

Informe
Informe N.º AI-I-2019-014
20 de diciembre del 2019

**INSTITUTO COSTARRICENSE DE PUERTOS DEL PACÍFICO
AUDITORÍA INTERNA**

ESTUDIO SOBRE: Estudio de Carácter Especial sobre la gestión realizada por la UTSC, sobre el proceso de mantenimiento de infraestructura del Muelle de Caldera.

DICIEMBRE 2019

Informe N.º AI-I-2019-014

20 de diciembre del 2019

RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

Se revisó la documentación, registros y los procesos llevados a cabo en relación con el proceso de supervisión y control de mantenimiento de infraestructura del Muelle de Caldera realizado por la UTSC, realizando pruebas selectivas y aleatorias, mediante la revisión de documentación soporte, lo que permitió fundamentar la revisión, con el fin de determinar posibles desviaciones y de esta manera confrontarlas con los criterios correspondientes y poder realizar las recomendaciones respectivas.

¿Por qué es importante?

Mediante el estudio realizado, la Auditoría Interna pretende suministrar un producto que genere valor agregado a la Administración, y que coadyuve a lograr los objetivos Institucionales relacionados con el proceso auditado, recalcando la importancia del valor público de las acciones llevadas a cabo, detallando así por medio del Informe presentado las oportunidades de mejora sobre aquellas situaciones determinadas por esta Auditoría Interna.

¿Qué encontramos?

Con base al trabajo realizado se determinaron una serie de situaciones en relación con aspectos de Control Interno relacionados con desviaciones en la aplicación de las normas de control interno, y adicionalmente, elementos objeto de mejora de la gestión de la UTSC en la actividad objeto de estudio, otros que se consideraron susceptibles de mejora que se detallaran en el presente Informe.

¿Qué sigue?

En relación con los hallazgos determinados, se emite una serie de recomendaciones con el fin de proporcionar acciones de mejora en aras de un mejoramiento al Sistema de Control Interno en relación con el proceso el proceso de supervisión y control de mantenimiento de infraestructura del Muelle de Caldera realizado por la UTSC.

INDICE

1.	INTRODUCCIÓN	4
1.1.	Objetivo General	4
1.2.	Objetivos Específicos	4
1.3.	Origen, Antecedentes, Naturaleza y Alcance	4
1.4.	Marco Legal	5
1.5.	Comunicación Verbal de los Resultados del Estudio	5
2.	RESULTADOS	8
3.	CONCLUSIONES	26
4.	RECOMENDACIONES	27
5.	ANEXOS	29

INFORME N. ° AI-I-2019-014

ESTUDIO SOBRE: Estudio de Carácter Especial en la Unidad Técnica de Supervisión y Control.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Objetivo General

- Evaluar el proceso relacionado con la Supervisión y Control sobre las obligaciones contractuales del concesionario con respecto al tema del Mantenimiento de Infraestructura Portuaria en Puerto Caldera.

1.2. Objetivos Específicos

- Consignar si la UTSC Supervisa y Controla la gestión realizada por el Concesionario en el tema de Mantenimiento de Infraestructura portuaria en Puerto Caldera, con el fin de determinar eventuales áreas de oportunidad y fortalecer aquellas que así lo requieran.

1.3. Origen, Antecedentes, Naturaleza y Alcance

ORIGEN

El presente estudio nace producto de la Valoración de Riesgo Estratégico de la Auditoría Interna, la cual fue efectuada sobre la base de una selección de temas prioritarios y el posible impacto de los riesgos identificados.

ALCANCE

En esta auditoría especial, la unidad objeto de estudio será la Unidad Técnica de Supervisión y Control, misma que será evaluada en el contexto del proceso Ejecución y Control de la gestión realizada al Concesionario en el tema de Mantenimiento de Infraestructura portuaria en Puerto Caldera. Asimismo, el estudio abarcará las operaciones comprendidas entre el 01/enero/2019 al 30/Junio/2019, el cual se ampliará en aquellas circunstancias que así se amerite.

El período del estudio originalmente se estableció entre el 12/08/2019 y el 20/12/2019, lo que se pudo delimitar y/o ampliar con el propósito de lograr un mejor análisis, en el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Para la realización de este estudio, se consideró lo estipulado en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, así como las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, emitidas por la Contraloría General de la República, entre otras.

1.4. Marco Legal

Para el presente estudio se observó en lo atinente la siguiente normativa:

- Constitución Política de la República de Costa Rica
- Contratos de Concesión
- Ley General de Control Interno No. 8292
- Ley N° 8461 Reguladora de la Actividad Portuaria de la Costa del Pacífico
- Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE)
- Normas Generales de Auditoría para el Sector Público
- Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público
- Procedimiento de inspección de actividades mantenimiento de infraestructura de los muelles administrados por SPC.

El estudio se realizó con observancias en la Ley General de Control Interno No. 8292¹, las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público²; Normas Generales de Auditoría para el Sector Público³, Reglamento de la Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna⁴, entre otras en donde resulten aplicables. Así como cualquier normativa atinente y concordante que se pudo determinar durante la realización del estudio.

Los resultados y la implantación de las recomendaciones del presente informe, se registrará entre otros, por lo dispuesto en los artículos Nos. 36 y 39 de la Ley General de Control Interno, por lo que se previene del deber que tienen los Titulares Subordinados en el trámite de los informes de la Auditoría Interna:

“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.

1 La Gaceta No. 169 del 04/09/2002

2 La Gaceta No. 28 del 10/02/2010

3 Resolución de la Contraloría General, R-DC-064-2014, Publicado en La Gaceta No. 184 del 25 de setiembre de 2014. Vigente a partir del 01 de enero de 2015

4 La Gaceta No. 184 del 22/09/2015.

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 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 sub-auditor 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”

1.5. Comunicación Verbal de los Resultados del Estudio

De conformidad con lo señalado en el Reglamento de Organización de la Auditoría Interna, artículos N°55 y 56; el 13 de diciembre del 2019, se realizó la conferencia final a los funcionarios de la Administración Activa; de los principales resultados, conclusiones y recomendaciones incluidos en el presente estudio, según acta y se comunicó con los oficios **CR-INCOP-AI-2019-0369** del 13-12-2019 dirigido a la Gerencia General y el oficio **CR-INCOP-AI-2019-374** con fecha 17-12-2019 dirigido a la UTSC.

