

**CR-INCOP-AI-IEE-2018-006**



**AUDITORÍA INTERNA**

**INSTITUTO COSTARRICENSE DE PUERTOS DEL PACÍFICO**

**INFORME AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL EN LA UNIDAD TÉCNICA DE SUPERVISIÓN Y CONTROL ACERCA DEL SISTEMA DE GESTIÓN APLICADO AL PROCESO DE SUPERVISIÓN Y CONTROL DE LOS PLANES DE MANTENIMIENTO DE LOS CONCESIONARIOS**

**Diciembre, 2018**

**INFORME AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL EN LA UNIDAD TÉCNICA DE SUPERVISIÓN Y CONTROL ACERCA DEL SISTEMA DE GESTIÓN APLICADO AL PROCESO DE SUPERVISIÓN Y CONTROL DE LOS PLANES DE MANTENIMIENTO DE LOS CONCESIONARIOS**

**TABLA DE CONTENIDO**

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b> .....	1
<b>I.-INTRODUCCIÓN</b> .....	2
1.1.-Origen del Estudio.....	2
1.2.-Objetivo general .....	2
1.2.1.-Objetivos específicos .....	2
1.3.-Alcance del estudio.....	3
1.4.- Aspectos positivos que favorecieron la ejecución del estudio.....	3
1.5.-Cumplimiento de Normas Técnicas de Auditoría .....	3
1.6.-Normas técnicas a cumplir.....	3
1.7.- Comunicación preliminar de los resultados de la Auditoría.....	5
1.8.- Antecedentes del estudio .....	5
1.9.- Salvedad en el Alcance.....	8
<b>II.- RESULTADOS</b> .....	9
2.1 SOBRE DEL SISTEMA DE GESTIÓN APLICADO AL PROCESO DE EVALUACIÓN DE LOS PLANES DE MANTENIMIENTO DE LOS CONCESIONARIOS. ....	9
2.1.1 Sobre las fases de Planeación-Ejecución-Control y Retroalimentación de la UTSC .....	9
2.1.2 Sobre Personal interino y por servicios profesionales en labores de Supervisión y Control de los planes de mantenimiento de las empresas concesionarias.....	11
<b>III.- CONCLUSIONES</b> .....	14
<b>IV.- RECOMENDACIONES</b> .....	14

## RESUMEN EJECUTIVO

Se realizó un estudio de carácter especial en la Unidad Técnica de Supervisión y Control (en adelante UTSC) del Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP), con el fin de contribuir en la mejora del Instituto mediante el fortalecimiento de algunas áreas de oportunidad detectadas en esa unidad. El mismo se efectuó específicamente sobre el proceso ***del Sistema de Gestión Aplicado al Proceso de Supervisión y Control de los Planes de Mantenimiento de las empresas Concesionarias***, tema que, durante su desarrollo propició la necesidad de cubrir otros tópicos particulares que de manera directa o indirecta podrían impactar tal gestión. Uno de esos tópicos, fue sobre el estado de contratación del personal en labores de Supervisión y Control de los planes de mantenimiento; también lo fue el *Manual de Procedimientos* de esa UTSC que en la actualidad funge como guía del accionar de la unidad. El período evaluado fue del 1° de Junio del 2018 a diciembre del 2018, ampliándose en los casos que se estimó necesario.

Se efectuaron verificaciones físicas en esa UTSC y se consultaron algunas otras unidades que en su momento se consideraron como fuente de información complementarias. Sobre el particular, y en el contexto del enfoque y alcance de este estudio, se establecieron una serie de áreas de oportunidad susceptible de mejora que se consideran de alta importancia y que deben ser fortalecidas, con el objeto de mantener un adecuado control interno sobre la gestión realizada por esa unidad.

Las principales áreas de oportunidad concernientes a este estudio se enmarcaron sobre la actualización de los manuales de procedimientos, por cuanto estos no reflejaban explícitamente algunas mejores prácticas que la UTSC gestiona en la actualidad. Asimismo, se determinó que existen gestiones pendientes por parte de la administración, en cuanto a la gestión sobre el cumplimiento de un acuerdo de Junta Directiva dirigido a la Gerencia General concerniente al reforzamiento de esa unidad por medio de la apertura de dos plazas para su fortalecimiento, las cuales están contextualizadas en la operativa de supervisión y control de los planes de mantenimiento, lo anterior según acuerdo de Junta directiva.

