulse la formulación e implementación de políticas públicas en la materia. Tampoco se observó una conducta proactiva de la División Marítimo Portuaria (DMP) sobre su función de “Proponer políticas y estrategias al Ministro que le permitan ejercer la rectoría en el Sector Transporte, en el ámbito marítimo-portuario”.

La supervisión de la Dirección de Navegación y Seguridad Acuática (DNSA) ha sido reactiva y procedimental, enfocada en subsanar hallazgos puntuales, en lugar de mostrarse proactiva hacia temas como la falta de actualización de las Evaluaciones de Protección de la Instalación Portuaria (EPIP), que son el pilar de la seguridad. Sin una EPIP actualizada, el Plan de Protección (PPIP) pierde su eficacia, ya que no aborda las amenazas y vulnerabilidades reales y actuales del puerto.

Las reformas normativas sobre la organización y funcionamiento de la Dirección de Navegación y Seguridad Acuática, aprobadas mediante el Decreto N.º 45103-MOPT no han sido acompañadas de la planificación y provisión de recursos necesarios para su adecuada implementación. Este escenario ha derivado en la imposibilidad de ejecutar funciones asignadas por normativa interna y compromisos internacionales.

Por último, se evidenció la inexistencia de un plan formal y sostenido de capacitación para el personal de la Dirección de Navegación y Seguridad Acuática (DNSA) y de los Oficiales de Protección de la Instalación Portuaria (OPIP). Esta situación ha generado una dependencia de capacitaciones externas que no obedecen a una programación o planificación estratégica, lo que no asegura la estandarización ni la permanencia en el tiempo de las competencias requeridas para el cumplimiento de funciones críticas.

## Inacción por parte de la Rectoría Sectorial en el Desarrollo de un Marco Estratégico de Seguridad Portuaria

### ¿Qué encontramos?

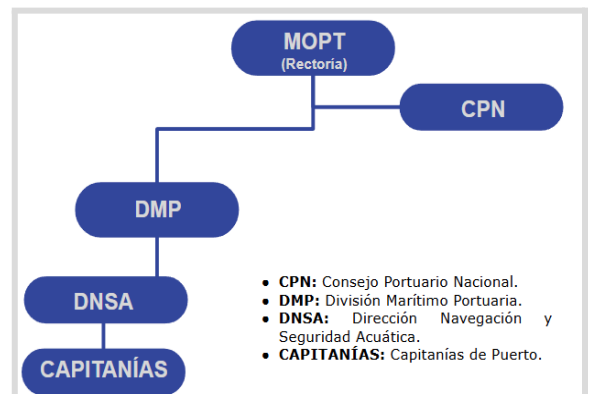
- 1.1. La gestión de la seguridad portuaria, durante el periodo fiscalizado, ha sido ejecutada sin la existencia de Políticas Públicas en la materia, así como de un marco estratégico formalmente establecido<sup>1</sup>, lo que coloca al país en una situación de vulnerabilidad, que impide contar con estrategias claras para prevenir riesgos, responder eficazmente a amenazas y proteger las instalaciones portuarias. Esto podría afectar la competitividad del país y la confianza de socios comerciales.
- 1.2. Esta ausencia de instrumentos rectores se agudiza con la inactividad de la División Marítimo Portuaria (DMP) en su rol propositivo, generando inacción por parte de la Administración para establecer un marco estratégico formal en el tema de seguridad portuaria.
- 1.3. Además, no se cuenta con registro de convenios interinstitucionales u otros mecanismos de coordinación formalmente establecidos sobre la materia.
- 1.4. La coordinación interinstitucional reportada por la Dirección de Navegación y Seguridad Acuática (DNSA), no corresponde a acciones de planificación estratégica, siendo que dichas coordinaciones se limitan mayoritariamente a acciones propias de su función ordinaria, como por ejemplo el proceso de auditoría anual a las instalaciones portuarias sobre los Planes de Protección Portuaria. Asimismo, las únicas directrices ministeriales reportadas por la administración, fueron en el marco de la coyuntura específica denominada "Operación Soberanía", las cuales

corresponden a directrices puntuales dirigidas a atender una coyuntura particular y no a políticas sectoriales, que proporcionen un marco estratégico estable y de largo plazo.

- 1.5. Adicionalmente, en el Consejo Portuario Nacional (CPN), conformado por diversos<sup>2</sup> actores interinstitucionales y externos, que constituye un órgano creado con funciones dirigidas a la aplicación, asesoría y recomendaciones al MOPT en materia de política portuaria y marítima, no se ha llegado a discutir a nivel estratégico el tema de seguridad portuaria en sus sesiones, lo que demuestra un desaprovechamiento de este órgano en el tratamiento de esa materia y su articulación.

#### Ilustración 3.

Gobernanza del proceso de seguridad portuaria dentro del MOPT.



Fuente: Elaboración CGR.

<sup>1</sup> Oficio CARTA-MOPT-DVMP-DNS-2025-890 del 9 de septiembre de 2025.

<sup>2</sup> Artículo 3 del Decreto Ejecutivo Nro. 42454 del 1 de junio del 2020, reformado con Decreto Ejecutivo Nro. 43253-MP-MOPT vigente desde el 19 de abril 2022.