Adicionalmente, en el acto se hizo entrega de un único ejemplar como borrador al Lic. Alberto Morales Arguello, Gerente General y al Ing. Marvin Sibaja Vanderlucht, otorgando un plazo previamente acordado de 03 días hábiles, para las respectivas observaciones. En el anexo 1, se detallan las observaciones de la Administración remitidas mediante el oficio CR-INCOP-UTSC-0138-2019 de fecha 19-12-2019.

2. RESULTADOS

Esta Auditoría Interna en cumplimiento de su Plan de Trabajo Anual y en apego a las Normas que regulan la actividad de la Auditoría Interna en el Sector Público, realizó el presente estudio, aplicando para ello las diferentes técnicas y prácticas usuales de auditoría para la recolección y determinación de los hallazgos, los cuales se detallan a continuación:

2.1. Hallazgos

De acuerdo con el trabajo de campo efectuado, por el señor Roberto Aguilar Abarca, Auditoría Encargado, se determinó los siguientes hallazgos:

2.1.1. Concerniente con la vinculación del “Informe de la Contratación de Servicios Profesionales de consultoría en Ingeniería para el diagnóstico integral de la Infraestructura de Puerto Caldera”, con relación a los informes de ejecución de los planes de mantenimiento del año 2016-2017-2018 y 1° Semestre 2019.

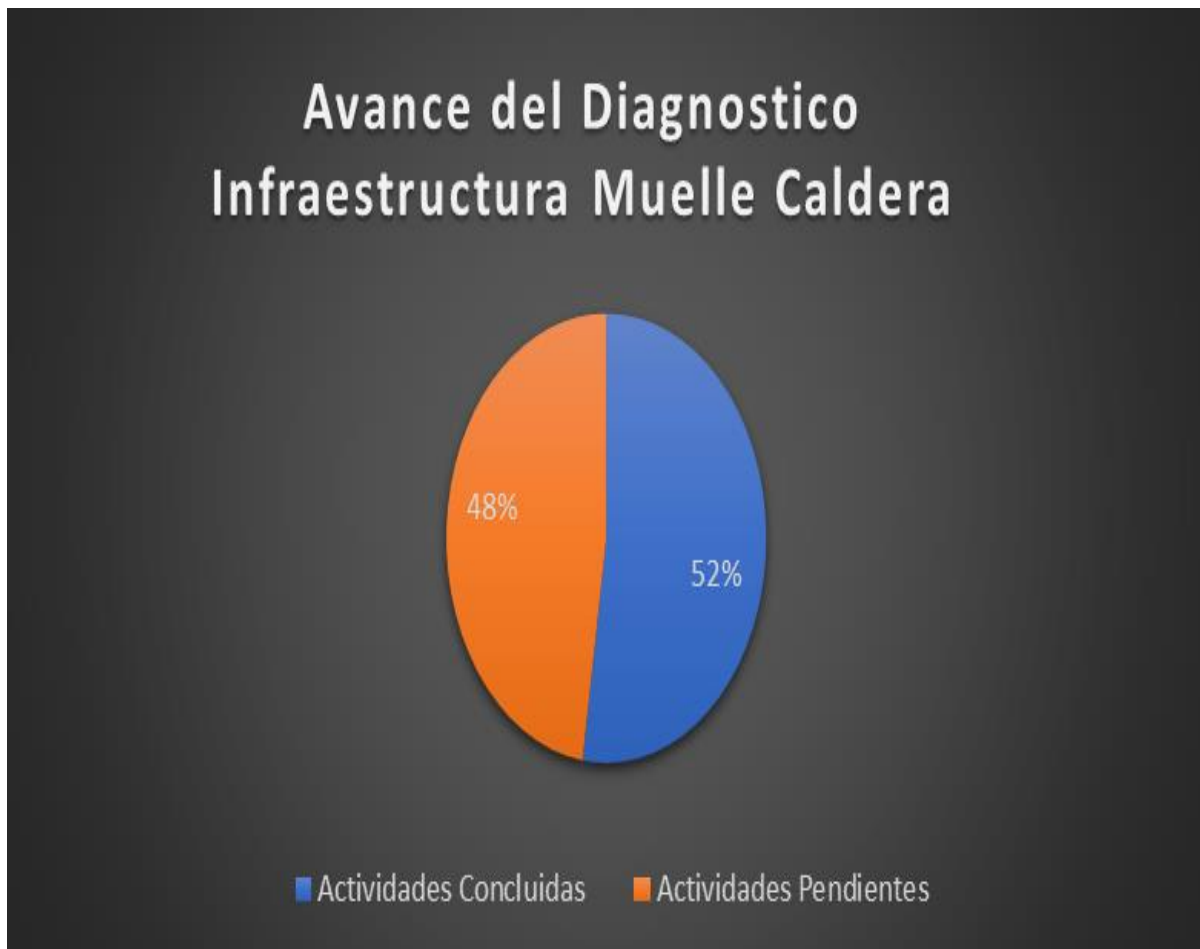
Realizada la indagación relacionada con el nivel de avance y vinculación del “Informe de la Contratación de Servicios Profesionales de consultoría en Ingeniería para el diagnóstico integral de la Infraestructura de Puerto Caldera”, con los Planes de Mantenimiento de los periodos 2016-2017-2018 y 1° semestre del 2019.

De lo anterior se realizó consulta formal a la UTSC, dando como resultado la existe de una vinculación, según lo informado en el oficio CR-INCOP-GG-2019-1182 con fecha del 03 de diciembre del 2019, el cual cita:

(...)“La UTSC desde que dispone de este importante documento técnico lo utiliza como referencia en el proceso de aprobación del Plan de mantenimiento de infraestructura anual de la SPC (en adelante PMI) en donde en transcurso de los años 2016, 2017, 2018 y 2019 se han incluido la totalidad de los componentes mencionados en el diagnostico (patios, vías, pantalla, torres, edificios, entre otros), priorizando los puntos más urgentes de intervención que sean factibles con el presupuesto disponible, de modo que se mejoren las condiciones operativas del puerto.”(...)