La situación anterior, podría afectar negativamente la calidad de la gestión y servicios brindados por esa UTSC y limitaría la posibilidad de contribuir a la supervisión y controles sobre el cumplimiento de los planes de mantenimiento de las empresas concesionarias, al mejoramiento del Sistema de Control Interno de esa unidad y finalmente, al logro de los objetivos Institucionales.

Con el propósito de robustecer las oportunidades de mejora identificadas, se ha emitido en el presente documento recomendaciones dirigidas a la Gerencia General y a la UTSC con el objeto de reforzar su sistema de gestión.

## INFORME AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL EN LA UNIDAD TÉCNICA DE SUPERVISIÓN Y CONTROL ACERCA DEL SISTEMA DE GESTIÓN APLICADO AL PROCESO DE SUPERVISIÓN Y CONTROL DE LOS PLANES DE MANTENIMIENTO DE LOS CONCESIONARIOS

### I.-INTRODUCCIÓN.

#### 1.1.-Origen del Estudio

El presente estudio se origina de conformidad con lo dispuesto en nuestro Plan Anual de Trabajo para el período 2018.

#### 1.2.-Objetivo general

Evaluar el Sistema de Gestión que tiene la Unidad Técnica de Supervisión y Control (en adelante UTSC) relacionada con la supervisión y control sobre del cumplimiento de los planes de mantenimiento presentados y ejecutados por las empresas concesionarias.

##### 1.2.1.-Objetivos específicos

- Determinar la presencia de la etapa de **Planeación** del Sistema de Gestión que posee la UTSC respecto a la Supervisión y Control sobre el proceso de concerniente con el cumplimiento efectivo de los planes de mantenimiento de equipo e infraestructura efectuados por los concesionarios de los Servicios Públicos otorgados en la Terminal de Puerto Caldera.
- Determinar la presencia de la etapa de **Ejecución** del Sistema de Gestión que posee la UTSC respecto a la Supervisión y Control sobre el proceso de concerniente con el cumplimiento efectivo de los planes de mantenimiento de equipo e infraestructura efectuados por los concesionarios de los Servicios Públicos otorgados en la Terminal de Puerto Caldera.
- Determinar la presencia de la etapa de **Control** del Sistema de Gestión que posee la UTSC respecto a la Supervisión y Control sobre el proceso de concerniente con el cumplimiento efectivo de los planes de mantenimiento de equipo e infraestructura efectuados por los concesionarios de los Servicios Públicos otorgados en la Terminal de Puerto Caldera.
- Determinar la presencia de la etapa de **Retroalimentación** del Sistema de Gestión que posee la UTSC respecto a la Supervisión y Control sobre el proceso de concerniente con el cumplimiento efectivo de los planes de mantenimiento de equipo e infraestructura

efectuados por los concesionarios de los Servicios Públicos otorgados en la Terminal de Puerto Caldera.

### 1.3.-Alcance del estudio

En este estudio se evaluó el Sistema de Gestión que tiene la UTSC relacionada con la supervisión y control acerca del cumplimiento de los planes de mantenimiento presentados y ejecutados por las empresas concesionarias de Puerto Caldera.

Asimismo, el estudio abarcó las operaciones comprendidas entre el 01/Junio/2018 y a 30/noviembre/2018 y se extenderá en aquellos casos en los que se considere pertinente.

### 1.4.- Aspectos positivos que favorecieron la ejecución del estudio

Se contó con amplia colaboración por parte de los funcionarios de la UTSC, para aclarar dudas, responder a las consultas planteadas y demás requerimientos de los auditores a cargo del estudio

### 1.5.-Cumplimiento de Normas Técnicas de Auditoría

El estudio se realizó con observancias a las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público<sup>1</sup>; el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público<sup>2</sup>, Reglamento de la Organización y Funcionamiento de la Auditoría General<sup>3</sup>, *Manual de Políticas y Procedimientos de la Auditoría General* entre otras y donde resultaron aplicables.

### 1.6.-Normas técnicas a cumplir

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

Las recomendaciones que se plantean en los diferentes informes de Auditoría, los cuales transcribimos a continuación.