## Inacción por parte de la Rectoría Sectorial en el Desarrollo de un Marco Estratégico de Seguridad Portuaria

### ¿Por qué se presenta este resultado?

- 1.6. El tema de seguridad portuaria no ha sido priorizado por parte del MOPT con la relevancia que requiere la materia, esto considerando el hecho de que las instalaciones portuarias constituyen puntos de ingreso y egreso al territorio nacional. Tal falta de priorización se observa en la ausencia de un liderazgo político-estratégico por parte del Ministro, en su rol rector, en la carente definición de políticas públicas, objetivos y metas que orienten la seguridad portuaria y al no emitir directrices formales que permitan el desarrollo de una estrategia país o política pública en el tema de seguridad portuaria, con la requerida articulación. Esta inacción se ve intensificada por la falta de proactividad de la DMP, que ha omitido su obligación de proponer políticas al nivel superior. Todo lo cual debilita la posibilidad de articulación sectorial y ha perpetuado la ausencia de un marco estratégico formal para la gestión de la seguridad portuaria.

### ¿Cómo se espera que funcione según la normativa?

- 1.7. La gestión de seguridad portuaria se fundamenta en una visión sistémica especializada de gobernanza, donde el Ministro del MOPT, como rector del sector, tiene la atribución de dirigir y coordinar un conjunto de órganos y entes sectoriales con el propósito de orientar y supervisar la ejecución de políticas públicas.
- 1.8. La rectoría permite fijar los objetivos políticos propuestos, formalizándolos en políticas públicas que deben ser ejecutadas por la

Administración Central y Descentralizada. Es indispensable para alinear las políticas de seguridad portuaria con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y asegurar una conducción unificada del sector; siendo que para definir dicha política, se debe contemplar al menos la Guía para la Elaboración de Políticas Públicas de MIDEPLAN.

- 1.9. A su vez, la DMP a través de la DNSA, tiene el rol dual de ser el centro de conocimiento que genera y propone políticas y estrategias al Ministro y, además, es la instancia responsable de velar por su estricta implementación.
- 1.10. Por otra parte, el CPN se constituye como un órgano de coordinación superior para asegurar la correcta y uniforme aplicación de las políticas ya aprobadas. Su objetivo fundamental es articular a los actores bajo la dirección política del rector y ser el enlace interinstitucional y del sector empresarial, exportadores, importadores, transportistas y demás usuarios o clientes de los servicios portuarios.

## Inacción por parte de la Rectoría Sectorial en el Desarrollo de un Marco Estratégico de Seguridad Portuaria

### ¿Qué pasa si no se corrige?

- 1.11.** La falta de un marco de política pública y con visión de futuro, genera imprevisibilidad estratégica y debilita el desarrollo de capacidades institucionales en seguridad portuaria a largo plazo. La gestión a un nivel táctico sin coordinación estratégica de alto nivel crea el riesgo de que se apliquen estándares de seguridad y prácticas inconsistentes entre los distintos puertos del país, socavando una estrategia nacional coherente.
  
- 1.12.** Además, la descoordinación institucional persistente, aunada a un marco regulatorio insuficiente, desarticulado y desactualizado, contribuyen a que las instituciones involucradas en esta materia, funcionen aisladas, lo que facilita que las actividades ilícitas que ocurren en las aguas jurisdiccionales, incluyendo los puertos, potencien riesgos que pueden atentar contra la soberanía nacional y la seguridad.

## Débil gestión de los recursos para el cumplimiento de las funciones sustantivas de la DNSA

### ¿Qué encontramos?

**2.1.** Una débil gestión de recursos de la DNSA que no garantiza el cumplimiento de sus funciones esenciales<sup>3</sup>. Esta situación se ha visto agravada con las recientes reformas estructurales<sup>4</sup> emprendidas en la DMP, que incluyen la asignación a la DNSA de funciones adicionales tales como: la Formación, Titulación y Guardia para la Gente de Mar y la creación de nuevas capitanías de puerto, las cuales aún no han entrado en operación. Todo lo cual pone en evidencia las debilidades administrativas precedentes para asegurar de forma anticipada, los requisitos esenciales que permitirán la ejecución efectiva de la reforma.

#### Ilustración 4.

Cuadro comparativo entre el Decreto N.º40803 y su reforma con el Decreto N.º45103.



Fuente: Elaboración CGR.

**2.2.** En este sentido, la propia DNSA ha reconocido<sup>5</sup> la carencia de la “cantidad y tipo de personal” requeridos para el adecuado desarrollo de sus competencias. Esta problemática además fue reconocida en un informe de la Auditoría General del MOPT (DAG-I-02-2025) que señala la escasez de recursos y destacó el incumplimiento en la realización de un estudio integral sobre las necesidades de personal, presupuesto y logística<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> El 26 de agosto se remitió el oficio CARTA-MOPT-DVMP-2025-784 con el documento adjunto MOPT 04-01-01-003-2025 titulado "Informe Situacional: Detección de necesidades de personal para la atención de funciones, actividades y procesos asignados", dicho informe fue remitido aproximadamente un mes posterior al trámite del Decreto N.º 45103-MOPT con la reforma estructural, sin embargo este no corresponde a un estudio integral de necesidades de la DNSA.

