

Informe No. AG-EE-02-2019

RECIBIDO
JUNTA DIRECTIVA
FECHA: 22-8-2019
fyce

**ESTUDIO ESPECIAL SOBRE
LA CREACIÓN Y EL
FUNCIONAMIENTO DE LA
UNIDAD DE SUPERVISIÓN
PORTUARIA DE JAPDEVA**



AUDITORIA GENERAL

Índice

	Pág.
Resumen Ejecutivo	2
1. Introducción	5
1.1. Origen del Estudio.....	5
1.2.1 Objetivo General.....	5
1.2.2 Objetivos Específicos.....	5
1.3 Equipo de Trabajo.....	5
1.4. Período y Alcance del Estudio.....	5
1.5 Limitaciones.....	6
1.6. Análisis del riesgo y mapa térmico.....	7
2. Resultados	7
2.1. Existencia de la Unidad de Supervisión.....	7
2.2. Comprobación de la existencia de un manual de procedimientos para realizar las funciones de supervisión.....	15
2.3. Ausencia de un plan estructurado en la unidad de supervisión que incorpore las funciones que debe desempeñar.....	17
2.4. Documentación y foliado de expedientes por parte de la unidad de supervisión portuaria.....	18
2.5. Capacitación del personal que conforma la unidad de supervisión portuaria de JAPDEVA.....	19
2.6. Controles establecidos para realizar las labores de supervisión en la terminal de contenedores de Moín.....	20
2.7. Valoración de riesgos en la Unidad de Supervisión Portuaria.....	21
2.8. Supervisión del pago mensual de los cánones de fiscalización, explotación y desarrollo regional.....	22
2.9. Funciones similares entre la unidad de supervisión y el gerente de proyecto.....	23
2.10. Gestión realizada por la Unidad de Supervisión Portuaria una vez iniciada la etapa de explotación.....	24
2.11. Contenido y presentación de los informes de la Unidad de Supervisión Portuaria.....	26
3. Conclusiones	28
4. Recomendaciones	30
Anexo 1.....	36



AUDITORIA GENERAL

Limón, 20 de Agosto 2019
AG-EE-02-19

RESUMEN EJECUTIVO DEL INFORME DE AUDITORÍA

INFORME SOBRE LA CREACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD DE SUPERVISIÓN PORTUARIA.

¿Qué examinamos?

Examinamos la creación de la Unidad de Supervisión Portuaria dentro de la Institución y su funcionamiento en relación con el Reglamento de Organización y Funciones de la Administración Concedente para la Supervisión, Inspección, Fiscalización y Control de la Concesión de Obra Pública con Servicio Público de la Terminal de Contenedores de Moín

¿Por qué es importante?

Dentro del Plan Estratégico Institucional (PEI) 2018-2022 de JAPDEVA, la institución se comprometió mediante la política N° 14 *“garantizar a la sociedad costarricense la adecuada regulación y fiscalización de los contratos de concesión de obra pública y de servicios públicos portuarios, conforme a la legislación y al interés de los ciudadanos de contar con servicios portuarios oportunos, accesibles y de calidad”*.

¿Qué encontramos?

- A pesar de que la Unidad de Supervisión inició sus labores de supervisión de la Terminal de Contenedores de Moín a partir del mes de octubre del 2018; a la fecha de emisión del presente estudio, no se han realizado las gestiones necesarias ante el Ministerio de Planificación y Política Económica, para constituir formalmente la Unidad de Supervisión Portuaria en la estructura organizativa de la Institución.
- La Administración Superior no ha girado las instrucciones necesarias para la creación de un código presupuestario, contable y centro de costos para la Unidad de Supervisión Portuaria e incluso los funcionarios asignados en esa unidad siguen siendo parte de los departamentos de la Institución a los que pertenecían anteriormente e incluso realizando ambas labores.
- Se determinó que una las funcionarias no realiza las labores de forma completa en la Unidad de Supervisión y que el funcionario encargado de la



AUDITORIA GENERAL

gestión portuaria no cuenta con la formación ni la experiencia para llevar a cabo esas labores.

- JAPDEVA únicamente ha recibido depósitos por los meses de marzo y abril 2019, dejando de percibir lo correspondiente al mes de enero y febrero 2019.
- No se han confeccionado los respectivos perfiles profesionales requeridos, ni se han determinado las necesidades y especialidades que demanda la Unidad de Supervisión Portuaria, así como lo idóneo del personal para desempeñar dichas labores.
- El servicio de apoyo del área de gestión ambiental se encuentra en proceso de contratación, lo cual dificulta la supervisión en todo lo relacionado con esa área.
- A pesar de que la Unidad de Supervisión Portuaria cuenta con activos fijos, esa asignación de recursos no se realizó de manera formal de conforme a lo establecido en el Reglamento Interno de activos fijos de Japdeva.
- No se le asignó funciones al equipo gerencial ni se indicó de qué manera le dará apoyo a la Unidad de Supervisión, asimismo se adscribió la Unidad de Supervisión a la Gerencia General a pesar de que esta Unidad por las funciones que realiza debe estar bajo el Consejo de Administración.
- La Unidad de Supervisión no es el enlace entre la Unidad Ejecutora, Órgano Fiscalizador y el Gerente de Proyecto sino más bien esa comunicación se canaliza a través de la Gerencia General, limitando el accionar del coordinador de la Unidad de Supervisión.
- La Unidad de Supervisión Portuaria no tiene definido y por escrito un manual que contenga los procedimientos que deben seguirse para realizar las actividades de supervisión.
- La Unidad de Supervisión Portuaria carece de un Plan de Trabajo adecuadamente estructurado, que contemple todas y cada una de las funciones que debe cumplir dicha Unidad, con su respectivo cronograma para su programación en tiempo y responsable.
- Los archivos físicos que lleva la Unidad de Supervisión Portuaria no contemplan toda la documentación que ingresa y sale de manera electrónica y carecen de una foliatura que permita llevar un orden adecuado sobre los mismos.



AUDITORIA GENERAL

- La Administración no se cuenta con un Programa de Formación y Capacitación para los funcionarios que conforman la Unidad de Supervisión de la TCM.
- La Unidad de Supervisión Portuaria no tiene identificados, detallados y comunicados los controles internos que se deben aplicar para poder llevar a cabo dichas tareas, ni han establecido por escrito la distribución de las mismas por área de trabajo
- La Unidad de Supervisión Portuaria no cuenta con una valoración de riesgos para llevar a cabo las funciones de supervisión del contrato de concesión en Terminal de Contenedores Moín, en su etapa de explotación.
- Existe una diferencia de al menos ciento setentaicuatro mil ciento noventa y dos dólares con 56/100 (\$174.192.56), sobre los cánones de explotación y desarrollo regional desde que inició operaciones la TCM hasta el mes de marzo del año en curso.
- A pesar de que la redacción no es la misma en el Reglamento de Organización y Funciones de la Administración Concedente para la Supervisión, [...] de la TCM, se introducen funciones a la Gerencia de Proyecto (según Reglamento) y a la Unidad de Supervisión (según acuerdo del Consejo de Administración) que resultan similares.
- La Unidad de Supervisión Portuaria de JAPDEVA no está realizando algunas de las funciones plasmadas en el Reglamento de Organización y Funciones de la Administración Concedente para la Supervisión, [...] de la TCM.
- La Unidad de Supervisión Portuaria presenta inconsistencias en cuanto al formato establecido y el tiempo que transcurre en la presentación de los mismos, al Consejo de Administración de Japdeva.

¿Qué sigue?

La Auditoría Interna ha formulado una serie de recomendaciones al Consejo de Administración, orientadas a contribuir con la institución para que realice el proceso de creación de la Unidad de Supervisión Portuaria, conforme a los lineamientos previstos a su vez dichas recomendaciones están orientadas al fortalecimiento de la gestión que debe realizar esa unidad en torno a las labores de supervisión plasmadas en el Reglamento de Organización y Funciones de la Administración Concedente para la Supervisión, [...] de la TCM.



AUDITORIA GENERAL

INFORME SOBRE LA CREACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD DE SUPERVISIÓN PORTUARIA.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. ORIGEN DEL ESTUDIO

Este estudio se efectuó en cumplimiento al plan anual de la Auditoría General para el año 2019.

1.2. OBJETIVOS DEL ESTUDIO

1.2.1. OBJETIVO GENERAL

Evaluar la creación y funcionamiento de la Unidad de Supervisión Portuaria, para la supervisión de concesiones y Alianzas Público Privadas otorgados por la Institución a Terceros.

1.2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Identificar la existencia de la Unidad de Supervisión Portuaria dentro de la Institución.
- Comprobar que la Unidad de Supervisión Portuaria cuenta con manuales de procedimientos y reglamentos actualizados para realizar su función.
- Analizar los mecanismos de control establecidos para realizar las labores de supervisión requeridas en las concesiones con terceros, especialmente en la concesión de servicios portuarios de la TCM.
- Realizar una verificación de documentación relacionada con las actividades de supervisión ejecutadas, sobre el cumplimiento de todas las obligaciones contractuales.

