

CR-INCOP-AI-I-2021-0013



AUDITORÍA INTERNA - INSTITUTO COSTARRICENSE DE PUERTOS DEL PACÍFICO

INFORME SOBRE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA GESTIÓN DE
MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA PORTUARIA Y LOS COMPONES DE LA AYUDA A LA
NAVEGACIÓN RESPONSABILIDAD DEL INCOP.

DICIEMBRE, 2021

**INFORME SOBRE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA GESTIÓN DE
MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA PORTUARIA Y LOS COMPONES DE LA AYUDA A LA
NAVEGACIÓN RESPONSABILIDAD DEL INCOP.**

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	3
1. INTRODUCCIÓN	4
1.1. Origen del Estudio.....	4
1.2. Objetivo General	4
1.2.1. Objetivos Específicos	4
1.3. Alcance del estudio	4
1.4. Cumplimiento de Normas Técnicas de Auditoría.....	4
1.5. Marco de Criterios utilizados objeto de estudio	5
1.6. Normas técnicas para cumplir	5
1.7. Limitaciones del Estudio	7
1.8. Comunicación preliminar de los resultados de la Auditoría	7
2. RESULTADOS.....	8
2.1. Concerniente a la ausencia de normativa relacionada con la diseño, ejecución, control y retroalimentación de los planes de mantenimiento de infraestructura y ayudas a la navegación propiedad del INCOP.	8
2.2. En relación con el proceso de creación, ejecución y supervisión de los planes de mantenimiento de la infraestructura portuaria y las ayudas a la navegación del INCOP.....	11
3. CONCLUSIONES	22
4. RECOMENDACIONES	22
1. ANEXOS.....	24

RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

Se revisó la documentación, registros y los procesos llevados a cabo en relación con los planes de mantenimiento de la infraestructura y las ayudas a la navegación del INCOP, realizando pruebas selectivas y aleatorias, mediante la revisión de documentación soporte, utilizando técnicas como entrevistas e indagaciones y vistas de campo, 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 de la gestión de mantenimiento de la infraestructura portuaria y los componentes de la ayuda a la navegación responsabilidad del INCOP, recalcando la importancia del valor público de las acciones llevadas a cabo por la administración, 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 el marco normativo que razonablemente no permite comprobar una aplicación eficiente y eficaz del proceso de Planificación, Ejecución, Control y Retroalimentación de los planes de mantenimiento y además, no se logra determinar la existencia de un sistema de gestión de mantenimiento de la infraestructura y ayudas de navegación del INCOP, aspectos que serán desarrollados 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 con relación al proceso sobre la gestión de mantenimiento de la infraestructura portuaria y los componentes de la ayuda a la navegación responsabilidad del INCOP.

INFORME SOBRE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA GESTIÓN DE MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA PORTUARIA Y LOS COMPONES DE LA AYUDA A LA NAVEGACIÓN RESPONSABILIDAD DEL INCOP.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Origen del Estudio

El presente estudio nace de la ejecución del plan de trabajo, 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.

1.2. Objetivo General

Determinar la razonabilidad del proceso de mantenimiento de la Infraestructura requerida para prestar los servicios portuarios y el servicio de ayudas a la navegación, con el fin de establecer posibles áreas de mejora y que sean susceptibles de fortalecimiento.

1.2.1. Objetivos Específicos

- Analizar el marco normativo interno relacionado con el tema de mantenimiento de infraestructura portuaria y ayudas a la navegación, con fin de determinar si este es razonablemente efectivo para garantizar el funcionamiento de un sistema de gestión de mantenimiento portuario institucional.
- Analizar la gestión efectuada por la Dirección de Operaciones Portuarias en la creación, ejecución y supervisión de los planes de mantenimiento de la infraestructura portuaria y las ayudas a la navegación del INCOP, para determinar la existencia de un sistema de gestión de mantenimiento portuario.

1.3. Alcance del estudio

En esta auditoría especial, la unidad objeto de estudio será la Dirección Portuaria, enfocándose en el marco de sus funciones, concerniente a la su gestión. Asimismo, el estudio abarcará las gestiones relacionadas con este proceso comprendidas entre el 01/01/2021 y el 30/06/2021, el cual se ampliará en aquellas circunstancias que así se amerite.

1.4. Cumplimiento de Normas Técnicas de Auditoría

El estudio se realizó con observancia en el Reglamento de Organización y Funcionamiento de esta Auditoría¹, Normas Generales de Auditoría para el Sector Público² y Las Normas para el Ejercicio de la

¹ Publicada en la Gaceta No. 153 del 10 de agosto del 2010.

² Publicada en la Gaceta No. 236 del 08 de diciembre del 2006.

Auditoría Interna en el Sector Público³, entre otros y en lo que pudieran resultar aplicables.