<sup>4</sup> Decreto 45103-MOPT. Reforma Parcial Organizativa y Funcional de la División Marítimo-Portuaria del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Derogatoria del Artículo 13 del Decreto Ejecutivo N° 42454-MP-MOPT del 18 de junio del 2020 y Derogatoria del Decreto Ejecutivo N° 40803-MOPT del 12 de diciembre del 2017.

<sup>5</sup> Oficio CARTA-MOPT-DVMP-DNS-2025-750 de fecha 6 de agosto de 2025.

<sup>6</sup> Esta situación persiste desde la emisión del Decreto N.º 40803-MOPT# en el año 2017 y no ha sido corregida, incluso después de la entrada en vigor del Decreto N.º 45103-MOPT de este año.

## Débil gestión de los recursos para el cumplimiento de las funciones sustantivas de la DNSA

- 2.3.** Por ejemplo, la reforma establecida en el Decreto N.º 45103-MOPT dispuso la creación de nuevas Capitanías de Puerto en las regiones Huetar Norte y Central para descentralizar servicios. No obstante, la descentralización efectiva no se ha materializado, pues estas nuevas oficinas aún no se encuentran operando. De manera similar, funciones como la atención permanente en las capitanías de Moín y Puntarenas no se están cumpliendo bajo el estándar de 24/7 que exige el decreto. Además, a nivel de normativa internacional y fiscalización, no se ha podido implementar el Convenio Internacional STCW (Formación y Titulación de la Gente de Mar), ni se está realizando la fiscalización de proyectos náuticos, debido a la ausencia de estructura y recursos. Esta realidad evidencia que no se ha logrado poner en marcha la implementación de la reforma.
- 2.4.** Otra problemática detectada es la alta cantidad de interinatos (19 de 55 plazas, que corresponden a un 34%), lo que provoca inestabilidad y fragilidad operativa, considerando la especialización requerida para las funciones que normativamente le corresponde efectuar a la DNSA. Aunado a ello, a agosto de 2025 se registran seis plazas vacantes, una en la DMP y cinco en Capitanías de Puerto (tres en Moín y dos en Puntarenas), sin que se haya gestionado oportunamente<sup>7</sup> su uso conforme con lo establecido en la estructura organizacional. La demora en la ocupación oportuna de estos puestos, podría afectar el servicio impidiendo cumplir con las jornadas continuas de 24 horas legalmente establecidas para estas capitanías.
- 2.5.** Por otra parte, la DNSA no cuenta con una determinación de las necesidades de capacitación que requiere en materia de seguridad portuaria, así como con un plan de capacitación formalmente establecido para su personal, consecuentemente cuenta únicamente con capacitaciones eventuales promovidas y financiadas por agentes externos al MOPT.

### Ilustración 5.

Diagnóstico Operativo y ausencia de recursos en la DNSA.



Fuente: Elaboración CGR.

<sup>7</sup> El MOPT ha gestionado ante la STAP la autorización para utilizar dichas plazas; sin embargo, la resolución en propiedad mediante concursos internos, no se prevé sino hasta el próximo año (2026).

## Débil gestión de los recursos para el cumplimiento de las funciones sustantivas de la DNSA

### ¿Por qué se presenta este resultado?

- 2.6.** La inobservancia prolongada por parte de la División Marítima Portuaria, sobre sus funciones en materia de seguridad portuaria, que entre otros le exigen, la elaboración de estudios técnicos y la planificación de necesidades de recursos (humanos y materiales), ha resultado en una asignación limitada de personal, tecnología y presupuesto respecto a la carga operativa. Asimismo, la reforma administrativa evidenció la falta de previsión y articulación con la disponibilidad real de personal, siendo ejemplo de ello, la creación de nuevas Capitanías sin haber garantizado previamente los recursos financieros, materiales y humanos necesarios para su funcionamiento efectivo. Además, la ausencia de un plan de capacitación formal, revela la falta de una estrategia que asegure la idoneidad del personal en seguridad portuaria y la aplicación de convenios internacionales.

### ¿Cómo se espera que funcione según la normativa?

- 2.7.** El MOPT debe asegurar los recursos materiales, humanos y las condiciones para garantizar la seguridad de las personas, activos y las operaciones portuarias ante diversos riesgos en los puertos del Estado, así como la protección de la soberanía y la imagen internacional del país. Este deber jurídico consagra los principios de eficacia, eficiencia y buena gestión, según los cuales los actos administrativos —como la aprobación de un plan de seguridad— deben ser eficaces y capaces de producir los efectos para los cuales fueron concebidos, en concordancia con la realidad actual de las terminales y el entorno mundial.
- 2.8.** Como administración activa, el MOPT tiene la obligación de dotar a su propia División Marítimo Portuaria, y en específico a la Dirección de Navegación y Seguridad Acuática (DNSA), con los recursos humanos, tecnológicos y financieros suficientes para cumplir a cabalidad con sus funciones de regulación, supervisión y aprobación de planes; siendo responsabilidad del jerarca así como de los titulares subordinados "...establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento"<sup>8</sup>. Además, la aprobación del Plan de Protección de la Instalación Portuaria (PPIP) a través de la DNSA, debe garantizar la validez técnica del plan, asegurar su factibilidad y su necesidad de supervisión, lo que implica proporcionar a la DNSA de los recursos necesarios para ejecutar efectivamente la supervisión requerida.