1.3. EQUIPO DE TRABAJO

Lic. Marvin Jiménez León
Lic. Mainor Segura Bejarano
Licda. Evelyn Salas Molina

Auditor General
Sub - Auditor
Auditora Designada

1.4. PERIODO Y ALCANCE DEL ESTUDIO

La evaluación se realizó llevando a cabo la revisión sobre el proceso de creación y funcionamiento de la Unidad de Supervisión Portuaria.

Para la ejecución del trabajo se tomaron en cuenta las políticas definidas en el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, R-DC-064-



AUDITORIA GENERAL

2014, Normas de Control Interno para el Servicio Público N-2-2009-CO-DFOE, Directrices Generales sobre Principios y Enunciados Éticos a observar por parte de los Jerarcas, Titulares Subordinados, funcionarios de la Contraloría General de la República, Auditorías Internas y Servidores en general, D-2-2004-CO. Asimismo, se observó lo estipulado en la siguiente normativa:

- Ley General de Control Interno No. 8292, del 31 de Julio del 2002, publicada en La Gaceta No. 169 del 4 de Setiembre del 2002.
- Ley Orgánica de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica No. 5337 de 27 de agosto de 1973 Publicada en Alcance 120 a La Gaceta No. 170 del 11 de setiembre de 1973
- Manual de Normas Generales de Control Interno para el Sector Público, (N-2-2009-CO-DFOE), publicado en la Gaceta No. 26 del 26 de Febrero del 2009.
- Normas Generales de Auditoria para el Sector Público, (R-DC-064-2014), publicado en La Gaceta No. 184 del 25 de Setiembre del 2014.
- Cartel de Licitación Pública Internacional No. 2009LI-000001-00200 "Concesión de Obra Pública para el diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de la terminal de contenedores de Moín"
- Contrato de Concesión de Obra Pública con Servicio Público para el diseño, financiamiento, construcción, explotación y mantenimiento de la terminal de contenedores de Moín.
- Reglamento de Organización y Funciones de la Administración Concedente para la Supervisión, Inspección, Fiscalización y Control de la Concesión de Obra Pública con Servicio Público de la Terminal de Contenedores de Moín
- Reglamento de Servicios de la Operación de la TCM. (las operaciones y el mantenimiento de la terminal)
- Catálogo de Servicios Complementarios.

Además se realizaron las siguientes entrevistas:

- | | |
|-----------------------------|---------------------------------|
| • Licda. Rita Myrie B. | Gerente General |
| • Ing. Rolando Abarca A. | Coord. Supervisión Portuaria |
| • Licda. Karla Mora R. | Abogada Supervisión Portuaria |
| • Licda. Yordan Corrioso R. | Contadora Supervisión Portuaria |
| • Wayne Palmer Grant | Operaciones Portuarias |

1.5. LIMITACIONES

Ninguna de importancia que influyera en la ejecución del estudio.



AUDITORIA GENERAL

1.6. ANALISIS DEL RIESGO Y MAPA TÉRMICO.

En el Anexo No. 1 se presentan los riesgos más relevantes, analizados en el presente informe, considerando su probabilidad de ocurrencia, calificación (según su impacto para la Administración activa y Auditoría), nivel del riesgo y controles asociados, establecidos por dicha administración.

2. RESULTADOS

De acuerdo a los resultados obtenidos del estudio realizado, se determinó lo siguiente:

2.1. EXISTENCIA DE LA UNIDAD DE SUPERVISIÓN PORTUARIA

2.1.1. Constitución de la Unidad de Supervisión Portuaria.

La Contraloría General de la República (CGR), en su informe DFOE-IFR-IF-09-2017 correspondiente a la Auditoría de carácter especial sobre las medidas adoptadas por JAPDEVA para asumir la supervisión del contrato de concesión en la etapa de explotación de la Terminal de Contenedores de Moín, entre otras cosas dispuso: “que la Unidad de Supervisión inicie la ejecución de las funciones definidas en el acuerdo del Consejo de Administración 049-18. Dicho acuerdo del Consejo de Administración de JAPDEVA, menciona en lo conducente lo siguiente:

1. Aprobar la propuesta de la creación de Unidad de Supervisión de la Terminal de Contenedores de Moín.

Posteriormente, mediante oficio DFOE-SD-1176 con fecha del 08 de Junio del 2018, solicitó a la Presidencia Ejecutiva de JAPDEVA, comunicar el estado de las disposiciones giradas en el informe supra citado. En respuesta a esa solicitud, la Presidencia Ejecutiva de JAPDEVA indicó al ente contralor mediante oficio PEL-678-18, de fecha 30 de agosto del 2018, lo siguiente:

“...la Unidad Técnica de Supervisión de la TCM estará adscrita a la Gerencia General, integrada por los funcionarios Rolando Abarca Alvarado, Karla Mora, Yordan Corrioso Rose, Wayne Palmer Grant.”

En razón de lo anterior, la Unidad de Supervisión inició sus labores de supervisión de la Terminal de Contenedores de Moín a partir del mes de octubre del 2018; no obstante, se detectó que a la fecha de emisión del presente estudio, no se han realizado las gestiones necesarias ante el Ministerio de Planificación y Política



AUDITORIA GENERAL

Económica, para constituir formalmente la Unidad de Supervisión Portuaria en la estructura organizativa de la Institución.

Sobre este particular, las Normas de Control Interno para el Sector Público establecen lo siguiente:

“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:

(...)

Una apropiada estructura organizativa acorde con las necesidades y la dinámica de las circunstancias institucionales”. (El subrayado es nuestro).

Por su parte, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) a través de la Dirección de Modernización del Estado, elaboró las “Guías para la Elaboración del Documento de Organización o Reorganización Institucional”, en donde la guía No. 2, de ese mismo documento establece:

“Cuando la reorganización crea, suprima o modifique una unidad administrativa, el requerimiento de información se debe enfocar estrictamente a la unidad institucional objeto de estudio”. (El subrayado es nuestro)

Aun cuando la Administración Superior, asignó el personal que formaría parte de la Unidad de Supervisión Portuaria, no ha realizado las gestiones requeridas para modificar en la estructura organizativa con la incorporación de dicha Unidad en el Organigrama actual.

En consecuencia, el Organigrama de la Institución no refleja la Unidad de Supervisión claramente constituida y sus relaciones de dependencia correspondientes, sino que los funcionarios que hoy día conforman dicha Unidad se mantienen en los puestos que venían ocupando con anterioridad.



AUDITORIA GENERAL

2.1.2. Creación de un código presupuestario, contable y centro de costos para la Unidad de Supervisión Portuaria.

En relación con el apartado 2.1.1 anterior, esta Auditoría General también determinó que no se han girado las instrucciones necesarias para la creación de un código presupuestario, contable y centro de costos para la Unidad de Supervisión Portuaria. Aunado a lo anterior, de igual forma se comprobó que los funcionarios asignados en esa unidad siguen siendo parte de los departamentos de la Institución a los que pertenecían anteriormente e incluso realizando ambas labores.

Sobre este particular, las Normas de Control Interno para el Sector Público establecen lo siguiente:

“4.4.3 Registros contables y presupuestarios: El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben emprender las medidas pertinentes para asegurar que se establezcan y se mantengan actualizados registros contables y presupuestarios que brinden un conocimiento razonable y confiable de las disponibilidades de recursos, las obligaciones adquiridas por la institución, y las transacciones y eventos realizados”. (El subrayado es nuestro)

Lo anterior ocurre debido la falta de definición de la Unidad de Supervisión Portuaria en el Organigrama Institucional, con su respectivo contenido presupuestario.

En consecuencia, no se puede conocer el monto de los recursos financieros requeridos por la Unidad de Supervisión para realizar sus labores (los cuales deben ser cubiertos por el canon de fiscalización) siendo contrario al principio de transparencia y equidad en la hacienda pública.

2.1.3. Participación activa de los funcionarios que se nombraron como integrantes de la Unidad de Supervisión Portuaria.

Para la conformación de la Unidad de Supervisión Portuaria, se consideró lo señalado en el artículo No.13 del *“Reglamento de Organización y Funciones de la Administración Concedente para la Supervisión, Inspección, Fiscalización y Control de la Concesión de Obra Pública con Servicio Público de la Terminal de Contenedores de Moín”*, en cuanto a constituirla con al menos profesionales en las áreas de:

- a. Supervisión de operaciones, procesos y seguridad portuarios.
- b. Ingeniería Civil



AUDITORIA GENERAL

- c. Financiero Contable
- d. Legal

Sin embargo, mediante una visita a la oficina de dicha Unidad, así como la indagación correspondiente, pudimos determinar que:

- a. En el caso del profesional "Legal", no desempeña su labor en su horario completo dedicado a la Unidad de Supervisión.
- b. El funcionario destacado como profesional en el área de operaciones portuarias no cuenta con la experiencia y ni la formación para desempeñarse en esa área.