1.5. Marco de Criterios utilizados objeto de estudio

- Ley N°1721 “Ley Orgánica INCOP”, Artículo N°2, inciso b, c y d.
- Ley N°8292 “Ley General de Control Interno”, artículo N°7, N°8 a) y c), N°10, N°15 y N°19.
- Norma 1.2 “Objetivos del SCI”, de las Normas de Control Interno del Sector Publico.
- Norma 1.3 “características del SCI”, de las Normas de Control Interno del Sector Publico.
- Norma 3.1 “Valoración de Riesgo”, de las Normas de Control Interno del Sector Publico.
- Norma 4.1 “Actividades de control”, de la Normas de Control Interno del Sector Publico.
- Norma 4.2 “Requisitos de las actividades de control”, de la Normas de Control Interno del Sector Publico.
- PROC-DP-03 Procedimiento de sup. y eval. muelles administrados.
- Mejores prácticas en sistemas de gestión de mantenimiento.
- Cualquiera otra documentación interna como contratos, convenios, carteles, etc. Que sean vinculantes con el objeto de estudio.

1.6. Normas técnicas para cumplir

Los resultados y la implantación de las recomendaciones del presente informe, se registrará entre otros, por lo dispuesto en los artículos Nos. 36, 37, 38 y 39 de la Ley General de Control Interno, los cuales en la parte que interesa señalan literalmente lo siguiente:

“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

³ Publicado en La Gaceta N° 28 del 10 de febrero, 2010

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 37. —Informes dirigidos al jerarca. Cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este deberá ordenar al titular subordinado que corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente.

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 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”

1.7. Limitaciones del Estudio

Durante el desarrollo de esta indagación, no se presentaron limitaciones que provocaran algún tipo de atraso en el proceso del estudio.

1.8. Comunicación preliminar de los resultados de la Auditoría

La comunicación preliminar de los principales comentarios, conclusiones y recomendaciones producto del estudio a que alude el presente informe, se efectuó el pasado 07 de diciembre de 2021 en las oficinas de la Auditoría Interna, en Puerto Caldera. Estando presentes Mba. Alberto Morales Arguello Gerente General, Ing. Jeison Carranza Villalobos Director Portuario; Lic. Ileaneth Canessa Alfaro Asesora Gerencia; Mba. William Peraza Contreras Auditor Interno A.I y Lic. Roberto Aguilar Abarca Auditor Encargado. Dicha actividad se convocó mediante el oficio CR-INCOP-AI-2021-0388, dirigido a la Gerencia General con copia a la Dirección de Operaciones Portuarias.

El borrador del presente informe se entregó también el 07 de diciembre de 2021, en versión digital, a la Gerencia General con copia a la Dirección de Operaciones Portuarias, mediante el oficio CR-INCOP-AI-2021-0393, con el propósito de que las instancias señaladas formularan y remitiera a esta Auditoría, las observaciones que considerara pertinentes sobre su contenido.

Al no tener respuesta por parte de la Gerencia General donde se detallara algún detalle sobre el informe en cuestión, se considera la aceptación del informe por parte de la Dirección de Operaciones Portuarias y la Gerencia General.

Se previene que es responsabilidad de esa administración, el tomar las medidas pertinentes para mitigar los riesgos producto de las áreas de oportunidad presentadas en este informe, con el fin de evitar la materialización de estos, mientras se ejecutan las recomendaciones en el tiempo solicitado.

2. RESULTADOS

A continuación, se presentan los resultados más importantes acerca de las áreas de oportunidad consignadas en el estudio, las causas estimadas de dichas condiciones y posibles efectos que se estaría en riesgo de materializar, de continuar con éstas.

2.1. Concerniente a la ausencia de normativa relacionada con la diseño, ejecución, control y retroalimentación de los planes de mantenimiento de infraestructura y ayudas a la navegación propiedad del INCOP.

Al respecto a este apartado, se realizó la revisión de la normativa vinculante con el objeto de estudio, sobre este particular, se efectuó la validación del procedimiento denominado "*PROC-DP-03 Procedimiento de supervisión y evaluación de los muelles administrado*", para determinar si esa norma asegura una gestión integral de las fases de planificación, ejecución, control y retroalimentación de los planes de mantenimiento del Muelles Administrados y las ayudas a la navegación del INCOP.

Al tenor de lo indicado, se procedió a evaluar la normativa mencionada considerando la valuación de los parámetros de suficiencia y cumplimiento, según los puntos de control expuesto en dicho procedimiento. Como resultado de esta revisión se consignó que durante el periodo de junio del 2020 a agosto del 2021, se lograron determinar los siguientes resultados:

Para el periodo de junio 2020 a enero 2021, no se logró determinar minutas o algún otro medio de comprobación en el que se corroborara la ejecución de las reuniones trimestrales concerniente a la gestión de mantenimiento, llevadas a cabo con el personal de los Muelles Administrados.