---

<sup>1</sup> La Gaceta Nº. 28 del 10/02/2010

<sup>2</sup> Resolución del Despacho de la Contralora General, N° R-CO-94-2006

<sup>3</sup> La Gaceta Nº. 153 del 10/08/2011

*“Artículo 36. —Informes dirigidos a los titulares subordinados. Cuando los informes de auditoría contengan recomendaciones dirigidas a los titulares subordinados, se procederá de la siguiente manera:*

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

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

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

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

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

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

*El jerarca, los titulares subordinados y los demás funcionarios públicos incurrirán en responsabilidad administrativa, cuando debiliten con sus acciones el sistema de control interno*

*u omitan las actuaciones necesarias para establecerlo, mantenerlo, perfeccionarlo y evaluarlo, según la normativa técnica aplicable. (...)*

*(...) Igualmente, cabrá responsabilidad administrativa contra los funcionarios públicos que injustificadamente incumplan los deberes y las funciones que en materia de control interno les asigne el jerarca o el titular subordinado, incluso las acciones para instaurar las recomendaciones emitidas por la auditoría interna, sin perjuicio de las responsabilidades que les puedan ser imputadas civil y penalmente.*

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

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

### **1.7.- Comunicación preliminar de los resultados de la Auditoría**

La comunicación preliminar de los principales resultados, conclusiones y recomendaciones producto del estudio a que alude el presente informe, se efectuó el pasado 17 de diciembre de 2018 en la oficina de la Auditoría Interna del Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico, ubicadas en Puerto Caldera y estuvieron presentes los siguientes funcionarios del INCOP: MBA. Mario González Amador, Gerente General, Ing. Marvin Sibaja Vanderlucht, jefe UTSC, MBA. William Peraza Contreras, Auditor Interno y el Sr. Randall Hernández Mata, Auditor encargado del estudio. Esta actividad fue convocada mediante el oficio No. CR-INCOP-AI-2018-0326 y CR-INCOP-AI-2018-0327 del 11 de diciembre de 2012.

El borrador del presente informe se entregó el 17 de diciembre de 2018 en versión digital, al Gerente General, mediante el oficio No. CR-INCOP-AI-2018-0331, de fecha 17 de diciembre de 2018, con el propósito de que en un plazo no mayor de 2 días hábiles, de común acuerdo, formulara y remitiera a esta unidad de Auditoría Interna, las observaciones que considerara pertinentes sobre su contenido.

Sobre ese particular, se recibió oficio CR-INCOP-GG-2018-1403, suscrito por la Gerencia General del INCOP donde remite algunas observaciones concernientes a la ampliación de plazo por un mes más para algunas de las recomendaciones plasmadas en el informe de marras, el cual se aprobó sin ningún tipo de inconveniente a criterio de esta Auditoría Interna; sin ninguna otra observación de fondo o forma.

### **1.8.- Antecedentes del estudio**

Con relación con la temática de estudio, es importante citar el contexto en el que se desarrolla el alcance del tema objeto de valoración. Sobre este particular, se hace referencia

a lo indicado por la Contraloría General de la República, con relación algunos tópicos concernientes al marco de competencias de las unidades fiscalizadoras en materia de concesiones, para lo cual a continuación nos permitimos hacer reseña.

### **Acerca del Sistema de Control Interno**

El sistema de control interno consiste en el conjunto de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad razonable en la consecución de los objetivos del sistema<sup>4</sup>, los cuales coadyuvan al cumplimiento de los objetivos institucionales, el control interno se encuentra inmerso en la gestión institucional y se lleva a cabo cotidianamente por el Jerarca, los titulares subordinados y el resto de los funcionarios, según sus competencias.<sup>5</sup>

El ejercicio del control en la Administración Pública se lleva a cabo en las diferentes etapas de la gestión institucional (planificar, organizar, dirigir, ejecutar, evaluar y monitorear) y según la doctrina más calificada la administración lo puede ejecutar desde tres puntos de vista: el control anterior ("a priori"), que en realidad funciona a modo de autorización para el acto o contrato y actúa como condicionante de validez, de manera que cuando el acto sometido al examen no sea conforme a lo debido, proceda, según sea el caso, la suspensión o sustitución; el control posterior ("a posteriori"), que es en realidad una aprobación de lo actuado por la Administración, y constituye un requisito de eficacia del acto; y el control concomitante, que se verifica en todo el proceso, a modo de una verdadera fiscalización de la actuación de los entes públicos, constituyéndose en requisitos de validez y eficacia al mismo tiempo.<sup>6</sup>