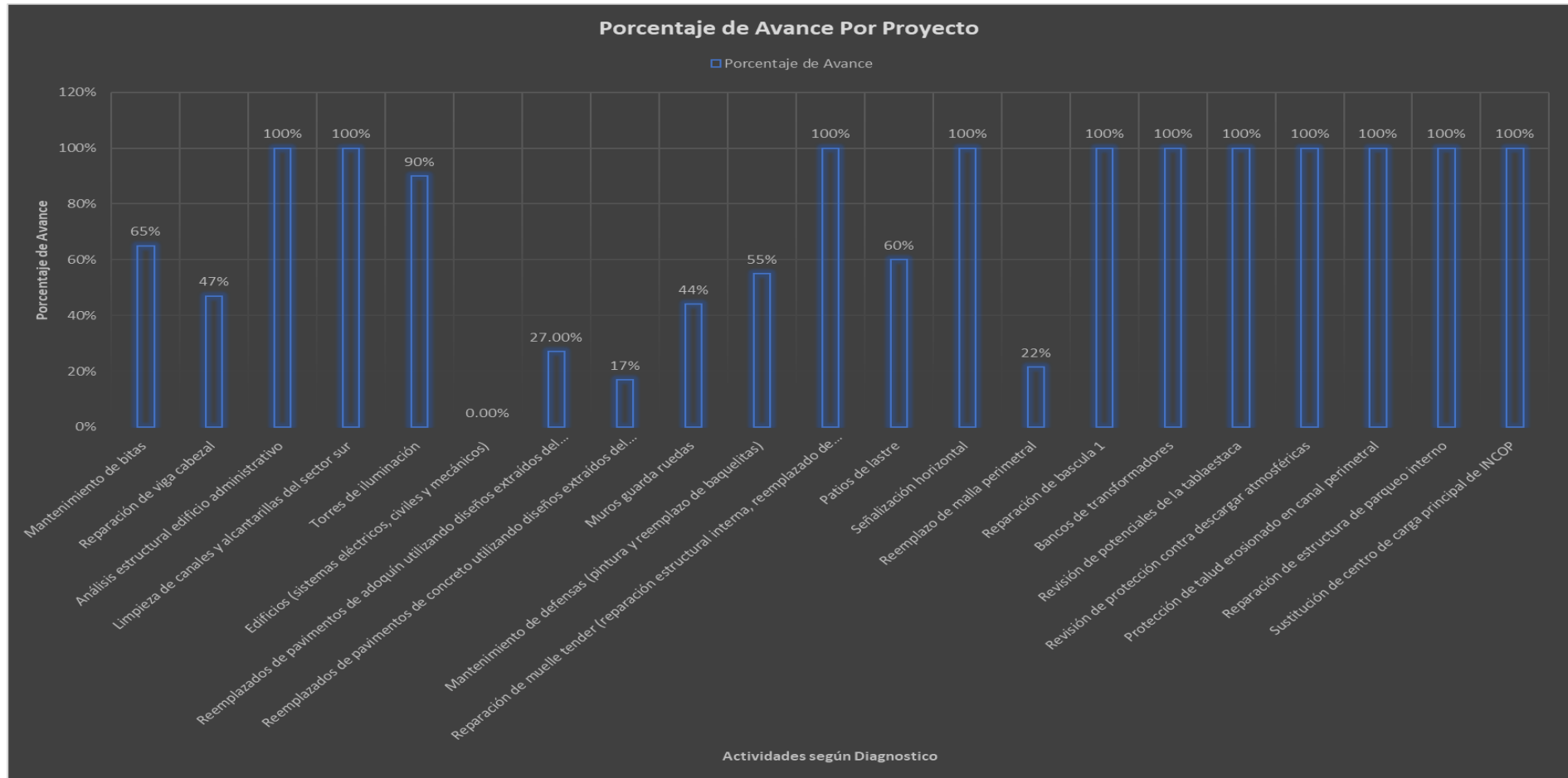
Basado en el párrafo anterior, se puede determinar la existencia de un atraso considerable en las actividades, que se muestra en los siguientes gráficos:

Gráfico N°1
Avance del Diagnostico
Infraestructura Muelle de Caldera.
Al 30 de Octubre 2019.



Fuente: Elaboración Propia a partir de información de UTSC

Gráfico N°2
Avance de Proyectos
Diagnostico Infraestructura Muelle de Caldera.
Al 30 de octubre del 2019



Fuente: Elaboración Propia a partir de información de UTSC.

Además, considerando el análisis de estos gráficos, según la información suministrada, muestra que existe un 48% de actividades que no se han concluido, de este mismo porcentaje se determina que el 28.57% de esas actividades, no superan el 50% de avance, y siendo aún más comprometedor el avance en algunas actividades puntuales como es la línea N° 7 y 8 que se muestran a continuación:

Tabla N°1

Actividades de Diagnóstico y Avance según planes de mantenimiento

al 30 de octubre del 2019

Actividades de Diagnostico		Avance desde el 2016
1	Mantenimiento de bitas	Reparación de 15 bases de 23 (65%) Mantenimiento de pintura dos veces por año.
2	Reparación de viga cabezal	72 ml de 154 ml (47%)
3	Análisis estructural edificio administrativo	100 %
4	Limpieza de canales y alcantarillas del sector sur	500 ml de canales perimetrales y 6 alcantarillas. (100% cada año previo a temporada de lluvias)
5	Torres de iluminación	Intervención estructural de torre 5 (100%) Intervención estructural de torre 4 (100%) Intervención de pintura de torre 7 (50%) Intervención estructural de torre 9 (100%) Mantenimiento eléctrico de torres (100%)
6	Edificios (sistemas eléctricos, civiles y mecánicos)	Se realizan intervenciones puntuales a lo largo del periodo priorizando las más urgentes.
7	Reemplazados de pavimentos de adoquín utilizando diseños extraídos del diagnóstico del 2015	2454 m ² de 9259 m ² (27%)