En lo que corresponde al periodo comprendido entre febrero 2021 y agosto del 2021, las minutas emitidas de las visitas efectuadas no cuentan con firmas de los participantes, además estas minutas no fueron remitidas a los administradores de los muelles, según lo indicado por los funcionarios de esos centros de operación.

Por otro lado, no se logró evidenciar la existencia de una matriz de control requerida en el procedimiento supra, esta se utilizará por el Director Portuario para realizar las visitas a los distintos muelles.

Así mismo, no se determinó la existencia de planes de acción en temas relacionados con la gestión de mantenimiento de la infraestructura portuaria y ayudas a la navegación, aspecto que fue indicado por el Director de Operaciones Portuarias, señalando que: "*no se logra encontrar ninguna inconsistencia en el transcurso de sus visitas y giras de campo*".

En concordancia con lo expuesto, fue necesario validar la existencia de alguna normativa interna que regulara de manera específica la planificación, ejecución, control y retroalimentación de los planes de mantenimiento. A este respecto, el Director Portuario indicó que: *"no existe una norma específica, pero que si existió en algún momento la cual fue derogada"*.

Ante lo indicado anteriormente, se consultó al Unidad de Planificación Institucional sobre qué motivó la derogación del procedimiento denominado *"PROC-DP-01 Procedimiento para el Mantenimiento Correctivo V.02"*; señalando la titular de esa unidad que: *"dicho acto administrativo fue a solicitud del titular de la Dirección Portuaria en su oficio CR-INCOP-DOP-2020-0100"*, que en lo que interesa señala:

... "dichas reformas fueron producto de la revisión de la normativa de la DOP, así definido en el Plan de Acción ASCI 2019" ...

Considerando la situación expuesta, se efectuó la revisión de la Autoevaluación del Sistema de Control Interno (ASCI) del periodo 2019 de la DOP, confirmando como única medida contemplada en ese año, fue la siguiente: *"Desarrollar acciones para mejorar el marco normativo que regula los procesos y subprocesos, acorde a las funciones que realiza la DOP"*.

Sobre ese particular, el análisis realizado por esa Dirección en el ASCI 2019, se determinó que el componente ACTIVIDADES DE CONTROL (es el espacio donde el ASCI valora la suficiencia del marco normativo que regula a esa dirección), cumplía un 100% de todos los ítems de evaluación considerados en ese eje. No obstante llama la atención, que a pesar de haber cumplido el 100%, la medida consignada en el plan de acción del ASCI, está directamente relacionada a ese eje.

Como resultado de esa medida de mejora, se evidenció que efectivamente se derogará el procedimiento *"PROC-DP-01 Procedimiento para el Mantenimiento Correctivo V.02"*, mismo que contemplaba aspectos técnicos y operativos acerca de la gestión sobre el mantenimiento de infraestructura portuaria y ayudas a la navegación responsabilidad del INCOP.

La condición anterior, no estaría en armonía con lo indicado en la Ley N°1721 "Ley Orgánica INCOP", Artículo N°2, inciso B y C, que indica lo siguiente:

... "Artículo 2º.- Como institución autónoma de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propios, el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico gozará de la autonomía administrativa establecida por la Constitución Política, la que le confiere completa independencia en materia de administración, debiendo guiarse exclusivamente por las decisiones emanadas de su Junta Directiva, cuyos miembros actuarán conforme a su criterio, con apego a la Constitución, a las leyes y reglamentos pertinentes y a los principios de la técnica, siendo responsables de su gestión en forma total e ineludible. Para cumplir los objetivos, corresponderán al Instituto los siguientes deberes y atribuciones:

b. Ejercer, en cumplimiento de los lineamientos establecidos en el inciso a) anterior, las atribuciones de autoridad portuaria superior y de coordinación en materia funcional y administrativa, sobre las labores que se desarrollen en los puertos de Puntarenas, Caldera, Quepos, Golfito y Punta Morales en la provincia de Puntarenas, así como en cualquier otro que se establezca en el litoral pacífico del país.

c. Realizar la planificación específica de las obras, instalaciones portuarias y facilidades conexas necesarias para la prestación de los servicios portuarios en el litoral pacífico del país, así como coordinar y fiscalizar el desenvolvimiento de las actividades portuarias y de transporte dentro de los recintos portuarios"... (El subrayado no es parte del original)

De igual manera, no estaría en consonancia con lo indicado en las Normas de Control Interno para el Sector Público, en sus apartados, 4.1 "Actividades de control" y 4.2 "Requisitos de las actividades de control", que lo que interesa señala:

..."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 subrayado no es parte del original)

..."4.2 Requisitos de las actividades de control: Las actividades de control deben reunir los siguientes requisitos: b). Respuesta a riesgos. Las actividades de control deben ser congruentes con los riesgos que se pretende administrar, lo que conlleva su dinamismo de acuerdo con el comportamiento de esos riesgos."... (El subrayado no es parte del original)

Finalmente, no se estaría en correspondencia con lo indicado en el procedimiento denominado PROC-DP-03 Procedimiento de supervisión y evaluación de los muelles administrado, en sus incisos 1B y 1C, que indican respectivamente lo siguiente:

..."1B) Realizar las supervisiones y verificaciones de las funciones ejecutadas en muelles de Puntarenas, Quepos y Golfito, trimestralmente o cuando se considere necesario, mediante las visitas en sitio. Para evaluar, se podrá tomar en cuenta una persona perteneciente a la Dirección Operaciones Portuarias; que no pertenezca a dicha terminal.