En relación con este asunto, el Consejo de Administración en su acuerdo No. 294-18, artículo V-b de la Sesión Ordinaria No. 016-2018, celebrada el 23 de agosto del 2018, dispuso en el punto N° 2 lo siguiente:

"2. La Unidad de Supervisión estará integrada por los funcionarios Rolando Abarca Alvarado, Karla Mora, Yordan Corrioso Rose, Wayne Palmer Grant."

Esta situación se presenta al no efectuar las acciones correspondientes para que la persona profesional en el Área Legal, se integre a tiempo completo en la Unidad de Supervisión Portuaria y para la selección del encargado del Área de Operaciones portuarias se considerara como factores relevantes la experiencia y la formación que se requiere para atender las necesidades de dicha unidad.

Por tanto, los aportes de especialidades se circunscriben al tiempo que dediquen para realizar estas labores según su rama profesional dirigidas a atender las necesidades de la Unidad de Supervisión Portuaria.

2.1.4. No se han recibido los montos por concepto de canon de fiscalización para el funcionamiento de la Unidad de Supervisión Portuaria de los meses de enero y febrero del 2019.

En el *Reglamento de Organización y Funciones de la Administración Concedente para la Supervisión, [...] de la TCM*, se estableció que a partir del 21/01/2019 el canon de fiscalización estaría dividido en un 50% para cada una de las partes involucradas; sin embargo, a la fecha de emisión del presente informe, JAPDEVA únicamente ha recibido depósitos por los meses de marzo y abril 2019, dejando de percibir lo correspondiente al mes de enero y febrero.

De igual forma, el Reglamento de función y organización de la Administración concedente para supervisar y fiscalizar la TCM, indica:



AUDITORIA GENERAL

“Artículo 25°—Cánones de fiscalización”

De conformidad con lo dispuesto en las cláusulas 11.14.1.1 y 11.14.1.2 del Contrato de Concesión, tanto para las fases de construcción, como para la fase de explotación, el Concesionario deberá cancelar un monto periódico para cubrir los gastos en que incurra la Administración Concedente durante la fiscalización y por las funciones de control, supervisión e inspección de la ejecución del Contrato de Concesión.

Artículo 26°—Distribución

El canon de fiscalización para la fase de explotación será distribuido de la siguiente forma:

1. (...)
2. 50% para el financiamiento de la Unidad de Supervisión”. (El subrayado es nuestro)

La Institución no ha considerado verificar que los recursos que ha recibido por concepto de canon de fiscalización, correspondan a las fechas en las que se estableció la distribución del mismo.

En virtud de lo anterior, la Institución no ha recibido el monto por concepto de canon de fiscalización correspondiente a los meses de enero y febrero del año 2019; y mientras no realice el reclamo correspondiente, los gastos generados por la Unidad de Supervisión en esos meses están cubiertos con recursos de la Institución y no del canon de fiscalización.

2.1.5. Ausencia de perfiles profesionales requeridos por los miembros de la Unidad de Supervisión.

Entre los resultados del estudio realizado, la Auditoría General encontró que aun cuando la Unidad de Supervisión actualmente se encuentra conformada por un total de cuatro personas, no se han confeccionado los respectivos perfiles profesionales requeridos, ni se han determinado las necesidades y especialidades que demanda la Unidad de Supervisión Portuaria (Supervisión de Operaciones, Procesos y Seguridad Portuaria, Ingeniería Civil, Financiero Contable y Legal), así como lo idóneo del personal para desempeñar dichas labores.

Por su parte, las Normas de Control Interno para el Sector Público advierten en el numeral 2.4, lo siguiente:



AUDITORIA GENERAL

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

A su vez, el artículo 192 de la Constitución Política de Costa Rica, señala en lo de interés lo siguiente:

“Con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada (...)” (El subrayado es nuestro).

Ante la necesidad de conformar la Unidad de Supervisión Portuaria, no se consideró por parte de la Gerencia General, la confección de un perfil profesional que debiera cumplir aquellas personas que se postularon para conformar dicha Unidad.

En vista de lo anterior, no se encuentran documentados adecuadamente los perfiles profesionales de cada uno de los miembros que debe conformar como mínimo la Unidad de Supervisión (a. Supervisor de Operaciones, Procesos y Seguridad Portuarias, b. Ingeniería Civil, c. Financiero Contable y d. Legal), lo que a su vez no permite analizar de forma adecuada si los profesionales que actualmente ocupan esos puestos, tienen experiencia certificada suficiente en los campos o ramas profesionales requeridos según el Reglamento de Funciones de la Administración Concedente; y por lo tanto son idóneos para ocupar los cargos a los que fueron llamados.

2.1.6. Servicios de apoyo de control interno y gestión ambiental.

De acuerdo con el artículo 13 del “*Reglamento de Organización y Funciones de la Administración Concedente para la Supervisión, [...] de la TCM*”, la Unidad de Supervisión Portuaria debe contar con la con los servicios de apoyo administrativo que sean requeridos para su correcta ejecutoría. Sin embargo, estos servicios de apoyo se encuentran en proceso de implementación y que no se habían completado al cierre de la ejecución de este informe.



AUDITORIA GENERAL

En relación con este asunto, el Consejo de Administración en su acuerdo No. 294-18, artículo V-b de la Sesión Ordinaria No. 016-2018, celebrada el 23 de agosto del 2018, dispuso en los puntos 1 y 2 lo siguiente:

“3. Los funcionarios encargados de control interno y gestión ambiental darán el soporte correspondiente a la Unidad de Supervisión.” El subrayado es nuestro)

Aun cuando los servicios de apoyo mencionados ya deberían estar realizándose para afirmar que la Unidad de Supervisión está funcionando en pleno, la coordinación para otorgar estos servicios de apoyo a la Unidad de Supervisión se encuentran en trámite por parte de la Gerencia General.

Consecuentemente, el trabajo que realiza la Unidad de Supervisión y los informes que confecciona, no considera aspectos ambientales y de control interno hasta que se incorpore adecuadamente tal apoyo.

2.1.7. Asignación de activos a la Unidad de Supervisión.

Mediante una inspección a la oficina de la Unidad de Supervisión Portuaria, determinamos que en dicha Unidad cuentan con mobiliario de oficina, equipo de cómputo, entre otros, sin que se haya realizado la asignación formal de esos recursos mediante el traslado respectivo de los activos conforme lo reglamentado.

El artículo 21 del Reglamento para el Registro y Control de Bienes de JAPDEVA, establece:

“El traslado de bienes entre dependencias de un mismo órgano:
Para el traslado de bienes de una dependencia a otra del mismo órgano, los bienes deben ser declarados en desuso e innecesarios por lo que se debe cumplir con los siguientes requisitos:

- a)** *Autorización expedida por el superior jerarca, con base en la solicitud y aceptación de las dependencias interesadas;*
- b)** *Levantamiento y firma del acta;*
- c)** *Entrega física de los bienes a la oficina receptora; y*
- d)** *Registro de los datos en el Sistema Informático de Administración de Bienes.”*

La Gerencia General no realizó las gestiones administrativas necesarias para trasladar en el Sistema de Información Administrativa Financiera (SIAF) los activos que hoy día están siendo utilizados por la Unidad de Supervisión, en vista de que la Unidad no se encuentra formalmente creada y reflejada en dicho sistema.



AUDITORIA GENERAL

Consecuentemente, los activos que se encuentran físicamente y están siendo utilizados por la Unidad de Supervisión se encuentran en las listas de activos de propiedad, planta y equipo de otros departamentos de la Institución, incumplimiento la normativa interna institucional.

2.1.8. Sobre la dependencia de la Unidad de Supervisión Portuaria de la Gerencia General.

El acuerdo No. 294-18 con fecha del 27 agosto del 2018, indica que la “Gerencia General, Gerencia Portuaria, las Jefaturas del Departamento Legal, Dirección Financiera, Dirección de Ingeniería, Dirección de Seguridad, actuarían **como equipo gerencial** de la Unidad Técnica de Supervisión de la TCM”, no obstante, no establece cual será la razón de ser de ese equipo gerencial, a su vez ese mismo acuerdo establece que la Unidad de Supervisión estaría inscrita a la Gerencia General.

Relacionado con lo anterior, es importante destacar lo definido por la Real Academia Española para el termino adscrito, que textualmente significa “*Inscribir (se)*’ y *‘atribuir o asociar [una cosa] a otra’*”.