### ¿Qué pasa si no se corrige?

- 2.9.** La falta de ejecución oportuna y eficaz de las funciones vinculadas a la seguridad portuaria genera impactos significativos en el cumplimiento del mandato institucional, sobre todo considerando que algunas Capitanías de Puerto deben operar durante las 24 horas. La ausencia de supervisiones regulares y de controles adecuados sobre las instalaciones portuarias incrementa los riesgos operativos, reduce la capacidad de respuesta ante incidentes y debilita los mecanismos de

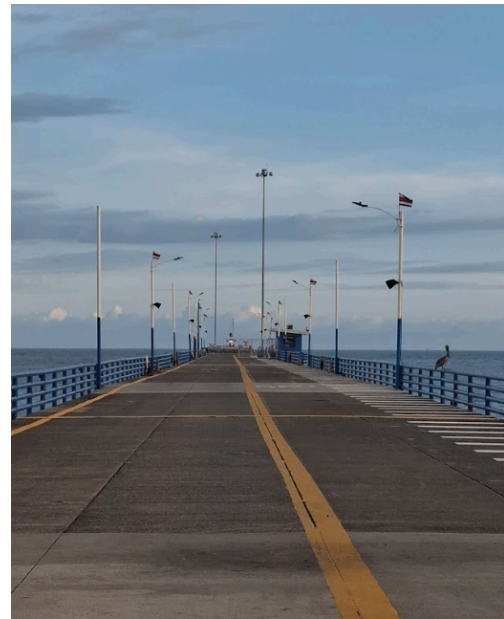
<sup>8</sup> Art. 10 Ley 8292, Ley General de Control Interno.

## Débil gestión de los recursos para el cumplimiento de las funciones sustantivas de la DNSA

prevención exigidos por la normativa vigente. Asimismo, el funcionamiento inefectivo de las nuevas Capitanías impide la descentralización operativa prevista, lo que podría limitar la cobertura territorial de los servicios. En conjunto, estas omisiones funcionales producen vulnerabilidades sistémicas que comprometen la seguridad, la eficiencia institucional y la continuidad de las operaciones portuarias.

**2.10.** Además, la no implementación del Convenio STCW conlleva riesgos significativos para el país en el ámbito internacional. Incluso, la documentación<sup>9</sup> de la reorganización de la DMP advierte que esta situación podría exponer a Costa Rica a una “*sanción de carácter moral*” por parte de la Organización Marítima Internacional (OMI) y derivar en la exclusión de la lista de países que cumplen con dicho convenio. Este riesgo afecta la confianza internacional en los marinos costarricenses, reduciendo su empleabilidad y oportunidades de desarrollo profesional.

Fotografía 1.



Fuente: Fotografía tomada el día 10 de septiembre de 2025.

<sup>9</sup> DVMP-2025-0007 de fecha 17 de enero de 2025.

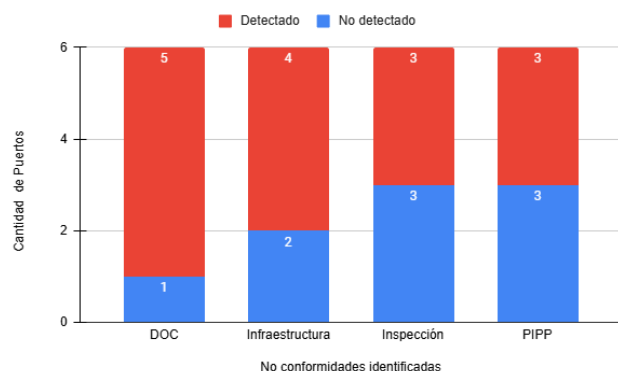
## Controles ejecutados por la DNSA no garantizan el fortalecimiento integral de los puertos

### ¿Qué encontramos?

- 3.1.** La DNSA ha enfocado sus esfuerzos de supervisión particularmente en la ejecución de auditorías anuales y seguimientos periódicos, orientados a garantizar la vigencia de la Declaración de Cumplimiento de las instalaciones portuarias (DCIP), para lo cual ha indicado<sup>10</sup> que la fecha de vencimiento de dichas declaraciones, es el principal criterio considerado en la planificación de las auditorías de protección de cada instalación portuaria. Lo anterior, dejando de lado el fortalecimiento integral de los puertos del país, en aspectos tales como la actualización periódica de las Evaluaciones de Protección de las Instalaciones Portuarias (EPIP) y por consiguiente, de los Planes de Protección de las Instalaciones Portuarias (PIPP).
- 3.2.** En lo que respecta a la función sustantiva de auditar el cumplimiento de los Planes de Protección para la posterior emisión de las Declaraciones de Cumplimiento, aun cuando dichas auditorías se efectúan anualmente, no garantizan que las instalaciones portuarias operen en cumplimiento del Código PBIP. Esto fue constatado al observar que en una de las instalaciones portuarias se mantuvo la Declaración vencida desde 2017, por no contar con el Plan de Protección aprobado. Dicho proceso de revisión del Plan concluyó con su aprobación en marzo de 2025, es decir, la instalación operó por ocho años sin una Declaración de Cumplimiento del Código PBIP.
- 3.3.** Además, la DNSA ha identificado repetidamente en las diferentes instalaciones portuarias, durante los años 2023, 2024 y 2025 “no conformidades” que no han sido atendidas integralmente, ya que aun cuando el operador de la instalación portuaria efectúa acciones para solventar lo señalado por esa Dirección, en las auditorías posteriores se señalan las mismas deficiencias, evidenciando su persistencia de un año a otro y carencia de asimilación sobre la importancia de subsanar las problemáticas.
- 3.4.** En general, las diferentes instalaciones portuarias presentan deficiencias similares en las siguientes áreas operativas: 1) Documentación, 2) Infraestructura, 3) Inspección de personas y vehículos y 4) Planes de Protección, como se muestra en la siguiente ilustración.