### **En relación con la supervisión:**

La supervisión es una etapa de la gestión institucional donde se ejerce control por parte de la Administración Activa, y de conformidad con la normativa en materia de control interno, la supervisión se realiza de manera constante sobre el desarrollo de la gestión institucional (en este caso sobre la ejecución del contrato de concesión) y la observancia de las regulaciones atinentes al Sistema de Control Interno, así como ejecutar las acciones necesarias para la consecución de los objetivos. Básicamente, es la verificación permanente que realiza la Administración dentro de una organización para determinar que los procesos se estén conduciendo correctamente, y para emprender las medidas necesarias para reencauzarlos, si es que se han desviado. Así, es una función que resulta tanto orientadora como detectiva o correctiva.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Informe Nro. DFOE-IFR-IF-2-2012 30 de marzo, 2012

<sup>5</sup> Idem

<sup>6</sup> Idem

<sup>7</sup> Idem

En la actividad de supervisión los responsables toman decisiones y ejecutan el control necesario para ejercer las funciones que le fueron asignadas en el contrato de concesión respectivo.

#### **En lo referente a la fiscalización:**

La función de fiscalización es una actividad independiente y objetiva<sup>8</sup> que en el caso de un proyecto concesionado debe ejercerse de manera integral, que se oriente a garantizar la efectividad del manejo de los fondos públicos, a colaborar en la reducción de los riesgos institucionales derivados de la concesión, a procurar una garantía razonable de que la actuación del jerarca, los titulares subordinados, del resto del personal y del Concesionario en este caso, y que el proyecto concesionado se ejecute de conformidad con sanas prácticas y con el marco legal y técnico vigente, (Contrato de Concesión y otra normativa atinente) y a contribuir al cumplimiento por parte de la Administración de su obligación constitucional de rendir cuentas<sup>9</sup>, lo cual se debe realizar en las diferentes etapas del proyecto concesionado.

A diferencia de la supervisión, el órgano fiscalizador o unidad asignada no toma decisiones ni ejecuta, (salvo aquellas que específicamente la ley le establezca), por el contrario, emite recomendaciones de manera oportuna, para dar a conocer a quienes competa, de acuerdo con el contrato de concesión, las desviaciones, debilidades o cualquier eventual irregularidad que se presente. Lo anterior mediante la emisión de informes que contienen recomendaciones para subsanar las situaciones susceptibles de mejora determinadas, asimismo deberá de ejercer el seguimiento periódico respectivo para verificar que dichas recomendaciones se han ejecutado y cuando corresponda los informes junto con las observaciones de la Secretaría, serán puestos en conocimiento de la Junta Directiva, al Gerente General, a la Auditoría General del INCOP, a la Contraloría General de la República, a la Defensoría de los Habitantes y a la Comisión para el Control del Ingreso y Gasto Públicos de la Asamblea Legislativa<sup>10</sup>.

En conclusión, la fiscalización es una actividad de validación, comprobación o verificación ejercida por un órgano externo o interno, el cual debe ser independiente y objetivo para determinar asuntos específicos de la gestión del proyecto concesionado, según se defina en el respectivo contrato de concesión y la normativa aplicable.

#### **En lo referente a Teoría de Sistema:**

En la literatura actual y bajo la estimación de mejores prácticas de valoración por parte de esta Unidad de Auditoría, el enfoque utilizado para la evaluación objeto de estudio, consiste en varias fases, y de forma integral, tal y como se muestra en la figura siguiente:

---

<sup>8</sup> Informe Nro. DFOE-IFR-IF-2-2012 30 de marzo, 2012

<sup>9</sup> Idem

<sup>10</sup> Idem



En este estudio, se valoraron algunos elementos que comprenden parte de esas fases del sistema, contextualizando los análisis según los objetivos específicos definidos. Esas fases (Planeación, Ejecución, Control y Retroalimentación) fueron valoradas sobre el sistema de gestión concerniente a la supervisión y control de los planes de mantenimiento que las empresas concesionarias presentan al INCOP, para lo cual se llevaron a cabo entrevista y revisión de información suministrada por la UTSC con el fin de determinar que esas fases estaban presentes en dicho sistema de gestión.