Por ello, se concluye que la Unidad de Supervisión Portuaria depende de la Gerencia General. Sin embargo, eso no es factible por las siguientes razones:

- Los recursos que serán utilizados para cubrir los gastos de supervisión de la TCM, provienen de manera externa.
- La Gerencia General forma parte del equipo gerencial que se designó mediante el acuerdo No. 294-18 y al cual no se le han definido funciones.
- La forma en que el *Reglamento de Organización y Funciones de la Administración Concedente para la Supervisión, [...] de la TCM.* , pone de manifiesto una posición de independencia con respecto a la Estructura Organizacional de la Institución.

También se pudo observar que la Unidad de Supervisión no es el enlace entre la Unidad Ejecutora, Órgano Fiscalizador y el Gerente de Proyecto sino más bien esa comunicación se canaliza a través de la Gerencia General, limitando las atribuciones que por el Reglamento corresponden a la Unidad de Supervisión.

Sobre los hechos anteriormente mencionados las Normas de Control Interno para el Sector Público, en su numeral 2.5.3, advierten:

“Separación de funciones incompatibles y del procesamiento de transacciones: El jerarca y los titulares subordinados, según sus



AUDITORIA GENERAL

competencias, deben asegurarse de que las funciones incompatibles, se separen y distribuyan entre los diferentes puestos; así también, que las fases de autorización, aprobación, ejecución y registro de una transacción, y la custodia de activos, estén distribuidas entre las unidades de la institución, de modo tal que una sola persona o unidad no tenga el control por la totalidad de ese conjunto de labores." (El subrayado es nuestro)

El Consejo de Administración no definió las líneas de autoridad como parte del proceso de creación de la Unidad de Supervisión Portuaria ni se consideraron los lineamientos establecidos en el *Reglamento de Organización y Funciones de la Administración Concedente para la Supervisión, [...] de la TCM.*

Como consecuencia, esta situación no permite que la Unidad de Supervisión Portuaria opere con independencia de la función administrativa de la Institución.

2.2. COMPROBACIÓN DE LA EXISTENCIA DE UN MANUAL DE PROCEDIMIENTOS PARA REALIZAR LAS FUNCIONES DE SUPERVISIÓN.

Se comprobó la existencia del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Administración concedente para la Supervisión [...] de la TCM, el cual fue publicado en la gaceta No. 14 del 21 de enero del 2019; no obstante, se determinó que la Unidad de Supervisión Portuaria durante el periodo de estudio, no tiene definido y por escrito un manual que contenga los procedimientos que deben seguirse para realizar las actividades de supervisión.

Al respecto, la Ley General de Control Interno No. 8292, establece en los numerales 13 y 15, lo siguiente:

*"Artículo 13. **Ambiente de control.** En cuanto al ambiente de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros los siguientes:*

(..)

- d) Establecer claramente las relaciones de jerarquía, asignar la autoridad y responsabilidad de los funcionarios y proporcionar los canales adecuados de comunicación, para que los procesos se lleven a cabo; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable... (El subrayo es nuestro)



AUDITORIA GENERAL

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 trazadas por la institución en el desempeño de sus funciones.
- b) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos, los siguientes:
 - i. La autoridad y responsabilidad de los funcionarios encargados de autorizar y aprobar las operaciones de la institución....
 - ii. ...
 - iii. El diseño y uso de documentos y registros que coadyuven en la anotación adecuada de las transacciones.... Los documentos y registros deberán ser administrados y mantenidos apropiadamente". (El subrayo es nuestro).

Por otro lado, las Normas de Control Interno para el Sector Público (**N-2-2009-CO-DFOE**), en lo que interesa disponen:

"2.5.2 Autorización y aprobación: La ejecución de los procesos, operaciones y transacciones institucionales debe contar con la autorización y la aprobación respectivas de parte de los funcionarios con potestad para concederlas, que sean necesarias a la luz de los riesgos inherentes, los requerimientos normativos y las disposiciones institucionales" (El subrayo es nuestro).

Lo anterior ocurre en vista que la Gerencia General al constituir la Unidad de Supervisión, no ha considerado la confección de un manual de procedimientos y reglamentos específicos de las funciones de supervisión.

La ausencia de un manual de procedimientos dificulta que las labores de supervisión se ejecuten de manera confiable y segura, exponiéndose a riesgos tales como:

- a. Omisión de tareas al realizar dichos procesos.
- b. No poder establecer de manera puntual responsabilidades por carecer de procedimientos formales.
- c. Incertidumbre de que la actividad realizada fue ejecutada de conformidad a lo solicitado.



AUDITORIA GENERAL

- d. Vacíos de control en las acciones realizadas.
- e. Falta de claridad y calidad en los procedimientos utilizados.
- f. Otros.

2.3. AUSENCIA DE UN PLAN ESTRUCTURADO EN LA UNIDAD DE SUPERVISIÓN QUE INCORPORA LAS FUNCIONES QUE DEBE DESEMPEÑAR.

Determinamos que actualmente la Unidad de Supervisión carece de un Plan de Trabajo adecuadamente estructurado, que contemple todas y cada una de las funciones que debe cumplir dicha Unidad, con su respectivo cronograma para su programación en tiempo y responsable.

Al respecto, las Normas de Control Interno para el Sector Público, en el numeral 4.2 incisos a, c, d, e, indican lo siguiente:

“Requisitos de las actividades de control: Las actividades de control deben reunir los siguientes requisitos:

- a. *Integración a la gestión. Las actividades de control diseñadas deben ser parte inherente de la gestión institucional, e incorporarse en ella en forma natural (...).*
- b. (...)
- c. *Contribución al logro de los objetivos con un costo razonable. Las actividades de control deben presentar una relación satisfactoria de costo-beneficio, de manera que su contribución esperada al logro de los objetivos, sea mayor que los costos requeridos para su operación.*
- d. *Viabilidad. Las actividades de control deben adaptarse a la capacidad de la institución de implantarlas, teniendo presente, fundamentalmente, la disponibilidad de recursos, la capacidad del personal para ejecutarlas correcta y oportunamente, y su ajuste al bloque de legalidad.*
- e. *Documentación. Las actividades de control deben documentarse mediante su incorporación en los manuales de procedimientos, (...) o en documentos de naturaleza similar. Esa documentación debe estar disponible, en forma ordenada conforme a criterios previamente establecidos, para su uso, consulta y evaluación.” (El subrayado es nuestro).*



AUDITORIA GENERAL

Esta condición se origina por la falta de acción por parte de la Administración Superior, en torno al apoyo que se le debe brindar a la Unidad de Supervisión Portuaria así como a las causas enumeradas en los puntos 2.11, 2.1.2, 2.2, 2.3 de este informe.

El no contar con un plan estructurado de trabajo por parte de la Unidad de Supervisión Portuaria, no asegura de manera razonable una adecuada supervisión sobre el contrato de concesión y el cumplimiento de las labores que le han sido encomendadas.

2.4. DOCUMENTACION Y FOLIADO DE EXPEDIENTES POR PARTE DE LA UNIDAD DE SUPERVISIÓN PORTUARIA.

La Unidad de Supervisión cuenta con algunos archivos físicos para el resguardo de la información que ingresa y sale de esa Unidad; sin embargo, estos archivos no contemplan la documentación que ingresa y sale de manera electrónica y carecen de una foliatura que permita llevar un orden adecuado sobre los mismos.

Al respecto las Normas de Control interno para el Sector Público No. 4.4.1 sobre la *Documentación y registro de la gestión institucional* establece lo siguiente:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente, y se garanticen razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, según corresponda”. (El subrayado es nuestro)

Adicionalmente, el Reglamento del Archivo Central de JAPEVA publicado en La Gaceta No. 233, del día miércoles 3 de diciembre del 2003, indica en el artículo 34, lo siguiente:

“La oficina que produce un documento por medios electrónicos, tiene la responsabilidad de producirlo y resguardarlo en el Archivo de gestión, en el momento que concluya su vida administrativa lo enviara al Archivo Central para su debida conservación”. (El subrayado es nuestro)

En ese mismo orden de ideas, las Normas de Control Interno para el Sector Público No. 5.4, establece lo siguiente:

***“Gestión documental:** El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información propicien una debida gestión documental institucional, mediante la que se ejerza control, se almacene y se recupere la*



AUDITORIA GENERAL

información en la organización, de manera oportuna y eficiente, y de conformidad con las necesidades institucionales." (El subrayado es nuestro)

La Unidad de Supervisión se ha limitado a manejar un ampo con la información que se envía y recibe sin considerar la foliatura como parte del proceso de archivístico y sin considerar la incorporación de la documentación electrónica en el expediente.

La situación descrita, contraviene las sanas prácticas administrativas para el almacenamiento de documentos, al mismo tiempo que debilita el control interno institucional a falta de una adecuada gestión documental.