1C) Las revisiones contemplarán los informes mensuales de labores, la evaluación trimestral del POI y los procedimientos adscritos a cada muelle (mediante la aplicación de las matrices de control definidas)"...

Las condiciones desarrolladas en este apartado obedecen a que el marco regulatorio que rige el proceso de supervisión de las actividades ejercidas en los muelles del INCOP, presenta debilidades, que son proclives a limitar una sana ejecución en la gestión integral de un plan de mantenimiento, aunado que no se presenta puntos de control que generen confianza en el proceso de planeación, ejecución, control y retroalimentación del mantenimiento de infraestructura y ayudas a la navegación responsabilidad del INCOP, dado que no se tiene instrumentalizado dichos controles durante el periodo del estudio.

Las condiciones supra debilitan el sistema de control interno concerniente al sistema de gestión de mantenimiento de la infraestructura portuaria y ayudas la navegación responsabilidad del INCOP, en los aspectos antes señalados, producto a las debilidades normativas que regula la planificación, ejecución, control y retroalimentación de los planes de mantenimiento y las ayudas a la navegación.

Adicionalmente; tal debilidad podría limitar la toma de decisiones oportunas por parte de la Gerencia General y la Junta Directiva en temas de inversión y reparación de la infraestructura portuaria y ayudas a la navegación, entre otras que podrían derivarse de tales condiciones.

2.2. En relación con el proceso de creación, ejecución y supervisión de los planes de mantenimiento de la infraestructura portuaria y las ayudas a la navegación del INCOP.

Es de vital importancia valorar y analizar la gestión efectuada por la Dirección de Operaciones Portuarias en la planificación, ejecución, control y retroalimentación de los planes de mantenimiento de la infraestructura portuaria y las ayudas a la navegación responsabilidad del INCOP y la existencia de un sistema de gestión de mantenimiento; dado que la ausencia de ese sistema puede poner en riesgo la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios portuarios que brinda el INCOP.

En consideración a lo anterior, se realizó consulta a la Dirección de Operaciones Portuarias, para determinar la existencia de un diagnostico integral de las instalaciones portuarias y ayudas a la navegación que fuese base de elaboración de los planes de mantenimiento confeccionados en el año 2020 en los Muelles de Puntarenas, Quepos y Golfito.

Como respuesta de lo anterior, el director de esa dirección indicó lo siguiente:

... "se indica que según el acervo documental que mantiene este despacho, los planes se realizaban y actualizaban conforme a las condiciones y mejoras en infraestructura y equipos, tareas rutinarias de conservación y limpieza, todo bajo la supervisión del ingeniero contratado por este despacho" ... El subrayado no es parte del original

Según lo expuesto anteriormente, los planes de mantenimiento fueron efectuados con base a actividades de conservación y limpieza, validado por un ingeniero contratado. Sobre ese particular, se determinó que los planes de mantenimiento efectuados en el año 2020 en los diferentes puertos carecen de obras mayores sustentadas en un análisis estructural de esas instalaciones y de las ayudas a la navegación; circunscribiéndose la mayoría de las actividades de esos planes, en obras misceláneas o menores (limpieza general, luminarias, pintura y otros).

Aunado a la anterior, se logra comprobar que el plan de mantenimiento del Muelle de Golfito fue elaborado por el Administrador de ese Muelle, a diferencia de los otros Muelles (Puntarenas y Quepos) que los planes fueron elaborados por el ingeniero contratado por esa dirección, situación que contradice lo señalado anteriormente por el Director Portuario.