### 1.9.- Salvedad en el Alcance

Cabe indicar, que no fue parte de este estudio, determinar la eficacia o eficiencia de los productos o resultados que emergen del sistema de gestión objeto de análisis y tampoco, la efectividad de tales derivaciones entorno al cumplimiento contractual de las empresas concesionarias.

## II.- RESULTADOS

### 2.1 SOBRE DEL SISTEMA DE GESTIÓN APLICADO AL PROCESO DE EVALUACIÓN DE LOS PLANES DE MANTENIMIENTO DE LOS CONCESIONARIOS.

#### 2.1.1 Sobre las fases de Planeación-Ejecución-Control y Retroalimentación de la UTSC

De conformidad con la información brindada por la UTSC para la elaboración del presente estudio, se observó que existen elementos propios de cada una de las fases que componen el sistema de gestión de esa unidad, concerniente al proceso de supervisión y control sobre los planes de mantenimientos presentados por las empresas concesionarias.

En la primera fase, **Planeación**, en términos generales, la UTSC presenta una gestión basada en planes individuales de trabajo según el área a supervisar y controlar (Infraestructura o Equipo y Maquinaria) concerniente al plan de mantenimiento, mismo que son llevados a cabo por el personal técnico respectivo y avalados por el superior inmediato.

Para este tipo de planeación, esa unidad toma insumos de información como por ejemplo, el Informe sobre el Diagnóstico de Infraestructura 2015, la aplicación de una matriz de riesgos para la priorización de las diferentes subáreas a evaluar en dicho plan de mantenimiento (para el caso de Infraestructura). También, incluyen estadísticas del seguimiento específico por equipo (Maquinaria y equipo), los contratos de concesión, entre otros elementos de “mejores prácticas” que señala el superior de esa unidad.

No obstante, y pese a esas mejores prácticas realizadas, el proceso de diseño y ejecución de las mismas, no se localizaron formalmente documentadas en el actual manual de procedimientos de la UTSC, lo que no provee seguridad razonable acerca de que dichas prácticas, tengan la continuidad en el tiempo y estandarización requeridas. También, la UTSC no cuenta con un plan anual de trabajo que le permita fortalecer el proceso de supervisión y seguimiento al cumplimiento de la gestión de esa unidad en concordancia con su ejecución.

Con relación a la fase de **Ejecución**, la UTSC presenta una gestión basada principalmente en visitas en campo utilizando evidencia como la fotografía, videos, mediciones, complementado con herramientas para extraer información, como por ejemplo entrevistas. Se observó que la ejecución obedece a los esquemas de planificación realizada y de ello se obtienen productos como los informes, correos, oficios, de cualquier asunto de importancia relativa, a criterio de los encargados de llevar a cabo dichas inspecciones y con el respectivo aval del superior. Al igual que el caso de la fase anterior, algunas de esas actividades realizadas no están documentadas o actualizadas en los manuales de procedimientos de la UTSC.

En lo que corresponde a la fase de **Control**, la UTSC presenta una gestión de control basada en los indicadores del POI (para el caso de la Administración de la UTSC). Por otro lado, en lo que respecta propiamente al tema de supervisión y control de los planes de mantenimiento, se llevan a cabo actividades como por ejemplo, pruebas “físicas” (extracción de muestras de concreto, pruebas de suelos) con equipo técnico, cuyos resultados son comunicados al superior de la unidad y debidamente canalizados hacia las empresas concesionarias, a través de informes, correos electrónicos, oficios, entre otros medios, cuando así sea pertinente.

Las pruebas físicas realizadas, se enmarcan en lo indicado por el superior de esa unidad como “mejores prácticas”, sin embargo, como se ha señalado anteriormente, dichas mejores prácticas (su proceso de diseño y ejecución de estas), no están documentadas en el acervo procedimental de esa unidad.

Asimismo, no se logró identificar indicadores de cumplimiento sobre las actividades planeadas vs actividades ejecutadas por esa UTSC durante la gestión realizada sobre el proceso de supervisión y control de los planes de mantenimiento de los concesionarios. De igual manera, tampoco se determinó algún indicador que brinde información sobre el grado de cumplimiento por parte de las empresas concesionarias, entorno a las acciones de mejora solicitadas por la UTSC. Lo anterior con el fin de que el responsable de la unidad pueda determinar con precisión, qué porcentaje de cumplimiento se ha logrado con relación a su plan de trabajo y con respecto al desempeño de las concesionarias.