2.5. CAPACITACIÓN DEL PERSONAL QUE CONFORMA LA UNIDAD DE SUPERVISIÓN PORTUARIA DE JAPDEVA.

Producto del informe de la Contraloría General de la República No. DFOE-IFR-IF-09-2017, sobre las medidas adoptadas por JAPDEVA para asumir la supervisión del contrato de concesión en la etapa de explotación de la Terminal de Contenedores de Moin (TCM), el Consejo de Administración de JAPDEVA, en Sesión Extraordinaria No. 001-2018, celebrada el 05 de enero del 2018, aprobó por unanimidad el acuerdo 002-18, el cual reza:

"Numeral 5. Instruir a la Gerencia General y al Departamento de Recursos Humanos continuar con el proceso de establecimiento e implementación del Programa de Formación y Capacitación para los funcionarios que conformarán la Unidad de Supervisión de la TCM, con el propósito de contar con las habilidades y destrezas para atender la supervisión de la explotación del Contrato de Concesión de Obra Pública de la TCM, en un plazo no mayor a un mes calendario contado a partir del comunicado de este Acuerdo." (El subrayado no es del original)

No obstante, lo anterior, a pesar de lo acordado y de conformidad con las entrevistas aplicadas al personal que efectúa las labores de supervisión, se determinó que tres de los funcionarios únicamente habían recibido un curso de capacitación impartido por la COCATRAM sobre concesiones portuarias, y solamente el coordinador de la unidad ha recibido al menos siete cursos sobre esa materia.

Adicionalmente, en consulta verbal realizada a la Jefatura del Departamento de Recursos Humanos de JAPDEVA, se nos indicó que no se cuenta con un Programa de Formación y Capacitación para los funcionarios que conforman la Unidad de Supervisión de la TCM.



AUDITORIA GENERAL

Sobre este particular, las Normas de Control Interno para el Sector Público, indican específicamente, lo siguiente:

“Norma 2.4- Idoneidad del personal: El personal debe reunir las competencias y valores requeridos, de conformidad con los manuales de puestos institucionales, para el desempeño de los puestos y la operación de las actividades de control respectivas. Con ese propósito, las políticas y actividades de planificación, reclutamiento, selección, motivación, promoción, evaluación del desempeño, capacitación y otras relacionadas con la gestión de recursos humanos, deben dirigirse técnica y profesionalmente con miras a la contratación, la retención y la actualización de personal idóneo en la cantidad que se estime suficiente para el logro de los objetivos institucionales.” (El subrayado es nuestro)

La condición mencionada líneas arriba obedece a una omisión en el cumplimiento del acuerdo del Consejo de Administración por parte de la Administración Superior.

La falta de capacitación en materia de Supervisión Portuaria a los funcionarios que conforman dicha Unidad, tiene repercusión en la calidad y grado de profundidad de las revisiones que realizan y los informes que elaboran, en especial cuando se trata de la Terminal de Contenedores de Moín y la complejidad que representa.

2.6. CONTROLES ESTABLECIDOS PARA REALIZAR LAS LABORES DE SUPERVISION EN LA TERMINAL DE CONTENEDORES DE MOÍN.

El artículo 13° del *Reglamento de Organización y Funciones de la Administración Concedente para la Supervisión, [...] de la TCM*, establece que la unidad de Supervisión Portuaria estará conformada por profesionales en las áreas de operaciones portuarias, ingeniería civil, financiero contable y área legal, y que a su vez las funciones generales serían las enmarcadas en el numeral 14° de ese mismo reglamento.

Tomando en consideración estos aspectos, en la Unidad de Supervisión existen cuatro funcionarios que realizan las tareas relacionadas con la supervisión de la TCM; no obstante, en esa Unidad no se tienen identificados, detallados y comunicados los controles internos que se deben aplicar para poder llevar a cabo dichas tareas, ni han establecido por escrito la distribución de las mismas por área de trabajo.

Al respecto, la Ley General de Control Interno No. 8292, definió en el artículo 2° inciso “g” a las actividades de control como:



AUDITORIA GENERAL

“g) Actividades de control: políticas y procedimientos que permiten obtener la seguridad de que se llevan a cabo las disposiciones emitidas por la Contraloría General de la República, por los jefarcas y los titulares subordinados para la consecución de los objetivos del sistema de control interno.”

Por su parte, las Normas de Control Interno para el Sector Público establecen, textualmente lo siguiente:

5.4 Gestión documental: *El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información propicien una debida gestión documental institucional, mediante la que se ejerza control, se almacene y se recupere la información en la organización, de manera oportuna y eficiente, y de conformidad con las necesidades institucionales. (El subrayado es nuestro)*

Tal condición se debe a que la jefatura de la Unidad de Supervisión Portuaria no ha sido oportuna en cuanto a la identificación, elaboración e implementación de los controles para cada uno de los procesos que tiene a su cargo así como a la ausencia de un manual de procedimientos que ya fue mencionado en el punto 2.2, de este informe.

De continuar el escenario descrito anteriormente, la gestión que respalda el proceso de supervisión general de la TCM, llevado a cabo por la Unidad de Supervisión Portuaria incrementa el riesgo de no detectar determinadas desviaciones o aspectos que requieren una mejora inmediata de parte del concesionario en el contexto del cumplimiento contractual de la concesión en su etapa de explotación que ya lleva ocho meses desde su inicio.

2.7. VALORACIÓN DE RIESGOS EN LA UNIDAD DE SUPERVISIÓN PORTUARIA.

La Unidad de Supervisión Portuaria no cuenta con una valoración de riesgos para llevar a cabo las funciones de supervisión del contrato de concesión en la Terminal de Contenedores de Moín, en su etapa de explotación.

Sobre este particular, las Normas de Control Interno para el Sector Público establecen en el numeral **3.1**, lo siguiente:

“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*



AUDITORIA GENERAL

indicadas deben constituirse en parte activa del proceso que al efecto se instaure". (El subrayado es nuestro).

En vista de que la Unidad de Supervisión no está formalizada, no han visto la necesidad de realizar una valoración de riesgos como parte del proceso de apoyo al SEVRI, lo que conlleva a un desmejoramiento ante la detención temprana de errores sobre la gestión de supervisión que le fue encomendada a dicha unidad.

2.8. SUPERVISIÓN DEL PAGO MENSUAL DE LOS CÁNONES DE FISCALIZACIÓN, EXPLOTACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL.

Como parte de sus funciones, la Unidad de Supervisión debe verificar que el pago mensual que se realiza por los distintos cánones, sean los correctos y que a su vez estos sean depositados a las cuentas bancarias que Japdeva ha dispuesto para ello; sin embargo, se comprobó que hay una diferencia de al menos ciento setentaicuatro mil ciento noventa y dos dólares con 56/100 (\$174.192.56), sobre los cánones de explotación y desarrollo regional desde que inició operaciones la TCM hasta el mes de marzo del año en curso.

Aunado a lo anterior, a pesar de que la Unidad de Supervisión mencionó en el informe de los meses de octubre y noviembre las diferencias en cuanto a las estimaciones de canon versus a los montos depositados, al día de hoy esas diferencias aún no han sido subsanas ni justificadas por parte del concesionario.

Al respecto, las Normas de Control Interno para el Sector Público, establecen los numerales 4.4.3 y 4.5.4, que en ese orden indican:

4.4.3 Registros contables y presupuestarios: El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben emprender las medidas pertinentes para asegurar que se establezcan y se mantengan actualizados registros contables y presupuestarios que brinden un conocimiento razonable y confiable de las disponibilidades de recursos, las obligaciones adquiridas por la institución, y las transacciones y eventos realizados. (El subrayado es nuestro)

Adicionalmente, el *Reglamento de Organización y Funciones de la Administración Concedente para la Supervisión, [...] de la TCM*, establece en su artículo 14 inciso "l" y "m", lo siguiente:

"1. Supervisar el pago mensual de los cánones y los montos girados por el Concesionario por estos conceptos." (El subrayado es nuestro)

La encargada financiera de la Unidad de Supervisión Portuaria indica que la razón principal de que esta situación se esté dando, recae en que la estimación y



AUDITORIA GENERAL

comparación de ingresos se hace mediante los ingresos facturados basados en el TDR (Terminal Data Report) y que estos a su vez generan incongruencias debido a que el concesionario no factura todos sus servicios en el mismo mes.

En vista de lo anterior, se genera una diferencia entre lo recibido en efectivo por la Institución en los depósitos correspondientes a los cánones, con respecto a los servicios prestados (aunque no hayan sido facturados aún) por la suma supracitada.

2.9. FUNCIONES SIMILARES ENTRE LA UNIDAD DE SUPERVISIÓN Y EL GERENTE DE PROYECTO.

En relación con el acuerdo del Consejo de Administración No. 294-18, artículo –b de la Sesión Ordinaria No. 016-2018, celebrada el 23 de agosto del 2018 (el cual está vigente íntegramente), y el “Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Administración concedente para la Supervisión, [...] de la TCM”, encontramos que ambos incorporan funciones que debe realizar la Unidad de Supervisión Portuaria.