8	Reemplazados de pavimentos de concreto utilizando diseños extraídos del diagnóstico del 2015	1253 m ² de 7464 m ² (17%)
9	Muros guarda ruedas	56 unidades de 128 (44%)
10	Mantenimiento de defensas (pintura y reemplazo de baquelitas)	12 defensas de 22 (55%)
11	Reparación de muelle tender (reparación estructural interna, reemplazo de defensas y mantenimiento de bitas)	100%
12	Patios de lastre	7510 m ² de 12484 m ² (60%)
13	Señalización horizontal	Pintura de pasos peatonales (100%) Pintura de flechas (100%) Pintura de línea de grúa en pantalla (100%) Pintura de vías entre ECO 1 y ECO 2 (100%)
14	Reemplazo de malla perimetral	410 m de 1910 m (21.5%)
15	Reparación de bascula 1	Reparación de soldadura y cambio de vigas dañadas (100%)
16	Bancos de transformadores	Pruebas de fisicoquímicas de los 10 bancos de Puerto Caldera (100%)
17	Revisión de potenciales de la tablaestaca	100% de la totalidad de los ánodos
18	Revisión de protección contra descargar atmosféricas	100% de la totalidad de los pararrayos.
19	Protección de talud erosionado en canal perimetral	50 m de 50 m de canales (100%)
20	Reparación de estructura de parqueo interno	100%
21	Sustitución de centro de carga principal de INCOP	100%

Fuente: UTSC oficio CR-INCOP-GG-2019-1182 INFORMACION PRUEBAS EXAMEN UTSC

Se muestra claramente que el avance en la línea N°7 (Reemplazados de pavimentos de adoquín utilizando diseños extraídos del diagnóstico del 2015) y línea N°8 (Reemplazados de pavimentos de concreto utilizando diseños extraídos del diagnóstico del 2015), en 4 años el avance es de 27% y 17% respectivamente.

Deja claro que en un lapso de 6 años pendientes de concesión, podría existir un alto riesgo de no concluir en su totalidad las necesidades expuestas en dicho diagnóstico, sin embargo, en lo primordial es informar que en los planes anuales referidos al mantenimiento de la infraestructura portuaria, presentado por la empresa concesionaria, señala un monto presupuestado cada año por un monto expuesto en el modelo financiero presentado en la oferta en la Tabla N°17 , Página N°40 de la oferta mencionada, mismo por un monto de **\$565.463.00** anuales para mantenerlos en excelentes condiciones de operación. Cabe destacar que dicho monto no está vinculado a ninguna variable de crecimiento sobre la operación portuaria en el tiempo.

No obstante, la existencia de este desfase aunado a un monto de mantenimiento que al parecer no es dinámico, tampoco se encontró evidencia que sugiera la existencia de información sobre gestiones concretas por parte de la Unidad Técnica de Supervisión y Control, para fortalecer esta condición.

Los criterios considerados en este apartado en los cuales se determina un nivel de incumplimiento se describen a continuación:

La norma 2.1 “Ambiente de Control” de la Normas de Control Interno del Sector Público que describe:

(...)“2.1 Ambiente de control El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer un ambiente de control que se constituya en el fundamento para la operación y el fortalecimiento del SCI, y en consecuencia, para el logro de los objetivos institucionales. A los efectos, debe contemplarse el conjunto de factores organizacionales que propician una actitud positiva y de apoyo al SCI y a una gestión institucional orientada a resultados que permita una rendición de cuentas efectiva, incluyendo al menos lo siguiente: a. El compromiso superior con el SCI, que conlleva el cumplimiento de sus responsabilidades con respecto a ese sistema, prestando la atención debida a sus componentes funcionales y orgánicos y dando el ejemplo de adhesión a él mediante sus manifestaciones y sus actuaciones en la gestión diaria.”(...)

Se suma el incumplimiento de la norma 4.1 “Actividades de control” de la Normas de Control Interno del Sector Público, que cita:

(...)“4.1 Actividades de control 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 introducir las mejoras que procedan en virtud de los requisitos que deben cumplir para garantizar razonablemente su efectividad. El ámbito de aplicación de tales actividades de control debe estar referido a todos los niveles y funciones de la institución. En ese sentido, la gestión institucional y la operación del SCI deben contemplar, de acuerdo con los niveles de complejidad y riesgo involucrados, actividades de control de naturaleza previa, concomitante, posterior o una conjunción de ellas. Lo anterior, debe hacer posible la prevención, la detección y la corrección ante debilidades del SCI y respecto de los objetivos, así como ante indicios de la eventual materialización de un riesgo relevante.”(...)

Finalmente, lo expuesto en la norma 6.1 “Seguimiento del SCI” de la Normas de Control Interno del Sector Pública, que dicta lo siguiente:

(...)“6.1 Seguimiento del SCI El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, actividades permanentes y periódicas de seguimiento para valorar la calidad del funcionamiento de los elementos del sistema a lo largo del tiempo, así como para asegurar que las medidas producto de los hallazgos de auditoría y los resultados de otras revisiones se atiendan de manera efectiva y con prontitud.”(...)

Adicionalmente lo establecido en el artículo N°8, inciso a) de la ley 8292 “Ley General de Control Interno”, cita lo siguiente:

(...) “Artículo 8º-Concepto de sistema de control interno. Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos (...) a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal” (...)

Consultada la causa sobre la condición anteriormente señalada, la UTSC en oficio CR-INCOP-GG-2019-1182, de fecha del 03/12/2019, se refirió a lo siguiente:

(...)“En relación con lo anterior la UTSC realizó en el presente periodo la “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”, cuyos entregables, mismos que se encuentran en proceso de revisión, constituirán los insumos necesarios para negociar con el concesionario un aumento en el presupuesto de mantenimiento de infraestructura”(...)

No obstante, se estima que la causa primordial de no lograr un avance efectivo y eficiente del Diagnóstico es que el monto determinado según oferta de los contratos de concesión para el mantenimiento de infraestructura es insuficiente. Esto obedece a que con el transcurrir de los años dicho monto no ha sido objeto de actualización a valor presente conforme a los cambios de la economía del país.