Ante la ausencia de un diagnóstico de las instalaciones portuarias que sirva de insumo para un plan de mantenimiento integral, el Director Portuario informó que se están realizando acciones en el año 2021, o así las cosas se determinan, que los planes de mantenimiento objeto de estudio carecieron en el momento de su creación, de una base técnica sustentable que sirviera para clasificar o priorizar aquellas áreas o componentes que requieren una intervención inmediata según corresponda, a ese respecto el Director Portuario comentó lo siguiente:

... "Precisamente, como parte de la vigilancia y buen cuidado a las instalaciones públicas de las que INCOP es responsable de mantener en buen estado y conservación, y por recomendaciones emitidas por el Instituto Nacional de Seguros en la renovación de pólizas de responsabilidad civil y contra incendios 2020-2021, es que se origina la licitación abreviada 2021LA-000001-0019200001 para contratar los "Servicios de ingeniería para análisis estructural de Muelle Quepos y Muelle Golfito y Plan de Mantenimiento de Muelle Puntarenas"... El subrayado no es parte del original

Pese que los planes de mantenimiento del periodo 2020 carecen de una base técnica para su creación, se continuo con el análisis de la ejecución de dichos planes, para lo cual; se efectuó la revisión del avance de las actividades programadas versus la ejecución presupuestaria correspondiente, cuyos resultados serán desarrollados en los párrafos siguientes.

En el informe de ejecución semestral emitido a Julio 2021 por parte de la administración del muelle de Puntarenas, acerca del plan de mantenimiento de dicho centro de operación, se citó lo siguiente:

... "Es importante elucidar que, si bien es cierto, la ejecución del Plan Presupuesto del primer semestre ha sido porcentualmente bajo, por cuanto dos de las metas más relevantes para este año 2021 no se han alcanzado a ejecutar" ... a saber:

Tabla N°1
Proyectos sin ejecutar
Muelle de Puntarenas
Año 2021

Lugar	Actividad	Estado	Presupuesto	Justificación
Muelle Puntarenas	Sandblasting y Pintura de los Pilotes de muelle	Pendiente	114,870,000.00	Pendiente del análisis estructural del muelle por parte de la empresa Camacho y Mora, para la elaboración de las especificaciones técnicas del cartel.
Muelle Puntarenas	Sustitución de Vigas Doble Tee y Losa	Pendiente	113,000,000.00	Pendiente del análisis estructural del muelle por parte de la empresa Camacho y Mora, para la elaboración de las especificaciones técnicas del cartel.

Fuente: Elaboración propia con información del Informe 1° Semestre año 2021, Muelle de Puntarenas

Adicionalmente, se consigna que la obra denominada "Sandblasting y Pintura de los Pilotes de muelle" fue presupuestada también en el año 2020 y no se realizó dicha actividad, lo que evidencia una debilidad en la planificación de ese proyecto.

Además, las justificaciones a las actividades señaladas en el cuadro anterior fueron sustentada por el Administrador del Muelle de Puntarenas en su informe semestral de labores, indicando que: "*ante la ausencia de análisis estructural y diagnostico profesional para efectuar las obras se están deteniendo*". Tal comentario ratifica que ante la ausencia de un diagnostico profesional sobre el estado de los muelles, debe llamar la atención de la administración, el crear metas y asignar presupuesto sin contar con una base técnica que sustentara dichas actividades operativas de corto plazo.

De acuerdo con el informe de ejecución presupuestaria al mes de octubre 2021, sobre las obras de la reparación del duque de alba, indicadas en el POI 2021 del Muelle de Puntarenas y que ascienden a €927 millones, a la fecha de este estudio, tal obra no ha sido adjudicada, por lo que se estima dichos recursos no serán ejecutados en su totalidad en el periodo 2021.

Aunado a la anterior, en el mismo informe de ejecución presupuestaria citado anteriormente, se determina que en la partida 5-02-04 "Obras Marítimas y Fluviales", se asignó un presupuesto original por el monto de €1.215 millones, sin embargo, se realizaron devoluciones por la suma de €736 millones, dicho monto representa el 60.59% del presupuesto original.

Las dos condiciones señaladas en los párrafos anteriores, lo que evidencia es una ineficiente y débil gestión en la ejecución de los proyectos planificados en el Muelle de Puntarenas.

Tabla N°2
Proyectos sin ejecutar
Muelle de Quepos
Año 2021

Lugar	Actividad	Estado	Presupuesto	Justificación
Muelle Quepos	Estructura de muelle y puente de acceso	No se ejecuto	150.000.000.00	Pendiente del análisis estructural del muelle por parte de la empresa Camacho y Mora, para la elaboración de las especificaciones técnicas del cartel.

Fuente: Según información suministrada por Administradora del Muelle.

Por otro lado, en el caso del Muelle de Quepos, presentó un presupuesto inicial para el año 2021 de €250 millones en la partida 5-02-04 "Obras Marítimas y Fluviales", de la cual se devolvieron €150 millones que corresponde al 60% del presupuesto asignado, a este respecto la Administradora de ese Puerto, indicó que se debía esperar el informe de la contratación del estudio estructural de los muelles llevado a cabo por la DOP, en la que se definirían los trabajos a ejecutar a la estructura de muelle y puente de acceso; esta condición presenta la misma debilidad señala en el Muelle de Puntarenas.