Al realizar una comparación de las funciones detalladas en ambos documentos, determinamos que algunas de las que se detallan en el acuerdo del Consejo de Administración citado, guardan relación con funciones que según el Reglamento fueron designadas a la Gerencia del Proyecto. A manera de ejemplo se mencionan las siguientes:

“a. Funciones según el Reglamento:

“Artículo 9 – De la Gerencia del Proyecto

...

Artículo 11 – Funciones específicas

...

k. Recibir y analizar los informes que el Concesionario debe presentar, de conformidad con la cláusula 15.6 del Contrato de Concesión, en el plazo y con las formalidades establecidas.

b. Cláusula 15.6 del Contrato de Concesión:

“15.6 INFORMES DURANTE LA ETAPA DE EXPLOTACIÓN

...

15.6.2 Informes Semestrales

...

*2) Cumplimiento del Plan de Conservación y mantenimiento.
Cumplimiento del cronograma de mantenimiento.*



AUDITORIA GENERAL

c. Funciones según acuerdo del Consejo de Administración de JAPDEVA:

i. Analizar los informes presentados por el Concesionario en cuanto al mantenimiento de infraestructura y equipos, y verificar cuando existan discrepancias con la información."

Como se puede apreciar, aunque la redacción no es la misma, se introducen funciones a la Gerencia de Proyecto (según Reglamento) y a la Unidad de Supervisión (según acuerdo del Consejo de Administración) que resultan similares.

Sobre esta situación, nuevamente hacemos mención la Ley General de Control Interno No. 8292, establece en los numerales 13 y 15, lo siguiente:

*"Artículo 13. **Ambiente de control.** En cuanto al ambiente de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros los siguientes:*

(..)

d) Establecer claramente las relaciones de jerarquía, asignar la autoridad y responsabilidad de los funcionarios y proporcionar los canales adecuados de comunicación, para que los procesos se lleven a cabo; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable... (El subrayo es nuestro)

Es importante considerar que el acuerdo del Consejo de Administración fue tomado en fecha 27 de agosto del 2018, mientras que el Reglamento fue aprobado el 30 de noviembre del 2018, por lo que la diferencia en tiempo podría referirse a las posibles discrepancias que se presenten entre ambos al analizarlos de forma conjunta.

Sin embargo, por la vigencia del acuerdo No. 294-2018, así como también de la vigencia del Reglamento, si la Unidad de Supervisión Portuaria realizara todas y cada una de las funciones que se le otorgaron, podría producirse una incompatibilidad de funciones y responsabilidades.

2.10. GESTIÓN REALIZADA POR LA UNIDAD DE SUPERVISIÓN PORTUARIA UNA VEZ INICIADA LA ETAPA DE EXPLOTACIÓN.

El 21 de enero del 2019, se publicó en el Diario Oficial La Gaceta el *Reglamento de Organización y Funciones de la Administración Concedente para la Supervisión, [...] de la TCM*, mediante Decreto Ejecutivo #41528-MOPT-H.



AUDITORIA GENERAL

En el artículo 14 de dicho Reglamento quedaron plasmadas las funciones y atribuciones de la Unidad de Supervisión Portuaria de JAPDEVA, de las cuales, de conformidad con lo manifestado por dicha Unidad y por el tiempo que lleva en funcionamiento, aún no se están realizando las siguientes:

1. Supervisar permanentemente, la explotación de las obras y servicios concesionados.
2. Establecer y aplicar los mecanismos y procedimientos para el control y seguimiento de la fase de explotación de todos los servicios que prestará el Concesionario en la Terminal de Contenedores de Moín.
3. Supervisar el cumplimiento de lo establecido en el Reglamento del Servicio de la Terminal de Contenedores de Moín y todos los planes en él incluidos, así como toda la normativa que es parte del Contrato de Concesión.
4. Supervisar, vigilar, controlar, dar seguimiento e informar en forma permanente que la operación y el mantenimiento de la Terminal se esté llevando de acuerdo con los planes aprobados.
5. Supervisar, controlar, dar seguimiento e informar periódicamente sobre las actividades rutinarias y periódicas de mantenimiento que realiza el Concesionario, teniendo en cuenta las normas, especificaciones, diseños, manuales y verificando el cumplimiento de los indicadores de mantenimiento establecidas en los planes aprobados.
6. Vigilar, controlar y dar seguimiento del cumplimiento de los Planes y Programas definidos en la Evaluación Ambiental elaborados por el Concesionario y aprobados por la SETENA, así como la ejecución del Plan de Gestión Ambiental.
7. Supervisar el cumplimiento de las disposiciones sobre seguridad, contenidas en los planes aprobados.
8. Supervisar y controlar el cumplimiento por parte del Concesionario de todos los requisitos y controles financieros establecidos en el Contrato de Concesión.
9. Supervisar, controlar y llevar estadísticas permanentes de los recaudos durante la etapa operación, utilizando un sistema automatizado de tecnología avanzada, que garantice a la Administración un control eficaz y eficiente con el fin de cumplir con lo establecido en el Contrato de Concesión. Lo anterior incluyendo tanto los ingresos por servicios públicos como los de servicios complementarios, así como por el servicio eléctrico prestado a los contenedores refrigerados.
10. Elaborar informes sobre el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones contractuales del Concesionario, con indicación precisa de las causas, consecuencias y/o perjuicios para las partes y el Estado costarricense.
11. Elaborar informes pertinentes a los procesos y sistemas de calidad de los servicios y el cumplimiento de las normas técnicas y ambientales.
12. Rendir informes mensuales en los que se detalle el estado de la infraestructura y de los equipos de la terminal.



AUDITORIA GENERAL

13. Proponer oportunamente las medidas que se consideren necesarias para que el Concesionario y sus subcontratistas se ajusten al estricto cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Contrato de Concesión, de acuerdo con el ordenamiento jurídico.

El Reglamento de Organización y Funciones de la Administración Concedente para la Supervisión, [...] de la TCM en su artículo número 14, menciona un total de veintidós funciones y atribuciones de la Unidad de Supervisión.

Las siguientes, en el mismo orden de ideas, son las causas por las cuales no se están realizando las funciones citadas:

1. No se ha establecido una agenda programada de visitas de campo para la supervisión permanente; y cuando se han efectuado, no se ha dejado evidencia de la labor realizada.
2. Apenas está en proceso de confección el borrador de un Manual de Procedimientos.
3. Se está analizando la forma en que puede obtenerse el apoyo especializado en material de Gestión Ambiental, para atender las funciones correspondientes a esta especialidad profesional.
4. Con respecto a la supervisión del cumplimiento sobre las disposiciones de seguridad, aunque se ha solicitado la información no ha sido obtenida, bajo la argumentación de que por tratarse de información confidencial, solo el Ministerio de Obras Públicas y Transporte y la Administración de la TCM los conoce.
5. Aún no se cuenta ni se ha iniciado con el diseño e implementación de un sistema automatizado de tecnología avanzada, por lo que el análisis de información se realiza con el uso de Microsoft Excel.
6. Hasta el momento solo se han confeccionado informes de cumplimiento o incumplimiento excepcionalmente, solo para atender asuntos emergentes.
7. Las demás funciones encomendadas a la Unidad de Supervisión Portuaria descritas en el artículo 14 del Reglamento, se están analizando para implementarlas paulatinamente.

Puede apreciarse, entonces, que la Unidad de Supervisión aún tiene la tarea de realizar varias de las funciones que le fueron encomendadas y consecuentemente informar sobre cualquier asunto relacionado que resulte sobre la ejecución de esas labores.

2.11. CONTENIDO Y PRESENTACIÓN DE LOS INFORMES DE LA UNIDAD DE SUPERVISIÓN PORTUARIA.

De conformidad a las indicaciones normativas del artículo 15 del Reglamento de Organización y funciones de la Administración Concedente [...], a la unidad de



AUDITORIA GENERAL

Supervisión Portuaria le corresponde realizar informes mensuales sobre las gestiones que efectúa en torno a las labores de supervisión que le fueron encomendadas; sin embargo, se observaron inconsistencias en cuanto al formato establecido y el tiempo que transcurre en la presentación de los mismos, al Consejo de Administración de Japdeva.

Sobre ese particular, el Reglamento de organización y Funcionamiento de la Administración concedente para la Supervisión, Inspección, Fiscalización y Control de la Concesión de Obra Pública con Servicio Público de la Terminal de Contenedores de Moín, establece en el artículo 16, claramente lo siguiente:

“Los informes ordinarios y excepcionales de la Unidad de Supervisión, deberán contener, al menos:

- a. Resumen Ejecutivo
- b. Área en que se emite el informe.
- c. Proceso revisado.
- d. Cláusulas aplicables.
- e. Documentos revisados.
- f. Análisis del tema.
- g. Hallazgos y hechos relevantes
- h. Análisis de los Informes del Concesionario.
- i. Conclusiones
- j. Recomendaciones
- k. Anexos”

(El subrayado es nuestro).