**Ilustración 6.**

Tipos de no conformidades repetidamente detectadas en las Instalaciones Portuarias con Certificación PBIP



Fuente: Elaboración CGR.

<sup>10</sup> Oficio CARTA-MOPT-DVMP-DNS-2025-891 emitido por el Departamento Seguridad y Protección de la DNSA.

## Controles ejecutados por la DNSA no garantizan el fortalecimiento integral de los puertos

- 3.5.** Aunado a lo señalado en párrafos precedentes, en 3 de las 7 instalaciones portuarias, la EPIP no se ha actualizado desde hace dos décadas (2005), por lo que estas evaluaciones se consideran desfasadas y requieren una actualización integral. En otro caso, la EPIP fue actualizada hace siete años, pese a que el operador ha realizado inversiones continuas en modernizaciones que modifican la configuración de áreas críticas como accesos y estacionamientos, así como la digitalización de la información sobre carga y personas que ingresan a la terminal; cambios esenciales que deberían analizarse para una posible actualización de la EPIP.
- 3.6.** Por su parte, en cuanto a los Comités de Protección Portuaria se identificó un escaso funcionamiento y participación en cada una de las instalaciones portuarias, existiendo una importante variación de una instalación portuaria a otra, en cuanto a qué instituciones la integran, la periodicidad con que sesionan y el manejo del registro de las reuniones que se efectúan.
- 3.7.** Particularmente, se identificó que el tema de impulsar el funcionamiento de estos Comités, ha recaído en las autoridades portuarias del país, esto por cuanto los operadores portuarios de los puertos bajo concesión, señalaron que no les compete organizar o convocar las sesiones de estos comités, así como tampoco llevar un control de registro o los acuerdos de sus reuniones.

### ¿Por qué se presenta este resultado?

- 3.8.** La DNSA, efectúa su función de velar por la seguridad de las instalaciones portuarias sin exigir estrictamente en algunos casos, lo establecido por el Código PBIP y sin potenciar acciones que permitan una aplicación más efectiva y actualizada. Mientras que la seguridad portuaria ha evolucionado hacia un sistema multicapa y proactivo<sup>11</sup>, la gestión en Costa Rica sigue apegada a un modelo reactivo, centrado en el cumplimiento parcial-documental y la subsanación de hallazgos más que en abordar los riesgos de manera integral.
- 3.9.** Además, el proceso de seguimiento de las recomendaciones no ha sido lo suficientemente efectivo para garantizar la subsanación de los hallazgos. Esta situación se debe a deficiencias en el control de seguimiento, así como a la ausencia de procedimientos que promuevan la consolidación, imposición de sanciones y el análisis transversal de los hallazgos de seguridad.
- 3.10.** Lo anterior se ejemplifica en el hecho de que de 320 recomendaciones y observaciones dirigidas a los siete operadores de las instalaciones certificadas con PBIP entre enero de 2023 y julio de 2025, 50 permanecen sin atender y 40 no tienen registro de su estado de cumplimiento. Este incumplimiento es persistente, alcanzando porcentajes de recomendaciones pendientes de ser atendidas de hasta el 34% en algunas de las instalaciones portuarias. A pesar de esta situación, la DNSA continuó emitiendo la Declaración de Cumplimiento a las instalaciones portuarias.

---

<sup>11</sup> CIP (Comisión Interamericana de Puertos/OEA). (2024). *Medidas integrales para la protección y seguridad portuaria* [Artículo o informe técnico]. Organización de los Estados Americanos. Recuperado del siguiente [link](#).

## Controles ejecutados por la DNSA no garantizan el fortalecimiento integral de los puertos

### ¿Cómo se espera que funcione según la normativa?

- 3.11.** El Código PBIP establece un marco obligatorio de gestión de riesgos basado en dos pilares, la Evaluación de la Protección de la Instalación Portuaria (EPIP) y el Plan de Protección de la Instalación Portuaria (PPIP).
- 3.12.** La EPIP identifica los activos vitales, las amenazas, las vulnerabilidades actuales y sus posibles consecuencias, mientras que el PPIP se basa en dicha evaluación para mitigar los riesgos identificados. Para que el PPIP sea efectivo y proporcional, debe partir de una EPIP actualizada que refleje fielmente la realidad del puerto. Por ello, la EPIP debe actualizarse periódicamente ante cualquier cambio en la instalación, que vaya más allá de protocolos de acceso, redistribución de responsabilidades o procedimientos, aun cuando la norma no establezca una periodicidad exacta<sup>12</sup>.
- 3.13.** Por otra parte, en cuanto a las actividades de seguimiento y cumplimiento de las recomendaciones de auditoría emitidas por la DNSA, constituyen un componente fundamental del Sistema de Control Interno (SCI). Por lo que, es deber del operador portuario tomar acciones efectivas en los plazos fijados en los Planes de medidas correctivas, correspondiendo a la DNSA dar seguimiento para garantizar el cumplimiento oportuno y eficaz de las recomendaciones.
- 3.14.** En cuanto a los Comités de Protección Portuaria, estos deben estar conformados para cada instalación portuaria por autoridades<sup>13</sup> de alto mando de jurisdicción, entidades gubernamentales y privadas, ubicadas en las cercanías del puerto y que sus funciones se encuentren ligadas a la protección nacional y del puerto.