Se estima como efecto de la condición antes expuesta, puntualmente en lo que se refiere a la eficacia con que los planes de mantenimiento de los concesionarios brinden condiciones razonables sobre el estado de la infraestructura portuaria en concordancia con lo dispuesto con el informe de Diagnóstico citado anteriormente; provocando riesgos que una vez terminado el plazo de concesión las instalaciones portuarias, eventualmente podrían dificultar la actividad operativa de esta terminal.

2.1.2. Sobre el avance de cumplimiento del plan de mantenimiento del periodo 2019 al mes de Octubre 2019.

Se realizó un análisis del proceso de revisión, negociación, aprobación y seguimiento del plan de mantenimiento de infraestructura del Muelle de Caldera en el periodo 2019 por parte de la SPC y SPCG, por medio de la validación documental realizada, determinándose sobre estos aspectos lo siguiente.

Que el proceso de recibo de la propuesta del plan de mantenimiento por parte de los concesionarios, según lo indicado por los contratos concesión y acuerdo de partes, deben realizarse al mes de diciembre de cada año, dejando un mes calendario para que la UTSC efectúe el análisis de dicha propuesta, dar sus apreciaciones y negociar variaciones de las actividades de mantenimiento.

No obstante, lo anterior y en el caso que nos ocupa, la solicitud formal de aprobación de la propuesta del plan de mantenimiento de infraestructura fue entregado el 23 de noviembre del 2018 por parte de la empresa concesionaria según oficio SPC-GG-163-2018 y fue hasta el 07 de marzo del 2019 que la UTSC por medio del oficio CR-INCOP-UTSC-0042-2019, brindo la aprobación de dicho plan. Se conoció que durante dicho proceso de aprobación existió la entrega de una contra propuesta por parte de la UTSC ante la concesionaria según oficio CR-INCOP-UTSC-0021-2019 con fecha del 4 febrero del 2019, para determinar las áreas de mejora prioritarias a nivel de mantenimiento.

No obstante, se consumió un 25% del plazo de tiempo efectivo en la ejecución del plan de mantenimiento en un proceso de orden administrativo correspondiendo a la aprobación por parte de la UTSC. Sin embargo, es de conocimiento de esta Auditoría Interna, que, según el plan de mantenimiento, se realizó el avance de la ejecución de 3 actividades programadas de 15 consignadas en el plan anual de mantenimiento, esto en los meses de enero, febrero y marzo del año objeto de estudio. Por lo tanto, esa gestión administrativa de aprobación fue dilatorio, donde podría eventualmente materializarse riesgos en la ejecución oportuna del plan.

Aunado a dicha situación, el 14 de agosto del 2019, la SPC realiza una solicitud de ampliación de plazo para el cumplimiento de 6 actividades del plan de mantenimiento original aprobado el mes de marzo del 2019. Ver tabla N°2:

Tabla N°2

Tabla de Valor de las obras objeto de modificación de plazos de ejecución

30 de Octubre 2019.

Actividad de Mantenimiento 2019	Presup. \$	Motivo de modificación
Pavimento de adoquines	\$99.770,00	Aumento de plazo
Revisión de potenciales en muelles	\$7.000,00	Aumento de plazo
Mantenimiento de torres de iluminación	\$20.000,00	Aumento de plazo
Defensas Marinas	\$25.000,00	Aumento de plazo
Bancos de Transformadores	\$95.000,00	Aumento de plazo
Desagüe de aguas grises de eco 1	\$3.000,00	Aumento de plazo
Total, de costo de actividades de Mant.	\$249.770.00	
Total, relativo Monto total Mant.	44.05%	

Se logra determinar que un 44.05% de la ejecución presupuestaria del monto total del plan de mantenimiento, fue objeto de atraso, considerando también, que ya han pasado 9 meses de la ejecución de ese plan poniendo en riesgo la eficacia de este, aspecto que puede provocar riesgos en la gestión operativa del cumplimiento del plan, lo cual debería ser de analizado por parte de la UTSC.

Concerniente a la condición anterior, se puede desprender el incumplimiento del siguiente acervo normativo, propiamente en Norma 2.1 "Ambiente de Control", de la Normas de Control Interno del Sector Publico, que cita:

(...) "El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer un ambiente de control que se constituya en el fundamento para la operación y el fortalecimiento del SCI, y, en consecuencia, para el logro de los objetivos institucionales. A los efectos, debe contemplarse el conjunto de factores organizacionales que propician una actitud positiva y de apoyo al SCI y a una gestión institucional orientada a resultados que permita una rendición de cuentas efectiva, incluyendo al menos lo siguiente: a. El compromiso superior con el SCI, que conlleva el cumplimiento de sus responsabilidades con respecto a ese sistema, prestando la atención debida a sus componentes funcionales y orgánicos y dando el ejemplo de

adhesión a él mediante sus manifestaciones y sus actuaciones en la gestión diaria"(...)

Además, de la norma 4.1 “Actividades de control”, de la Normas de Control Interno del Sector Público, que cita:

(...)“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 introducirles las mejoras que procedan en virtud de los requisitos que deben cumplir para garantizar razonablemente su efectividad. El ámbito de aplicación de tales actividades de control debe estar referido a todos los niveles y funciones de la institución. En ese sentido, la gestión institucional y la operación del SCI deben contemplar, de acuerdo con los niveles de complejidad y riesgo involucrados, actividades de control de naturaleza previa, concomitante, posterior o una conjunción de ellas. Lo anterior, debe hacer posible la prevención, la detección y la corrección ante debilidades del SCI y respecto de los objetivos, así como ante indicios de la eventual materialización de un riesgo relevante.”(...)

Adicionalmente lo establecidos en la Norma 6.1 “Seguimiento del SCI”, de la Normas de Control Interno del Sector Público, que cita:

(...)“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, actividades permanentes y periódicas de seguimiento para valorar la calidad del funcionamiento de los elementos del sistema a lo largo del tiempo, así como para asegurar que las medidas producto de los hallazgos de auditoría y los resultados de otras revisiones se atiendan de manera efectiva y con prontitud”(...)