Finalmente, en lo que aplica a la fase de **Retroalimentación**, la UTSC gestiona el seguimiento a través de informes, oficios o correos electrónicos dirigidos a las empresas concesionarias, el cual se enfoca hacia el cumplimiento de las acciones de mejora identificadas y comunicadas en la fase de ejecución.

No obstante, y pese a que se usan herramientas como el Outlook para instrumentalizar esos seguimientos de forma detallada, esas prácticas, no están presentes en el acervo documental de procedimientos de la UTSC.

Según indicado anteriormente, se estima que la condición actual no estaría en armonía con lo establecido en las Normas de Control Interno para el Sector Público<sup>11</sup>, en adelante **La Norma**, la cual señala en su apartado 4.1 “Actividades de Control”, en lo que interesa lo siguiente:

*“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, **deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar**, como parte del SCI, las **actividades de control pertinentes**, las que comprenden las políticas, **los procedimientos y los mecanismos** que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales. Dichas actividades deben ser **dinámicas, a fin de***

<sup>11</sup> Publicado en La Gaceta N° 26 del 6 de febrero, 2009

**introducirlas las mejoras que procedan en virtud de los requisitos que deben cumplir para garantizar razonablemente su efectividad.” El resaltado es nuestro.**

En esa misma norma, en su apartado 4.2 “Requisitos de las actividades de control”, inciso e, indica:

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

A la luz de la normativa citada, se estima que existe un rango de acción amplio para poder perfeccionar el Sistema de Control Interno de la unidad objeto de estudio y con ello, fortalecer el Sistema de Gestión concerniente al proceso de supervisión y control sobre los planes de mantenimiento de las empresas concesionarias.

Sobre lo anterior, tal condición se debe a que los mapas de procesos, subprocesos y los respectivos manuales de procedimientos de la UTSC se encuentran desactualizados y no reflejan de forma oportuna la realidad operativa y de gestión que instrumentaliza esa unidad.

De continuar con el escenario descrito, el sistema de gestión que respalda el proceso de supervisión y control sobre el cumplimiento de los planes de mantenimiento de las empresas concesionarias, podrían eventualmente no tener la efectividad necesaria para determinar la razonabilidad de los resultados producto de la ejecución de tales planes. Asimismo, se podría caer en riesgo de no detectar determinadas desviaciones o aspectos que requieren una mejora inmediata de parte de esas empresas en el contexto del cumplimiento contractual de la concesión en Puerto Caldera.

### **2.1.2 Sobre Personal interino y por servicios profesionales en labores de Supervisión y Control de los planes de mantenimiento de las empresas concesionarias**

Según la información brindada por esa UTSC, se determinó que el personal que ejecuta las actividades concernientes a la Supervisión y Control sobre los planes de mantenimiento de las empresas concesionarias, uno de ellos se encuentra desde varios años atrás, contratado de forma interina (Supervisión y Control de mantenimiento ***Infraestructura***) y otro, contratado por servicios profesionales (Supervisión y Control de mantenimiento ***Maquinaria y Equipo***). También se conoció que el superior de la UTSC, se encuentra contratado bajo la modalidad plaza de confianza, lo que también pone en riesgo su permanencia durante cada periodo de nombramiento, siendo dicho puesto, acreedor de la responsabilidad de la supervisión y control de los contratos de concesión en Puerto Caldera, un área que se cataloga como sustantiva para el INCOP, lo que se estima, crean

condiciones de debilitamiento a la continuidad de gestión y competencia de esa unidad como un todo.

Asimismo, según información remitida por esa UTSC, se observa que mediante el documento llamado “Proyecto Estratégico UTSC” del año 2017, en su apartado No. 7 “Propuesta remedial de corto plazo”, dirigida a la Gerencia General, a la Presidencia Ejecutiva de ese entonces y la Unidad de Planificación Institucional, lo siguiente:

*“Como se mencionó antes en este documento, actualmente la UTSC no está cumpliendo ni con la estructura aprobada, al estar con dos plazas profesionales menos, con respecto a las aprobadas. Es por lo anterior que se propone resolver esta situación a corto plazo, adecuándolo a las necesidades actuales de la UTSC: a saber, un ingeniero Civil y un Ingeniero electromecánico.”*