La condición anterior, se debe a que no se previó en el contrato de concesión de la Terminal de Contenedores de Moín, la cantidad de tiempo que transcurría entre la entrega de los informes del concesionario, la recepción, preparación y remisión por parte de la Unidad de Supervisión al Consejo de Administración, asociado a que esta unidad no aplica de forma precisa el formato exigido reglamentariamente.

En consecuencia, en la preparación de los informes periódicos presentados no se ha utilizado el formato establecido en el reglamento. Por otra parte, tanto la Unidad de Supervisión como el Consejo de Administración de Japdeva no son oportunos en cuanto a las acciones que se deben de tomar en caso de desviaciones contractuales, que contribuyan a la correcta ejecución de recursos económicos.



AUDITORIA GENERAL

3 CONCLUSIONES

De conformidad con los resultados obtenidos en el presente informe, se concluye lo siguiente:

- 3.1. Al día de hoy está pendiente la inclusión de la Unidad de Supervisión Portuaria en el Organigrama de la Institución.
- 3.2. No se han realizado las gestiones correspondientes para la creación del(los) código(s) presupuestario(s), contable(s) y centro de costos de la Unidad de Supervisión Portuaria, por lo que los costos en que incurre dicha Unidad están siendo aplicados a las áreas de donde se tomaron las personas que realizan la labor de Supervisión.
- 3.3. El profesional en Legal que forma parte la Unidad de Supervisión Portuaria no está participando a tiempo completo para atender las necesidades de dicha Unidad; y el funcionario destacado en el área de operaciones portuarias no cuenta con la experiencia ni la formación profesional para realizar labores en tal área.
- 3.4. Desde la creación de la Unidad de Supervisión Portuaria, no se han recibido los montos por concepto de canon de fiscalización para el funcionamiento de la Unidad de Supervisión Portuaria de los meses de enero y febrero del 2019.
- 3.5. Desde la creación de la Unidad de Supervisión Portuaria y hasta la actualidad, no se han creado y documentado adecuadamente los perfiles profesionales que deben tener los funcionarios que integren la Unidad de Supervisión Portuaria y su respectiva experiencia certificada.
- 3.6. Actualmente la Unidad de Supervisión Portuaria no cuenta con apoyo administrativo (Control Interno y Gestión Ambiental) lo cual limita el accionar de algunas de las funciones de supervisión que la Unidad debe realizar.
- 3.7. No se ha realizado la asignación formal de los activos de mobiliario y equipo de oficina, equipo de cómputo, entre otros; conforme lo reglamentado, sino que dichos activos siguen asignados a otros funcionarios dentro de la institución.
- 3.8. La Unidad de Supervisión Portuaria fue adscrita a la Gerencia General de JAPDEVA, situación que no le permite operar con independencia de la función administrativa de la Institución.
- 3.9. Actualmente, no se cuenta con manuales de procedimientos para la realización de las labores de la Unidad de Supervisión Portuaria.



AUDITORIA GENERAL

- 3.10. La Unidad de Supervisión no cuenta con un plan de trabajo adecuadamente estructurado, en el que se incorpore cada una de las funciones encomendadas a dicha Unidad.
- 3.11. La Unidad de Supervisión mantiene un ampo con la documentación que envía y recibe en las labores de Supervisión, el cual no cuenta con foliatura ni contiene la documentación digital.
- 3.12. La Administración Superior no ha gestionado la preparación de un programa de capacitación y formación intensivo para el personal que conforma la Unidad de Supervisión Portuaria.
- 3.13. La Unidad de Supervisión no ha realizado la identificación, elaboración e implementación de los controles para cada uno de los procesos que tiene a su cargo, y por ende tampoco se han definido las autoevaluaciones a dichos controles para proponer eventuales mejoras.
- 3.14. La Unidad de Supervisión Portuaria no ha realizado las gestiones necesarias para contar con los mapas de procesos, subprocesos y los respectivos manuales de procedimientos que reflejen de forma oportuna la realidad operativa y de gestión que instrumentaliza esa unidad, con el fin de realizar una adecuada identificación y valoración de riesgos, así como del diseño, implementación y mantenimiento de un Sistema de Control Interno que coadyuve a prevenir dichos riesgos.
- 3.15. Existen diferencias en cuanto al depósito de los cánones de explotación y desarrollo regional, por la forma de facturación de los servicios por parte del concesionario.
- 3.16. El acuerdo 294-2018 tomado por el Consejo de Administración, según consta en el artículo V-b de la Sesión Ordinaria No. 016-2018, celebrada el 23 de agosto del 2018 y el *“Reglamento de Organización y Funciones de la Administración Concedente para la Supervisión, Inspección, Fiscalización y Control de la Concesión de Obra Pública con Servicio Público de la Terminal de Contenedores de Moín”* podrían tener incongruencias entre sí, en relación con las funciones que se le han encomendado a la Unidad de Supervisión Portuaria.
- 3.17. En la actualidad, la Unidad de Supervisión aún tiene pendiente realizar varias de las funciones que le fueron encomendadas en el *“Reglamento de Organización y Funciones de la Administración Concedente para la Supervisión, Inspección, Fiscalización y Control de la Concesión de Obra Pública con Servicio Público de la Terminal de Contenedores de Moín”*.



AUDITORIA GENERAL

3.18. No se previó en el contrato de concesión de la terminal de contenedores de Moín, el tiempo que trascurría entre la entrega del informe por parte del concesionario y la confección, entrega y el conocimiento del mismo ante el Consejo de Administración de JAPDEVA.

4 RECOMENDACIONES

De conformidad con lo señalado, esta auditoría se permite efectuar las siguientes recomendaciones:

4.1. AL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN

- 4.1.1. Instruir a la Presidencia Ejecutiva para que conjuntamente con la Gerencia General, gestionen ante las instancias correspondientes la incorporación formal de la Unidad de Supervisión dentro del Organigrama Institucional. Para ello, debe tomarse en cuenta un tiempo perentorio de sesenta días (60) para iniciar tales gestiones. (Ver apartado 2.1.1)
- 4.1.2. Instruir a la Presidencia Ejecutiva para que conjuntamente con la Gerencia General, gestionen ante las instancias correspondientes la incorporación formal de la Unidad de Supervisión dentro del Organigrama Institucional. Para ello, debe tomarse en cuenta un tiempo perentorio de sesenta días (60) para iniciar tales gestiones. (Ver apartado 2.1.1)
- 4.1.3. Paralelo a la recomendación anterior, instruir a la Presidencia Ejecutiva para que conjuntamente con la Gerencia General, se realicen las actividades necesarias para la creación del(los) código(s) presupuestario(s), contable(s) y el centro de costos para la Unidad de Supervisión Portuaria, de manera que todos los costos y gastos que genera esta Unidad, se muestren por separado. Para ello, debe tomarse en cuenta un tiempo perentorio de quince días (15) para iniciar tales actividades. (Ver apartado 2.1.2).
- 4.1.4. Instruir a la Presidencia Ejecutiva para que conjuntamente con la Gerencia General:
 - a) Elabore y documente los perfiles profesionales que debe cumplir cada uno de los miembros que conformen la Unidad de Supervisión, tanto en atestados académicos y profesionales como de la experiencia certificada que deben tener para que puedan ejercer en las áreas de:

- Supervisión de Operaciones, Procesos y Seguridad Portuarias
- Ingeniería Civil



AUDITORIA GENERAL

- Financiero Contable
 - Legal
 - Servicios de apoyo en materia de Control Interno y Gestión Ambiental.
- b) Se proceda a verificar si los funcionarios que hoy día conforman la Unidad de Supervisión Portuaria, cumplen o no con los perfiles requeridos, tanto en lo académico y profesional como de la experiencia certificada (según los perfiles se definan de acuerdo al punto anterior) y se proceda con los trámites correspondientes para los nombramientos oficiales como funcionarios de la Unidad de Supervisión Portuaria.
- c) En caso que se determine que hay funcionarios que actualmente no cumplen con los perfiles definidos, debe reiniciarse con la búsqueda de funcionarios que si cumplan con ellos, incluso a lo externo de la Institución.

(Ver apartado 2.1.5)

4.1.5. Analizar y (eventualmente) modificar el acuerdo No. 294-18, con el objetivo de especificar la razón de ser del equipo gerencial que fue conformado por ese Consejo y de esa forma establecer las líneas de autoridad específica a la cual debe rendir cuentas la Unidad de Supervisión Portuaria en concordancia con el *Reglamento de Organización y Funciones de la Administración Concedente para la Supervisión, [...] de la TCM.* (Ver apartado 2.1.8).