### ¿Qué pasa si no se corrige?

- 3.15.** La falta de actualización periódica de las Evaluaciones de Protección de las Instalaciones Portuarias (EPIP), así como las limitaciones en la efectividad de las auditorías de supervisión realizadas por la DNSA, genera el riesgo de que el sistema de protección portuaria en Costa Rica opere con planes de seguridad (PPIP) desalineados con la realidad actual de las terminales y el entorno mundial.
- 3.16.** Esta situación aumenta la probabilidad de que las medidas adoptadas sean insuficientes para enfrentar amenazas como el narcotráfico, terrorismo y ciberdelincuencia, lo que compromete la continuidad operativa de los puertos y eleva el riesgo de sanciones o restricciones internacionales, así como la reputación del país.

<sup>12</sup> Si la EPIP no contempla amenazas contemporáneas como el ciber-riesgo (incorporado obligatoriamente tras la resolución MSC.428(98) de la OMI en 2021), entonces el PPIP, aunque formalmente actualizado, opera sobre un diagnóstico incompleto.

<sup>13</sup> Según el Manual para la aplicación del código PBIP: la DNSA, Dirección de Inteligencia y Seguridad (DIS), Organismos de Investigación Judicial (OIJ), Cruz Roja, Bomberos, Ministerio de Seguridad Pública (MSP), Dirección de Migración y Extranjería, Servicio Nacional de Guardacostas, K9 y las autoridades portuarias.

## Responsables

- Al Sr. Efraím Zeledón Leiva en su calidad de rector del Sector Obras Públicas y Transportes o a quien en su lugar ocupe el cargo.

Disposiciones	Plazo
<p><b>D1.</b> Elaborar y divulgar una política pública, en apego a la normativa emitida por MIDEPLAN, en el tema de seguridad portuaria, con enfoque prospectivo que oriente la planificación integral de mediano y largo plazo de las acciones de seguridad en los puertos nacionales, considerando a los actores que normativamente tengan competencia en la materia. Dicha política deberá contemplar al menos el estado de la situación, definición de enfoques y principios, lineamientos, objetivos, metas, indicadores, seguimiento y evaluación, así como la gestión de riesgos para alcanzar la planificación integral de la seguridad portuaria. Asimismo, deberá considerarse el estudio presentado por la División Marítimo Portuaria en cumplimiento de la disposición D2.</p> <p>(Ver párrafos 1.1-1.5, 1.11).</p>	<p>Para dar por acreditada esta disposición se deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General, lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Una certificación de avance en la formulación de la Política al <b>30 de abril de 2026</b>.</li> <li>Una certificación en la que conste la elaboración y divulgación de la Política a más tardar el <b>31 de julio de 2026</b>.</li> </ol>

## Responsables

- Al Sr. Verny Jiménez Rojas en su calidad de Director de la División Marítimo Portuaria o a quien en su lugar ocupe el cargo.

Disposiciones	Plazo
<p><b>D2.</b> Realizar un estudio mediante el cual proponga los tópicos sobre los cuales se requiere la definición de políticas públicas y directrices en materia de seguridad portuaria, a fin de presentarlas ante la rectoría del sector para valorar su inclusión dentro de la elaboración de la política pública que el Ministro, desde su rol de rectoría, debe realizar.</p> <p>(Ver párrafos 1.1-1.5, 1.11).</p>	<p>Para dar por acreditada esta disposición se deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General, lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Una certificación a más tardar el <b>20 de febrero de 2026</b>, donde se acredite la realización del estudio y que este fue presentado al Ministro.</li> </ol>

## Responsables

- Al Sr. Verny Jiménez Rojas en su calidad de Director de la División Marítimo Portuaria (DMP) o a quien en su lugar ocupe el cargo.

Disposiciones	Plazo
<p><b>D3.</b> Desarrollar un análisis técnico donde se definan las medidas y acciones necesarias para que la Dirección de Navegación y Seguridad Acuática (DNSA) cuente con los recursos materiales y humanos que le permitan garantizar el cumplimiento de la normativa aplicable relacionada con la supervisión de las instalaciones portuarias y la navegación nacional y presentarlo al Ministro.</p> <p>(Ver párrafos 2.1 al 2.9).</p>	<p>Para dar por acreditada esta disposición se deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General, lo siguiente:</p> <p>a. A más tardar el <b>26 de junio de 2026</b>, una certificación en la que se acredite que el estudio técnico fue desarrollado por parte de la DMP y presentado al Ministro.</p>

## Responsables

- Al Sr. Efraím Zeledón Leiva en su calidad de Ministro de Obras Públicas y Transportes o a quien en su lugar ocupe el cargo.