De igual forma, en ese mismo documento, expresa:

*“En el caso del área de ingeniería civil, el ingeniero en plaza interina ha tenido el recargo de la supervisión de la infraestructura de la nueva terminal granelera generando un aumento sustancial en su carga de trabajo, la cual ya era considerada excesiva por la empresa IPAC en su informe del 2012”.*

*“Basado en lo anterior, se recomienda crear en el corto término las plazas de Ingeniero Civil e Ingeniero Eléctrico o Ingeniero Mecánico o Electromecánico o en Mantenimiento Industrial, **tomando en considerando el Acuerdo de Junta Directiva No. 5 tomado en la Sesión No. 3853 celebrada el 29 de agosto de 2013**, donde se había aprobado la creación para la UTSC de una plaza de Ingeniero Civil y una plaza de Ingeniero Industrial, la cual consideramos conveniente mutarla al puesto de Ingeniero Eléctrico o Ingeniero Mecánico o Electromecánico o en Mantenimiento Industrial, pues el mismo le vendría a alivianar la carga de trabajo tanto la Sub área de ingeniería civil y de operaciones, además de lo indicado en el apartado inferior (volumen de trabajo) donde se muestran las actividades donde se requiere de la experiencia de este perfil profesional.” **El resaltado no es del original.***

Adicionalmente, el superior de la UTSC con oficio CR-INCOP-UTSC-0156-2018, de fecha 11/12/2018 y dirigido a esta unidad de auditoría, en lo que interesa, señala:

*“Como jefatura de la UTSC, me parece preocupante que, a la fecha, el área **de ingeniería cuente con un profesional interino, que no se puede capacitar** en temas sustantivos y técnicos, lo cual es claramente*

*inconveniente para la institución, adicionalmente, se cuenta con un **profesional contratado para labores también sustantivas**, que además de que no es funcionario de la institución, **no se puede capacitar**, su vínculo con la institución es aún más débil. El suscrito inclusive está en una posición similar en vista de que **mi posición como Jefatura de la UTSC es por un plazo definido, con carácter político**, lo cual es claramente inconveniente en vista del carácter técnico del puesto” **El resaltado es nuestro.***

Adicionalmente, se observa en la información remitida en el oficio supra, el acuerdo 5 de sesión 3853 del 29/08/2013, y dirigido a la Gerencia General de ese entonces, en el que señala la aprobación de la estructura organizativa y la solicitud para la creación de dos plazas para la UTSC.

La condición antes descrita, no estaría en armonía con **La Norma** en su apartado 2.4 “**Idoneidad del personal**”, lo siguiente:

*“El personal debe reunir las competencias y valores requeridos, de conformidad con los manuales de puestos institucionales, para el desempeño de los puestos y la operación de las **actividades de control respectivas**. Con ese propósito, las políticas y actividades de planificación, **reclutamiento, selección**, motivación, promoción, evaluación del desempeño, capacitación y otras **relacionadas con la gestión de recursos humanos**, deben dirigirse técnica y profesionalmente **con miras a la contratación, la retención** y la actualización de personal idóneo **en la cantidad que se estime suficiente para el logro de los objetivos institucionales**.” **El resaltado es nuestro.***

Según lo señalado por el superior de la UTSC sobre esta situación, se debe a que la administración no ha gestionado lo correspondiente ante las instancias competentes, los requerimientos solicitados por esa UTSC en lo concerniente a la creación de las dos plazas de esa unidad.

Si esta situación prevalece, y ante la eventual salida de los actuales profesionales que ejecutan las labores directas de supervisión y control de los planes de mantenimiento de las empresas concesionarias; podría afectar negativamente la efectividad con la que se puede determinar la razonabilidad de los resultados producto de la ejecución de tales planes, por cuanto se perdería en parte, conocimiento y expertis de esa unidad, pudiendo caer en riesgo de pasar por alto determinadas desviaciones o aspectos que requieran ser objeto de mejora por parte de la empresa concesionaria y con ello, afectar los objetivos de supervisión y control de los planes de mantenimiento de la infraestructura portuaria. Asimismo, se estima, y sin ser objeto de análisis en este estudio, en el caso particular del Profesional contratado por Servicios Profesionales, la posible y eventual existencia de una relación obrero-patronal con las implicaciones y responsabilidades que de diferente índole podrían existir.