En otro orden de ideas, continuando con el análisis de la gestión de mantenimiento, en este caso relacionadas con las Ayudas de Navegación, específicamente a su estado físico y funcionalidad (lo que visualmente se pudo observar), se determinó las siguientes situaciones:

Tabla N°3
Resultado del funcionamiento de las Ayudas a la Navegación
Agosto – Setiembre 2021

Ubicación	Cantidad de Faros o baliza	Cantidad de Boyas	Faros o balizas con daños	Boyas con daños	% de Afectación	Observación
Isla Negritos	1	0	0	0	0	Está en funcionamiento el día de la observación.
Cabo Blanco	1		1		100%	Se determina que no estaba funcionamiento. Gira el 14 de setiembre del 2021.
Herradura	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	No se realizó visita a este faro.
Muelle Quepos	1	0	1	0	100%	Se determina que no estaba funcionamiento.

						Gira el 12 de agosto del 2021.
Muelle Golfito	4	3	0	0	0%	No se tiene daño en funcionamiento, pero se logra determinar al momento de revisar el estado de los faros y boyas, que la baliza de entrada del canal de acceso se encuentra en muy mal estado.
Muelle Puntarenas	2	8	0	3	37.5% en boyas	Se lograr determinar que la boya N°3, 5 y 10 no estaban en funcionamiento en el momento de la inspección.
Muelle Caldera	0	5	0	0	0%	Están en funcionamiento el día de la observación

Fuente: Elaboración Propia

Como ilustración de los daños y estado de algunos componentes de ayudas a la navegación, se muestran las siguientes imágenes:

Foto N°1

Faro de Quepos No enciende
Muelle de Quepos



Fuente:Elaboración Propia

Foto N°2

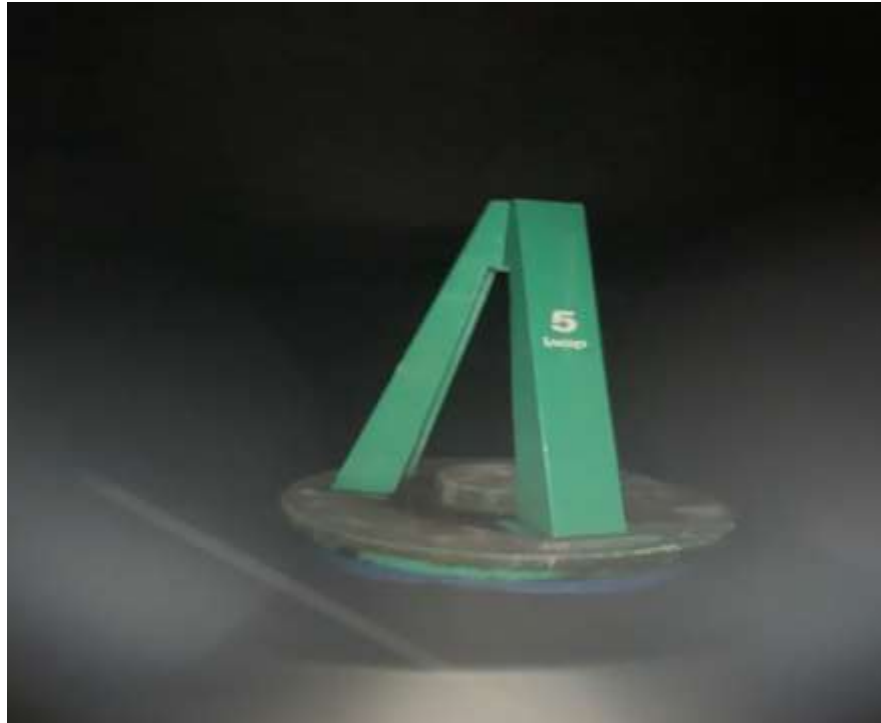
Faro canal de acceso Golfito estructura mal estado.
Muelle de Golfito



Fuente: Elaboración Propia

Foto N°3

Boyas N°5, Fuera de Funcionamiento (Sin Baliza)
Muelle de Puntarenas



Fuente: Elaboración Propia

Foto N°4

Boya Naufragio del Neptuno (Fuera de Funcionamiento)
Muelle de Puntarenas



Fuente:Elaboración Propia

Foto N°5

Boya N°3 Dañada ubicada en el muelle (Fuera de Servicio)
Muelle de Puntarenas



Fuente:Elaboración Propia

Según la información consignada, se determinó que no existe un plan de mantenimiento formal escrito y aprobado para las ayudas a la navegación, no obstante, según señaló el Director Portuario; *“se cuenta con una contratación de mantenimiento de faros que inició en el mes de Julio 2021, sin embargo, para el caso de las boyas no existe una contratación y que solo se hacen acciones correctivas cuando existe algún problema”*.

Ante lo anterior, es clara la existencia de un débil proceso de gestión del mantenimiento de los componentes de ayudas a la navegación, que son responsabilidad directa de la Dirección de Operaciones Portuarias.