Disposiciones	Plazo
<p><b>D4.</b> Resolver sobre el análisis de las necesidades de recursos materiales y humanos de la Dirección de Navegación y Seguridad Acuática (DNSA). Para ello considere:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>El análisis elaborado a partir de la disposición D3 de este informe.</li> <li>Los insumos técnicos, jurídicos, presupuestarios, así como otros que considere pertinentes de las diferentes unidades administrativas internas.</li> <li>El fundamento razonado y la viabilidad de las acciones propuestas.</li> </ul> <p>(Ver párrafos 2.1 al 2.9).</p>	<p>Para dar por acreditada esta disposición se deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General, lo siguiente:</p> <p>a. Tres meses después de presentado ante el ministro el estudio solicitado en la disposición D3, una certificación que acredite la definición de las acciones, los responsables y el plazo mediante el cual serán solventadas las necesidades de recursos para la DNSA.</p> <p>b. Seis meses posterior al cumplimiento del punto anterior, una certificación que acredite el avance de las acciones definidas para solventar las necesidades de recursos de la DNSA.</p>

## Responsables

- Al Sr. Verny Jiménez Rojas en su calidad de Director de la División Marítimo Portuaria (DMP) o a quien en su lugar ocupe el cargo.

Disposiciones	Plazo
<p><b>D5.</b> Realizar un estudio y presentar una propuesta de actualización del Manual de aplicación del código PBIP al Ministro de Obras Públicas y Transportes en su condición de rector del sector. En dicho estudio debe determinar qué elementos requieren ser actualizados, precisados o complementados, dentro del Manual de aplicación del código PBIP vigente; donde al menos se precisen elementos como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>El periodo de vigencia de las Evaluaciones de Protección de la Instalaciones Portuarias (EPIP).</li> <li>La periodicidad con que deben reunirse los Comités de Protección Portuaria.</li> <li>El seguimiento y monitoreo de las acciones tomadas con base a los acuerdos de los Comités.</li> </ul> <p><b>Dicho estudio deberá contar con la participación de la DNSA,</b> considerar el Código PBIP, su entorno de actualización, así como las guías de actualización y las buenas prácticas internacionales, de manera que dicho documento guíe la operativa en materia de seguridad portuaria.</p> <p>(Ver párrafos 3.1 al 3.13).</p>	<p>Para dar por acreditada esta disposición se deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General, lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>A más tardar el <b>27 de marzo de 2026</b>, una certificación en la que se acredite que el estudio y la propuesta de actualización realizados por la DMP fue presentado al Ministro.</li> </ol>

## Responsables

- Al Sr. Efraím Zeledón Leiva en su calidad de Ministro de Obras Públicas y Transportes o a quien en su lugar ocupe el cargo.

Disposiciones	Plazo
<p><b>D6.</b> A partir del estudio derivado de la disposición D5, resolver y oficializar sobre la actualización, complemento y ajustes al Manual de aplicación del código PBIP vigente.</p> <p>(Ver párrafos 3.1 al 3.13).</p>	<p>Para dar por acreditada esta disposición se deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General, lo siguiente:</p> <p>a. <b>Un mes después</b> de la recepción del estudio realizado por la DMP, una certificación que acredite la decisión adoptada en cuanto a los ajustes necesarios en el Manual de aplicación del código PBIP vigente.</p>

## Responsables

- Al Sr. Verny Jiménez Rojas en su calidad de Director de la División Marítimo Portuaria (DMP) o a quien en su lugar ocupe el cargo.

Disposiciones	Plazo
<p><b>D7.</b> Instruir a la DNSA para que realice un análisis a partir del cual determine qué instalaciones portuarias requieren una actualización de la Evaluación de Protección de la Instalación Portuaria (EPIP) y/o del Plan de Protección de la Instalación Portuaria (PIIP). A partir del resultado de dicho análisis, girar las órdenes que corresponda para ejecutar el proceso de actualización de esos instrumentos.</p> <p>(Ver párrafos 3.1 al 3.13).</p>	<p>Para dar por acreditada esta disposición se deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General, lo siguiente:</p> <p>a. A más tardar el <b>19 de diciembre de 2025</b>, una certificación en la que se acredite que se giró la instrucción a la DNSA para que efectúe el análisis requerido.</p> <p>b. A más tardar el <b>17 de abril de 2026</b>, una certificación en la que se acredite que se realizó el análisis y se giraron las órdenes sobre la actualización de las EPIP y/o los PIIP que lo requieran.</p> <p>c. Seis meses posterior al cumplimiento del punto anterior, una certificación que acredite el avance en la actualización de los instrumentos referidos.</p>

# Marco General de la auditoría

## Fundamentación

La CGR realizó una auditoría de carácter especial sobre la gestión realizada por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) relativa a la seguridad portuaria. Este tipo de auditoría tiene el propósito determinar si la gestión del MOPT en esa materia procura garantizar la seguridad de las personas, activos y las operaciones portuarias ante diversos riesgos, se ajusta al marco jurídico, marco técnico aplicable y buenas prácticas. Esta auditoría se efectuó con fundamento en las competencias conferidas a la CGR en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y los numerales 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica n.º 7428, en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.