4.1.6. Instruir a la Gerencia General, para que realice las gestiones necesarias -siguiendo el procedimiento establecido- para que se denomine adecuadamente el coordinador de la Unidad de Supervisión, de modo que se garantice la estructuración de la Unidad, con su respectiva delegación de funciones, responsabilidad y autoridad. (Ver apartado 2.1.8).

4.1.7. Instruir a la Presidencia Ejecutiva de Japdeva, para que gestione a la mayor brevedad posible y en coordinación con la Unidad Ejecutora del CNC, la verificación, recuperación y depósitos de los dineros faltantes en los cánones de explotación y desarrollo regional. Así como subsanar las causas que provocan las diferencias entre los montos estimados y los montos depositados. Todo lo anterior en aras de una efectiva rendición de cuentas a la ciudadanía. (Ver apartado 2.8).



AUDITORIA GENERAL

4.2. A LA PRESIDENCIA EJECUTIVA

- 4.2.1. Ejecutar las actividades necesarias para que la persona que fue designada a formar parte de la Unidad de Supervisión Portuaria como profesional Legal, se ubique en horario completo de trabajo en la oficina de la Unidad de Supervisión Portuaria; y dedique su tiempo a ejecutar labores en esta Unidad. (Ver apartado 2.1.3).
- 4.2.2. Gestionar en coordinación con la Gerencia General, la solicitud formal al Consejo Nacional de Concesiones sobre los montos adeudados por concepto de canon de fiscalización en relación a nueve (9) días del mes de enero y el mes de febrero 2019. Esta solicitud debe iniciarse de manera inmediata una vez recibido el informe, dejando evidencias de esas acciones para futuras revisiones. (Ver apartado 2.1.4). Para ello, debe tomarse en cuenta un tiempo perentorio de diez días (10) para iniciar tales actividades.
- 4.2.3. Instruir a la Gerencia General para que proporcione a la Unidad de Supervisión Portuaria los servicios de apoyo, en los siguientes términos:
- a. Coordine con el encargado de la Unidad de Control Interno que se cumpla con lo solicitado por el Consejo de Administración en el acuerdo 294-18 y se pongan a disposición sus servicios en la Unidad de Supervisión Portuaria para brindar el soporte correspondiente de forma inmediata, de manera que a partir de este momento, dicho apoyo se refleje en (se refleje en el trabajo que los informes de supervisión que se presenten. (Ver apartado 2.1.6).
 - b. Verifique si en la institución se cuenta con personal especializado en gestión ambiental que permita dar el apoyo correspondiente a la Unidad de Supervisión en esa área. Caso contrario, de necesitarse contratar de manera externa un profesional, este procedimiento debe realizarse mediante un concurso externo, respetando el principio de legalidad. (Ver apartado 2.1.6). Para ello, debe tomarse en cuenta un tiempo perentorio de quince días (15) para iniciar tales actividades.
- 4.2.4. Instruir a la Gerencia General para que realice las gestiones necesarias a fin de que los activos que son utilizados por la Unidad de Supervisión Portuaria sean trasladados a su nombre en los sistemas de información institucionales, de forma inmediata, respetando la normativa aplicable en esta materia. (Ver apartado 2.1.7). Para ello, debe tomarse en cuenta un tiempo perentorio de treinta días (30) para iniciar tales actividades
- 4.2.5. Instruir a la Gerencia General para que conjuntamente con la Unidad de Supervisión Portuaria, elaboren un plan de trabajo estructurado que contemple todas y cada una de las funciones que debe cumplir dicha



AUDITORIA GENERAL

Unidad, con su respectivo cronograma y asignación a cada uno de los integrantes de la Unidad. (Ver apartado 2.3).

- 4.2.6. Instruir al departamento de Recursos Humanos, para ejecute de manera completa el punto cinco (5) del acuerdo No. 002-18 del Consejo de Administración de JAPDEVA en un plazo no mayor a 90 días después de recibido el informe. (Ver apartado 2.5).
- 4.2.7. Solicitar al Departamento Legal, que analice la congruencia de las funciones que se le designaron a la Unidad de Supervisión Portuaria en el acuerdo 294-2018 tomado por el Consejo de Administración y el *Reglamento de Organización y Funciones de la Administración Concedente para la Supervisión, [...] de la TCM* y se proceda a corregir cualquier discrepancia o rasgos de incongruencia. (Ver apartado 2.9).
- 4.2.8. Instruir a la Gerencia General para que conjuntamente con la Unidad de Supervisión Portuaria, inicien con el análisis de las funciones de acuerdo con el artículo 14 del *"Reglamento de Organización y Funciones de la Administración Concedente para la Supervisión, [...] de la TCM"* que hoy en día no están realizando, de manera que se tomen en cuenta para la elaboración de un plan de trabajo detallado que contenga la totalidad de dichas funciones. (Ver apartado 2.10).

4.3. A LA GERENCIA GENERAL

- 4.3.1. Instruir a la Unidad de Supervisión Portuaria, ejecutar las gestiones necesarias para crear el manual de procedimientos para esa unidad, considerando los aspectos comentados en el presente informe y otros que esa Administración identifique, a fin de que se le facilite la correcta ejecución de las labores de supervisión. (Ver hallazgo 2.2).
- 4.3.2. Instruir al Coordinador de la Unidad de Supervisión, para que mantenga un archivo de la documentación enviada y recibida en orden cronológico, debidamente foliado y que contenga incluso aquella que produce de manera electrónica. Esta recomendación debe cumplirse en un plazo no mayor a 30 días una vez recibido el informe (Ver apartado 2.4).
- 4.3.3. Instruir al Coordinador de la Unidad de Supervisión Portuaria para que identifique por escrito, elabore e implemente los controles sobre las actividades de supervisión que realiza, de conformidad con el principio de legalidad y en aras de una efectiva rendición de cuentas. Esta recomendación debe cumplirse en un plazo no mayor a 30 días una vez recibido el informe. (Ver hallazgo 2.6).



AUDITORIA GENERAL

- 4.3.4. Instruir al Coordinador de la Unidad de Supervisión para que en conjunto con el Encargado de la Unidad de Control interno Institucional, realicen la identificación y valoración de riesgos sobre las actividades de supervisión que realiza, tomando en consideración todas las situaciones descritas en este informe. Esta recomendación debe cumplirse en un plazo no mayor a 60 días una vez recibido el informe. (Ver hallazgo 2.7).
- 4.3.5. Instruir al Coordinador de la Unidad de Supervisión, para que presente al Consejo de Administración los informes que elabore de conformidad con el formato establecido en el Reglamento. Adicionalmente, para que busque los mecanismos internos pertinentes que le permitan la entrega de los mismos en tiempo y forma, de modo que se pueda atender cualquier desviación al contrato de concesión de la TCM, si se presentaran. (Ver apartado 2.11)

Cordialmente,

Licda. Evelyn Salas Molina
Auditora Designada

Lic. Mainor Segura Bejarano
Sub- Auditor General

Lic. Marvin Jiménez León
Auditor General



Presidencia Ejecutiva
Gerencia General
Directivos (6)
Archivo (2)



AUDITORIA GENERAL

ANEXOS



AUDITORIA GENERAL

ANEXO 1 ANÁLISIS DE RIESGOS Y MAPA TÉRMICO

A. Posibles Riesgos o eventos	Calificación (Según su impacto para la Auditoría Interna)	Calificación (Según su impacto para la Administración activa)	Nivel de riesgo (B*C)	Ref. P de T
No hay instrumentos administrativos que determine si las funciones de la Unidad de Supervisión se realizan de forma adecuada	3.5	3	Medio	P-5
No se puede determinar si las labores que realiza la Unidad de Supervisión son las adecuadas de conformidad Reglamento de Organización y Funciones de la Administración Concedente.	3.8	2.7	Bajo	P-5
Incertidumbre en cuanto a la idoneidad del personal asignado a la unidad de Supervisión.	3	3.3	Medio	P-5
Ausencia de una programación presupuestaria para determinar si los recursos asignados a la Unidad de Supervisión Portuaria son suficientes para el cumplimiento de sus labores.	5	3.7	Alto	P-5
No es posible medir la oportunidad y veracidad de la información que se analiza en la Unidad de Supervisión Portuaria sobre las verificaciones que realiza en sitio.	3.8	3	Medio	P-5



AUDITORIA GENERAL

No se han definido los parámetros de medición sobre la calidad del servicio por lo que los informes que envía la Unidad de Supervisión al Consejo de Administración no contienen información suficiente que permita la toma de decisiones oportunas.	3.5	2.3	Bajo	P-5
No se realizan verificaciones sobre el cumplimiento de los planes de mantenimiento aprobados por el concesionario.	4.5	3.3	Alto	P-5
Ausencia de evaluaciones y seguimiento sobre los planes de y programas ambientales.	4.8	4.3	Muy alto	P-5

Área de mapa Térmico

Muy alto	1
Alto	2
Medio	3
Bajo	2
Muy bajo	0