Se puede establecer adicionalmente, que existe un proceso de ejecución de un acto administrativo que supera un tiempo razonable, de lo cual se indica la siguiente norma que regula los plazos de los actos administrativos; el artículo N°262; Inciso c), de la ley N°6227 “Ley General de Administración Pública”, que cita:

(...) "Artículo 262.- Los actos de procedimiento deberán producirse dentro de los siguientes plazos (...) c) Los dictámenes, peritajes, e informes técnicos similares, **diez días después de solicitados**" (...) Lo resaltado no es parte del original

Se puede determinar como causa, que la valoración de riesgos asociados al proceso de aprobación del plan de mantenimiento y a las modificaciones de plazos no fue oportuna, esto considerando que, pese a que el plan es de cumplimiento obligatorio por parte del concesionario, la UTSC realizó la aprobación de los planes con cierto retraso.

Se logra determinar como efecto de dicha situación, se puede desprender posibles problemas producto de los procesos tardíos de aprobación de los planes de mantenimiento, lo que podía generar un escenario donde el concesionario indique que es imposible ejecutar el plan de mantenimiento en el tiempo dispuesto después de su aprobación, de lo anterior, siempre y cuando se mantenga la rutina actual de no tener plazos más ajustados para la revisión y aprobación de esos planes.

2.1.3. Sobre el cumplimiento de la periodicidad de las visitas de supervisión y control.

Se realizó el proceso de revisión del histórico de las visitas de supervisión y control del mantenimiento de infraestructura del Muelle de Caldera. Se determinó la existencia de 24 inspecciones realizadas en el 1 semestre del año 2019, las cuales se conformaron por medio de 2 documentos denominados FORMULARIO DE INSPECCIÓN MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA V.1. Y REPORTE DE INSPECCIÓN MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA V.2.

Según la normativa que regula dicho proceso, señala que deben realizarse **al menos 2** visitas por semana, se entiende en ese sentido que debería existir al mes de junio del 2019, un total de 52 formularios de inspección mantenimiento de infraestructura.

Dado esta situación, se determina una posible gestión inadecuada del proceso de visitas de campo, debido a que no refleja lo indicado por el "*Procedimiento de inspección de actividades mantenimiento de infraestructura de los muelles administrados por SPC*". Adicionalmente, la misma norma indica que se deben realizar eventuales reuniones con el personal responsable del mantenimiento, en este caso con el Gerente de Infraestructura del Concesionario o su representante, con el fin de solicitar información sobre la actividad inspeccionada; sin embargo, no se evidencia dicha disposición en las minutas de trabajo realizadas.

Basado en la anterior condición, se determina el incumplimiento del punto 1a) y 1b) del Procedimiento de inspección de actividades mantenimiento de infraestructura de los muelles administrados por SPC, los cuales se cita.

*"1a) Se programan **al menos dos visitas semanales**, o más a criterio del Profesional Ingeniero o del Subgerente, se define el objetivo de estas. De cada visita se recoge la mayor cantidad de información, utilizando todos o algunos de los siguientes métodos: observación, conversaciones con el personal de las Concesionarias, fotografías (con cámara digital o a fin). Se revisan y corroboran eventualmente planos y/o especificaciones técnicas" El subrayado es pertenece al original*

"1b) Como parte de las visitas a sitio, se realizan eventualmente reuniones con el personal responsable del mantenimiento en específico que se esté ejecutando y/o el Gerente de Infraestructura del Concesionario o su representante, para solicitar información sobre la actividad inspeccionada."

Adicionalmente se determina un incumplimiento en los puntos Norma 4.4 "Exigencia de confiabilidad y oportunidad de la información" y Norma 4.5.1 "Supervisión constante", de las Normas de Control Interno del Sector Público, que se cita.

"4.4 Exigencia de confiabilidad y oportunidad de la información: El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente que se recopile, procese, mantenga y custodie información de calidad sobre el funcionamiento del SCI y sobre el desempeño institucional, así como que esa información se comunique con la prontitud requerida a las instancias internas y externas respectivas. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas, así como los requisitos indicados en la norma 4.2"

"4.5.1 Supervisión constante: El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben ejercer una supervisión constante sobre el desarrollo de la gestión institucional y la observancia de las regulaciones atinentes al SCI, así como emprender las acciones necesarias para la consecución de los objetivos."

Se determina como causa de esta condición, la inobservancia del cumplimiento de la normativa que regula la actividad objeto de estudio, adicionalmente la ausencia de una supervisión activa por parte de la jefatura, lo que propicia el debilitamiento del Control Interno de la gestión del proceso en estudio.

El efecto más evidente de la situación analizada es un debilitamiento del proceso de control interno de la gestión de la UTSC, adicionalmente una posible desatención del proceso de supervisión y control del mantenimiento de la infraestructura del Muelle de Caldera.

2.1.4. Concerniente a la metodología técnica para efectuar el control y supervisión de los costos relacionados con el mantenimiento de infraestructura.

Revisadas las actividades para determinar la razonabilidad de los gastos de las partidas de mantenimiento, se determina que el informe de razonabilidad del 1° semestre del año 2019, realizado por la UTSC, no contiene una ficha metodológica que demuestre el sustento científico de la fórmula y técnica utilizada para la determinación de la muestra seleccionada.

Ante dicha condición, el documento entregado por la UTSC, indica que se realiza la determinación de la muestra por medio de la aplicación de la fórmula estadística ALEATORIO.ENTRE de MS Excel, esto dando resultado del análisis de la siguiente muestra:

Tabla N°3

CUADRO DE ANÁLISIS DE LA RAZONABILIDAD DE LOS GASTOS MANTENIMIENTO

a Julio 2019.