## Validación de términos

Los términos de auditoría fueron comunicados al Ingeniero Efraím Zeledón Leiva, Ministro del MOPT, mediante el oficio DFOE-CIU-0333(13363)-2025 del 30 de julio de 2025. Se formalizaron los siguientes términos que consideran las observaciones efectuadas por la(s) Administración(es):

- **Objetivo:** Determinar si la gestión del MOPT en materia de seguridad portuaria para garantizar la seguridad de las personas, activos y las operaciones portuarias ante diversos riesgos, se ajusta al marco jurídico, marco técnico aplicable y buenas prácticas.
- **Alcance:** desde el 01 de enero de 2024 al 31 de marzo de 2025, ampliándose cuando se considere necesario.
- **Fuentes de criterios:** Los criterios de auditoría se fundamentan principalmente en las siguientes fuentes:

Normativa	Artículos relevantes
Constitución Política, numeral 140.	8
Ley General de la Administración Pública, N.º6227.	27,99,100
Ley que Crea el Ministerio de Transportes en sustitución del actual Ministerio de Obras Públicas, N.º 3155.	4
Ley General de control interno, N.º8292	
Ley Aprobación de la Adhesión del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, sus protocolos y sus enmiendas (SOLAS 74), No. 8708	2
Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo N.º 43580-MP-PLAN.	3, 4, 7 inciso k)

# Marco General de la auditoría

Reforma Organizativa y Funcional del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Decreto Ejecutivo N.º 27917-MOPT	1,2,4,43
Reforma Organizativa y Funcional de la División Marítimo Portuaria del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Decreto N.º 40803-MOPT	2, inciso 3
Reforma parcial organizativa y funcional de la División Marítimo-Portuaria del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Decreto N.º 45103-MOPT	3, inciso 1
Reglamento para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias, Decreto N.º 31845	Cap. II, art 6 y 7
Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) y reformas Resoluciones N.º R-CO-64-2005, N.º R-CO-26-2007 N.º R-CO-10-2007 del 06 de febrero del 2009.	
Manual para la aplicación del código PBIP en instalaciones portuarias, Decreto N.º 38401	
Manual de Aplicación Código PBIP. Guía para el análisis de riesgos basada en la publicación Navigation and Vessel Inspection Circular N.º 11-02 (NVIC 11-02) del Servicio de Guardacostas de los Estados Unidos de Norte América.	
Creación y Reglamento del Consejo Portuario Nacional, Decreto N.º 42454-MP-MOPT	1,2
Buenas prácticas. Organización Internacional del Trabajo (OIT) – Repertorio de recomendaciones prácticas sobre Seguridad y Salud en los Puertos	

## Metodología

La auditoría se realizó conforme con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR, el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE, que está basado en la ISSAI 100: Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público y los principios de la ISSAI 400: Principios de la Auditoría de Cumplimiento de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI por sus siglas en inglés). Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó la información suministrada en las entrevistas a funcionarios(as) del MOPT, así como las respuestas a las consultas planteadas por escrito ante diferentes funcionarios(as) de esa institución. Además se realizaron visitas de campo a las instalaciones portuarias con certificación PBIP, así como entrevistas con los OPIC en todos los puertos del país.

## Comunicación Preliminar

El 2 de diciembre de 2025 se realizó la comunicación preliminar de resultados, con la participación de los siguientes funcionarios del Ministerio de Obras Públicas y Transportes: Efraím Zeledón Leiva, Ministro; Pablo Camacho Salazar, Viceministro de infraestructura; Marcela Amador Postumbersig, Asesora del despacho ministerial; Verny Jiménez Rojas,

# Marco General de la auditoría

Director General de la División Marítimo Portuaria; Fabián Meneses Garro, Director de la Dirección de Navegación y Seguridad Acuática; Jorge Enrique Salazar Vargas, Secretario del Consejo Portuario Nacional; Antonio Guasch Aguilar, Auditor Interno a.i.; Yeimy Torres Bacca, Auditora. El borrador del informe fue remitido el 26 de noviembre de 2025 con oficio n.º 22810 (DFOE-CIU-0537), recibiendo observaciones de la administración el 9 de diciembre de 2025 mediante oficio n.º CARTA-MOPT-DM-2025-2407. Estas observaciones, tras ser valoradas, se atendieron en lo pertinente en el presente informe y el análisis efectuado sobre dichas observaciones se comunicó en oficio n.º 23615(DFOE-CIU-0560) del 12 de diciembre de 2025.

## Cumplimiento de disposiciones

De conformidad con 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 n.º 8292, las disposiciones contenidas en este informe son de acatamiento obligatorio y deberán cumplirse dentro del plazo establecido, siendo su incumplimiento injustificado causal de responsabilidad. Para su observancia, se deberán aplicar los Lineamientos Generales para el Cumplimiento de las Disposiciones y Recomendaciones de la CGR, Resolución R-DC-144-2015. La CGR se reserva el derecho de verificar la implementación efectiva de estas disposiciones y de valorar las responsabilidades correspondientes en caso de incumplimiento.

## Equipo auditor

Esta auditoría fue realizada por un equipo multidisciplinario del Área de Fiscalización para el Desarrollo de las Ciudades de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, dirigida por Marcela Aragón Sandoval.