### III.- CONCLUSIONES.

La Unidad Técnica de Supervisión y Control ha realizado esfuerzos importantes para llevar a cabo una gestión razonable a la luz de sus obligaciones que le confiere su marco normativo; no obstante, de acuerdo con los resultados del estudio efectuado por esta auditoría, se presentan algunas áreas de oportunidad que requieren de medidas oportunas para el fortalecimiento de su Sistema de Gestión entorno a la supervisión y control de los planes de mantenimiento; de forma tal, que le propicien afianzar su posición en el papel de coadyuvante en el logro de los objetivos institucionales.

La condición laboral de alguno de su personal es uno de los aspectos más importantes que resultó de este estudio, aspecto que la Administración deberá resolver a efecto de no caer en riesgo inaceptables y evitar su materialización.

Finalmente cabe señalar que los aspectos determinados en el presente estudio, se suscribieron al análisis del alcance definido en este estudio, lo que podría implicar que situaciones similares a las comentadas, pudieran estarse presentando en otras áreas o procesos de esa UTSC, aspecto que pone de manifiesto la importancia de que dicha unidad haga las valoraciones correspondientes sobre su sistema de control interno, con el objeto de brindar una garantía razonable de su Supervisión y Control de los contratos de concesión.

### IV.- RECOMENDACIONES

Una vez realizado el presente estudio, se establecen una serie de recomendaciones con el objeto de fortalecer las áreas de oportunidad identificadas.

#### 4.1. Al señor Mario González Amador, Gerente General del INCOP o quien ocupe su puesto.

**4.1.1.-** Instruir a los (as) responsables de las instancias pertinentes para que se establezcan las acciones necesarias, oportuna y efectivas para la implantación de las recomendaciones de este informe, de acuerdo con lo que establece la norma 206.02 de las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, a más tardar el 21 de diciembre de 2018.

**4.1.2.-** El 29 de marzo del 2019, se deberá haber gestionado las acciones necesarias y ante las instancias competentes, lo relacionado con el cumplimiento del acuerdo 5 de sesión 3853 del 29/08/2013, referente a la creación de dos plazas para la UTSC. (**Ver apartado 2.1.2**).

**4.1.3.-** Al 29 de marzo del 2019, esa Gerencia General, deberá haber realizado las acciones necesarias y ante las instancias competentes, lo relacionado con el personal interino y servicios

profesionales, a efecto de mitigar los riesgos señalados en este estudio, dada la modalidad de contratación en actividades sustantivas de supervisión y control. (**Ver apartado 2.1.2**).

**4.2.- Al señor Marvin Sibaja Vanderlucht, encargado UTSC del INCOP o quien ocupe su puesto.**

**4.2.1.-** Al 28 de febrero del 2019, esa unidad debe contar con el mapeo de procesos y los respectivos manuales de procedimientos, actualizados (o diseñados en caso de ser nuevos) e implementados, formalmente por escrito y comunicados a la Unidad de Planificación lo que corresponda, con el fin de que reflejen las actuaciones presentes y mejores prácticas utilizadas. (**Ver apartado 2.1.1**).

**4.2.2.-** Al 15 de febrero del 2019, esa unidad debe diseñar, formalizar por escrito y comunicar a la Gerencia y Junta Directiva un Plan Anual de Trabajo que incluya las actividades generales a realizar durante el año, directrices y cualquier otro elemento que considere pertinente, con el fin brindar una herramienta de supervisión y seguimiento al cumplimiento de la gestión de esa unidad. (**Ver apartado 2.1.1**).

**4.2.3.-** Al 15 de febrero del 2019, esa unidad debe diseñar, formalizar por escrito, comunicar a la Gerencia y Junta Directiva, indicadores que permitan:

- a. Determinar el cumplimiento de las acciones o actividades planeadas vs ejecutadas por parte de la gestión de esa unidad. (**Ver apartado 2.1.1**).
- b. Determinar el cumplimiento de las acciones o mejoras emitidas por la UTSC, dirigidas a las concesionarias como parte de su proceso de retroalimentación (**Ver apartado 2.1.1**).

**Atentamente:**

**Estudio realizado por:**

Randall Hernández Mata  
Auditor encargado estudio

**Aprobado por:**

William Peraza Contreras  
Auditor Interno.