Por otro lado, se valuó lo concerniente a los controles existentes para determinar el desempeño esperado en la ejecución de los planes de mantenimiento, además, se indagó acerca de la existencia de acciones tendiente a fortalecer debilidades de dicha gestión. Sobre este particular, se determinó que no existen indicadores de gestión que brindaran el grado de avance y cumplimiento del proceso del mantenimiento, como tampoco actividades de mejora continua producto de las visitas a los Muelles efectuadas por esa

Dirección, aspecto que no contribuye al fortalecimiento de la mejora continua entorno a dicha gestión.

Para finalizar, llama la atención que en el SEVRI y ACSI de la Dirección de Operaciones Portuarias no cuentan con medidas o planes de acciones que disminuyan la materialización de las condiciones aquí citadas. Con respecto al SEVRI y ACSI de los años 2020 y 2021, prácticamente son iguales, no contienen ninguna diferencia a nivel de identificación de riesgos y lo más relevante, es que la administración de los riesgos son categorizados como leves o bajos, suponiendo que los controles actuales son suficientes para que esos riesgos no se materializaran, sin embargo, con lo consignado en este informe se demostró que la Gestión de Riesgos y Autoevaluación del Sistema de Control Interno no son eficaces, por lo que; ante una eventual materialización de un evento podría poner en riesgo el logro de los objetivos de esa Dirección y por ende los institucionales, con las responsabilidades que eventualmente esto podría acarrear.

Según el análisis de las condiciones expuestas, no sería correspondiente a lo establecido en *Ley N°8292 "Ley General de Control Interno"*, artículo N°7, N°8 incisos a) y c), N°10, N°15 y N°19, que cita:

*... "Artículo 7º-**Obligatoriedad de disponer de un sistema de control interno.** Los entes y órganos sujetos a esta Ley dispondrán de sistemas de control interno, los cuales deberán ser aplicables, completos, razonables, integrados y congruentes con sus competencias y atribuciones institucionales. Además, deberán proporcionar seguridad en el cumplimiento de esas atribuciones y competencias; todo conforme al primer párrafo del artículo 3 de la presente Ley"...* El subrayado no es parte del original.

*... "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(...)

c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones"... El subrayado no es parte del original.

*... "Artículo 15.-**Actividades de control.** Respecto de las actividades de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:*

a) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus

funciones.

b) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definen claramente, entre otros asuntos, los siguientes:

ii. La protección y conservación de todos los activos institucionales.

iii. El diseño y uso de documentos y registros que coadyuven en la anotación adecuada de las transacciones y los hechos significativos que se realicen en la institución. Los documentos y registros deberán ser administrados y mantenidos apropiadamente.... El subrayado no es parte del original.

..."Artículo 19.-**Responsabilidad por el funcionamiento del sistema.** El jerarca y los respectivos titulares subordinados de los entes y órganos sujetos a esta Ley, en los que la Contraloría General de la República disponga que debe implantarse el Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional, adoptarán las medidas necesarias para el adecuado funcionamiento del Sistema y para ubicarse al menos en un nivel de riesgo institucional aceptable"... El subrayado no es parte del original.

En concordancia con la condición expuesta en ese apartado, se determina el incumplimiento en las Normas de Control Interno del Sector Público en sus apartados Norma 1.2 "Objetivos del SCI", Norma 1.3 "características del SCI", Norma 3.1 "Valoración de Riesgo" y Norma 4.1 "Actividades de control" que indican lo siguiente:

..."1.2 **Objetivos del SCI** El SCI de cada organización debe coadyuvar al cumplimiento de los siguientes objetivos:

a. Proteger y conservar el patrimonio público contra pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal. El SCI debe brindar a la organización una seguridad razonable de que su patrimonio se dedica al destino para el cual le fue suministrado, y de que se establezcan, apliquen y fortalezcan acciones específicas para prevenir su sustracción, desvío, desperdicio o menoscabo. (...)

c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones. El SCI debe coadyuvar a que la organización utilice sus recursos de manera óptima, y a que sus operaciones contribuyan con el logro de los objetivos institucionales"...El subrayado no es parte del original.

..."1.3 Características del SCI: El SCI debe reunir las siguientes características: a. Ser aplicable. El funcionamiento del SCI debe responder a las características y condiciones propias de la institución (...) b. Ser completo. El SCI debe considerar la totalidad de la gestión institucional, y en él deben estar presentes los componentes orgánicos y funcionales. c. Ser razonable. El SCI debe estar diseñado para lograr los objetivos del sistema y para satisfacer con la calidad suficiente y necesaria las necesidades de la institución, con los recursos que ésta posee y a un costo aceptable. d. Ser integrado. Los componentes funcionales y orgánicos del SCI deben interrelacionarse adecuadamente e incorporarse en la gestión institucional. e. Ser congruente. El SCI debe ajustarse a las necesidades, capacidades y demás condiciones institucionales y estar enlazado con el bloque de legalidad."... El subrayado no es parte del original.