Numeración Para Análisis Aleatorio	Informe O Correo	Actividad Especifica
1	INFRA-001-2019	Demarcación de línea de atraque
2	INFRA-002-2019	Reparación de malla al costado de talud recubierto en canal externo

3	INFRA-003-2019	Demarcación de pasos peatonales al costado oeste de estancia de trabajadores
4	INFRA-004-2019	Reparación estructural de la báscula 1 (salida de ECO4)
5	INFRA-005-2019	Fabricación de una estructura de soporte para el generador
6	INFRA-006-2019	Demarcación de pasos peatonales en acceso ECO 2 y ECO 3
7	INFRA-007-2019	Fabricación de nuevos rótulos de advertencia
8	INFRA-008-2019	Reparación de orinal en pañol de bodega 1
9	INFRA-009-2019	Instalación y fabricación de obstáculos para evitar el acceso de los mapaches al almacén fiscal.
10	INFRA-010-2019	Limpieza de canales pluviales en sector sur
11	INFRA-011-2019	Limpieza de canales pluviales en sector sur
12	INFRA-012-2019	Mantenimiento de pintura de bitas de puestos 1, 2 y 3.
13	INFRA-013-2019	Fabricación de canasta para instalar en la parte superior de una de las torres
14	INFRA-014-2019	Reparación de daño en estructura en un costado del muelle flotante
15	INFRA-015-2019	Demarcación de pasos peatonales en la calle entre almacén A220 y patio 4

16	INFRA-016-2019	Fabricación de sistema para amarrar cabos a bita del rompeolas
17	INFRA-017-2019	Demarcación horizontal de en las vías internas cercanas al acceso ECO 1.
18	INFRA-018-2019	Restauración del pavimento de adoquín en la calle entre bodega 1 y el almacén A220
19	INFRA-019-2019	Fabricación de nuevos guarda ruedas metálicos
20	INFRA-020-2019	Seguimiento 2do de reparación de daño en estructura en un costado del muelle flotante
21	INFRA-021-2019	Seguimiento 2do de Restauración del pavimento de adoquín en la calle entre bodega 1 y el almacén A220
22	INFRA-022-2019	Restauración del pavimento de adoquín en el acceso a puente de acceso del muelle 4
23	INFRA-023-2019	Restauración del confinamiento de concreto de los rieles en el acceso a puente de acceso del muelle 4

Fuente: Informe de Razonabilidad 1° Semestre 2019, UTSC

De lo cual, solo se seleccionaron las siguientes actividades:

-*"Reparación estructural de la báscula 1 (salida de ECO4)"*.

-*"Fabricación de sistema para amarrar cabos a bita del rompeolas"*.

Lo anterior metodología utilizada, demuestra que el proceso de selección carece de técnica estadística que proporcione certeza, confiabilidad y razonabilidad de los resultados obtenidos para esta revisión;

Además, que permitió dejar por fuera del proceso de revisión por parte de la UTSC, una serie de actividades de mantenimiento más representativas.

Según la condición expuesta anteriormente, se determina que existe el incumplimiento de las Normas de Control Interno que se citan a continuación:

Norma 4.1 “Actividades de control”, de la Normas de Control Interno del Sector Público:

(...)“4.1 Actividades de control 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 introducirles las mejoras que procedan en virtud de los requisitos que deben cumplir para garantizar razonablemente su efectividad. El ámbito de aplicación de tales actividades de control debe estar referido a todos los niveles y funciones de la institución. En ese sentido, la gestión institucional y la operación del SCI deben contemplar, de acuerdo con los niveles de complejidad y riesgo involucrados, actividades de control de naturaleza previa, concomitante, posterior o una conjunción de ellas. Lo anterior, debe hacer posible la prevención, la detección y la corrección ante debilidades del SCI y respecto de los objetivos, así como ante indicios de la eventual materialización de un riesgo relevante”(...

Además, en la Norma 4.2 “Requisitos de las actividades”, Inciso e) de control de las Normas de Control Interno del Sector Público:

(...)“4.2 Requisitos de las actividades de control Las actividades de control deben reunir los siguientes requisitos(...) e). 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.”(...

Adicionalmente, lo encontrado en el Acuerdo N° 2, de la sesión No. 3904, en sus puntos 5), de fecha del 10 de setiembre del 2014, emitido por la Junta Directiva del INCOP.

(...)5) La UTSC debe incluir en su proceso de supervisión del mantenimiento de infraestructura y equipo, el análisis correspondiente de la razonabilidad de los gastos, e incluir los comentarios que correspondan en sus informes trimestrales (implementar a partir de 2015)"(...)

Se logra determinar como causa, la ausencia de una metodología estadística más confiable, para la determinación de la muestra y su análisis completo de la misma.

El efecto primordial de esta condición es que podría brindar información no precisa sobre el estado y la razonabilidad de los rubros de los gastos asociados a la ejecución de los planes de mantenimiento por parte del concesionario, restando confianza a esta información y con ello inducción a posibles tomas de decisiones inoportunas alrededor del objeto de estudio.

3. CONCLUSIONES

De acuerdo con la investigación realizada por parte de la Auditoría Interna; se presentan las siguientes conclusiones:

- Se concluye que existe un deficiente avance de las actividades plasmadas en el informe de diagnóstico de la infraestructura del Muelle de Caldera, en concordancia con los planes de mantenimiento de los últimos 4 años presentados por la empresa concesionaria. Así mismo, una inoportuna gestión de seguimiento y control por parte de la UTSC.
- Como conclusión de la prueba se logra determinar que el 25% del tiempo efectivo de ejecución del plan anual de mantenimiento, se consumió en el proceso de aprobación, provocando las proyecciones de ejecución del plan de mantenimiento fuera inoportuna. Lo anterior, demuestra un proceso de gestión al cual le ha faltado un mayor grado de eficacia por parte de la UTSC.
- Se logra determinar un debilitamiento del proceso de supervisión y control relacionado con la periodicidad de visitas de campo llevadas a cabo por la UTSC, en la correspondiente a la inspección de actividades mantenimiento de infraestructura de los muelles administrados por SPC.
- Se concluye que la actual técnica utilizada para la determinación de la razonabilidad del gasto asociado a la ejecución de los planes de mantenimiento de infraestructura no brinda un soporte técnico eficaz, exhaustivo y representativo sobre la información utilizada para esos efectos.

4. RECOMENDACIONES

En concordancia con las conclusiones antes citadas y en aras de fortalecer, mejorar, mantener y perfeccionar el Sistema de Control Interno, esta Auditoría Interna recomienda lo siguiente:

Al Mba. Alberto Morales Arguello, Gerente General o quien ocupe su cargo:

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 realizar a la fecha del 07/01/2020.

Al Lic. Marvin Sibaja Vanderlucht, Sub Gerente-Jefe de Unidad Técnica de Supervisión y Control) o quien ocupe su cargo:

- 4.2. Llevar acabo un diagnóstico, análisis y diseño de una propuesta sobre el monto presupuestario necesario para sustentar un plan de mantenimiento de infraestructura portuaria que subsane las debilidades consignadas en este apartado. El plazo para la atención de esta recomendación será al 28 de febrero del 2020. (Apartado 2.1.1)
- 4.3. Definir e incluir en los procedimiento o normativa correspondiente de la UTSC, la asignación de un plazo prudencial para realizar la revisión, negociación y aprobación de la propuesta del plan de mantenimiento de infraestructura entregado por el concesionario de Puerto Caldera. El plazo para su cumplimiento es al 31 de marzo del 2020. (Apartado 2.1.2)
- 4.4. Se recomienda efectuar un ajuste en la calendarización de las visitas de supervisión del mantenimiento de infraestructura del Muelle de Caldera, para así dar cumplimiento a lo indicado en la norma, además lograr definir en la normativa oficial el canal de comunicación para tener detalle de las obras de mantenimiento que estén realizando los concesionarios en el Muelle de Caldera. El plazo para cumplir con esta disposición es al 28 de febrero del 2020. (Apartado 2.1.3)
- 4.5. Realizar la elección de una metodología de selección de muestra confiable y comprobada para la selección de las facturas de gasto objeto concerniente a las actividades de mantenimiento de infraestructura. Adicionalmente, efectuar la creación de una ficha técnica o instructivo para estandarizar el uso de esa metodología. El plazo para el cumplimiento de la presente recomendación es al 28 de febrero del 2020. (Apartado 2.1.4)

Atentamente;

Lic. Roberto Aguilar Abarca
Auditor Encargado

Mba. Marvin Calero Álvarez
Auditor Interno

5. ANEXOS

ANEXO 1

VALORACIÓN DE OBSERVACIONES AL BORRADOR DEL INFORME

Estudio de Carácter Especial en la Unidad Técnica de Supervisión y Control.

Resultado / Conclusión	<p>Concerniente con la vinculación del “Informe de la Contratación de Servicios Profesionales de consultoría en Ingeniería para el diagnóstico integral de la Infraestructura de Puerto Caldera”, con relación a los informes de ejecución de los planes de mantenimiento del año 2016-2017-2018 y 1° Semestre 2019</p>
Observación de la Administración	<p>Se interpretó que los porcentajes mostrados en la tabla del oficio CR-INCOP-GG-2019-1182 se referían al avance en la atención del diagnóstico de la infraestructura cuando en realidad se trata de un porcentaje que relaciona la magnitud de la intervención con respecto a la magnitud total del componente de la infraestructura de Puerto Caldera.</p> <p>Para una mayor comprensión se procede a explicar a detalle lo indicado para pavimentos de adoquines en el oficio CR-INCOP-GG-2019-1182. En dicho oficio se expresó que desde el 2016 se han reemplazado 2454 m² de pavimentos de adoquines de los 56574 m² que tiene en total Puerto Caldera, lo que no debe interpretarse que los 56574 m² requieren ser reemplazados. La mayoría de las áreas de adoquines presentan grados de deterioro que no ameritan un reemplazo completo de la estructura de pavimentos como se muestra en la siguiente imagen extraída del diagnóstico en donde las áreas de adoquines se encuentran limitadas por las líneas negras gruesas.</p> <p>Según la imagen anterior las áreas correspondientes al patio 1, calle 4, pantalla y avenida 2 presentan una condición entre muy bueno y aceptable por lo que no ameritan un reemplazo total de la estructura de pavimento de adoquines.</p>

	En aras de contribuir con la correcta interpretación de la información se procede a actualizar la tabla del oficio CR-INCOP-GG-2019-1182 siguiendo la interpretación ejecutada por la auditoría en el informe borrador (se resaltan en amarillo los cambios).
¿Se acoge?	Si <input checked="" type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos de la Auditoría Interna	Se acoge la información suministrada, esto dado que precisa los datos solicitados inicialmente por la Auditoría Interna en su oficio CR-INCOP-AI-2019-374

Resultado / Conclusión	Sobre el avance de cumplimiento del plan de mantenimiento del periodo 2019 al mes de Octubre 2019.
Observación de la Administración	Esta UTSC recomienda respetuosamente se considere que la obligación contractual del concesionario de realizar labores de mantenimiento no depende de la aprobación por parte del INCOP del Plan de Mantenimiento, basado en lo anterior el Concesionario inicia sus actividades de mantenimiento desde el mes de Enero (inicio del periodo) mismas que son supervisadas y controladas por UTSC, como queda patente en la documentación aportada, por lo que no se pierde gestión operativa (ver informes de visitas de enero a marzo), de ahí que no es exacto afirmar que se consumió un 25% del plazo de mantenimiento
¿Se acoge?	Si <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
Argumentos de la Auditoría Interna	Se acoge parcialmente esto porque el elemento generados del hallazgo es el tiempo de duración del proceso de aprobación del plan de mantenimiento por parte de la UTSC, lo cual el elemento de análisis no es la ejecución del plan en el primer trimestre, sin embargo, si se ajusta la redacción dado que si existió ejecución de las obras calendarizadas en el 1 trimestre del 2019.

Resultado / Conclusión	Concerniente a la metodología técnica para efectuar el control y supervisión de los costos relacionados con el mantenimiento de infraestructura
------------------------	---

Observación de la Administración	el estudio no tiene como objetivo revisar las 23 actividades, únicamente se está aplicando el estudio a 2. Basado en lo anterior se recomienda respetuosamente que se considere una mejora en la redacción debido a que puede interpretarse que se deben revisar todas las 23. Adicionalmente se aclara que el estudio presenta un carácter muy enfocado en la ingeniería por lo que se recomienda reconsiderar el comentario expresado sobre el experto en finanzas en el proceso.
¿Se acoge?	Si <input type="checkbox"/> No <input checked="" type="checkbox"/> Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos de la Auditoría Interna	No se acoge, esto porque lo indicado por la unidad no es de recibo dado que el cuerpo del hallazgo es relacionado por la ausencia de una metodología utilizada que genere confianza para la determinación de la razonabilidad del gasto de mantenimiento.