..."3.1 Valoración del riesgo: El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben definir, implantar, verificar y perfeccionar un proceso permanente y participativo de valoración del riesgo institucional, como componente funcional del SCI. Las autoridades indicadas deben constituirse en parte activa del proceso que al efecto se instaure"... El subrayado no es parte del original.

..."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"... El subrayado no es parte del original.

Se logra determinar que la principal causa que originan las condiciones señaladas en este apartado es la ausencia de un sistema de gestión integral de mantenimiento de infraestructura portuaria y ayudas de la navegación responsabilidad del INCOP, esto considerando que el actual plan de mantenimiento no se encuentra integrado en todos sus componentes entendidos estos como planeación, ejecución, control y retroalimentación que soporten la toma de decisiones.

Uno de los efectos primordiales es el debilitamiento del sistema de control de interno y la ausencia de una valoración de riesgos y autoevaluación del control interno más rigurosa que soporte acciones y toma de decisiones, adicionalmente se puede determinar que ante los eventuales deterioros de la infraestructura portuaria y ayudas a la navegación, se vea debilitado el servicio brindado por la institución, exponiendo al misma a responsabilidades de diferente índole.

3. CONCLUSIONES

La normativa objeto de análisis no garantiza razonablemente que el proceso integral de los planes de mantenimiento en sus aristas de la planeación, ejecución, control y retroalimentación sean suficientes para guiar los esfuerzos tendientes a implementar un sistema de gestión de mantenimiento efectivo y eficiente.

El actual proceso de mantenimiento que lleva acabo de la Dirección de Operaciones Portuarias, no garantiza razonablemente la existencia de un sistema integral de gestión de mantenimiento que permita acciones remediales y preventivas de los diferentes componentes de los puertos administrados por el INCOP y las ayudas a la navegación responsabilidad de la institución.

4. RECOMENDACIONES

Una vez realizado el presente estudio, se establecen una serie de recomendaciones con el objeto de agregar valor a las áreas de oportunidad identificadas, por lo tanto, se estima pertinente que se giren las instrucciones oportunas con el objeto de que se establezcan las acciones necesarias para su cumplimiento:

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

- 4.1 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 Ley N°8292 "Ley General de Control Interno", en su artículo N°12, inciso c).

Plazo de Implementación: 17/12/2021

Ver Apartado N.º 2.1 de este informe

Al Lic. Jeison Carranza Villalobos, Director Portuario o quien ocupe su cargo:

- 4.2 Diseñar formalmente por escrito y aprobado un Sistema de Gestión Integral de Mantenimiento de la Infraestructura Portuaria y Ayudas a la Navegación de todos los muelles administrados

por el INCOP, que garantice razonablemente la protección y conservación de la infraestructura y con ello la eficiencia y eficacia de las operaciones brindadas en los centros portuarios.

Plazo de Implementación: 30/06/2022

Ver Apartado N.º 2.2 de este informe

- 4.3 Elaborar un cronograma para la implementación del Sistema de Gestión Integral de Mantenimiento de la infraestructura portuaria y ayudas a la navegación responsabilidad del INCOP, dicho cronograma deberá contener al menos los siguientes elementos: Actividad, Responsable, Fecha Inicio, Fecha Finalización, Indicador de Desempeño y Producto esperable de la actividad, entre otros que la administración considera pertinentes.

Plazo de Implementación: 30/06/2022

Ver Apartado N.º 2.2 de este informe

- 4.4 Fortalecer el marco normativo interno, que garantice la existencia de un sistema de gestión de mantenimiento integral en los puertos administrados por el INCOP y las ayudas a la navegación. Esa normativa debe garantizar un razonable proceso de instrumentalización para realizar dichas actividades, como también, indicar el nivel de supervisión que tendrá la Dirección de Operaciones Portuarias en el proceso de gestión de los Planes de Mantenimiento.

Plazo de Implementación: 30/03/2022

Ver Apartado N.º 2.1 de este informe

Roberto Aguilar Abarca
Auditor Encargado
INCOP

William Peraza Contreras
Auditor Interno, AI.
INCOP

1. ANEXOS

CUADRO DE OBSERVACIONES

Recomendación	N/A		
Observación de la Administración	N/A		
¿Se acoge?	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos de la Auditoría Interna	N/A		
Recomendación	N/A		
Observación de la Administración	N/A		
¿Se acoge?	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos de la Auditoría Interna	N/A		
Recomendación	N/A		
Observación de la Administración	N/A		
¿Se acoge?	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos de la Auditoría Interna	N/A		
Recomendación	N/A		
Observación de la Administración	N/A		
¿Se acoge?	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos de la Auditoría Interna	N/A		