



GESTIÓN PARA LA CONTINUIDAD DE LOS SERVICIOS EN PUERTO CALDERA EN EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN Y CIERRE DE LOS CONTRATOS VIGENTES

Dirigido al Instituto Costarricense de Puertos
del Pacífico (INCOP)

DFOE-CIU-IAD-00003-2025
2 de junio de 2025

Resumen Ejecutivo

¿Qué auditamos?

La gestión realizada por el INCOP del 1 de noviembre de 2022 al 30 de abril de 2025 ampliándose en lo que se consideró necesario, para garantizar la continuidad de los servicios portuarios y la modernización de Puerto Caldera ante el vencimiento de los contratos de concesión vigentes en agosto de 2026.

¿Por qué es importante?

Puerto Caldera es clave para la economía costarricense, al ser el principal enlace comercial con Asia/Pacífico. Los contratos de concesión actuales para la operación de sus terminales, así como el servicio de remolcadores, vencerán entre agosto y diciembre de 2026, tras 20 años de vigencia. Ante esta situación, es esencial evaluar si el INCOP ha planificado la transición hacia los contratos asociados al proceso de modernización y prestación de servicios en ese Puerto, así como verificar que se estén tomando las medidas necesarias para el cierre de los contratos vigentes en procura de la continuidad de los servicios prestados.

¿Qué concluimos?

La gestión realizada por el INCOP al momento de realizarse la presente auditoría incumple en aspectos significativos, con los criterios del marco normativo y técnico aplicable, lo que genera riesgos para la continuidad del servicio portuario. Esto debido a debilidades en la gestión de cierre de los contratos vigentes y la transición operativa, rezagos en la ejecución de la estrategia de mantenimiento de bienes concesionados aprobada por la Junta Directiva y riesgos de atrasos en la modernización portuaria por plazos reducidos ante el vencimiento de los contratos de concesión vigentes.

Resultados

- 1. Debilidades en la gestión de cierre de los contratos vigentes y la transición operativa** debido a instrumentos de planificación y control desarticulados, concentración de actividades al cierre de los contratos vigentes y en la coordinación interinstitucional.
- 2. Rezago en la ejecución de la estrategia de mantenimiento de bienes concesionados aprobada por la Junta Directiva** lo que podría provocar que estos bienes no se entreguen al Estado en buenas condiciones de uso y explotación, según lo establecido contractualmente.
- 3. Riesgo de atrasos en la modernización portuaria**, debido a plazos reducidos en el cronograma ante el vencimiento de los contratos de concesión vigentes, lo que podría retrasar la licitación y la adjudicación para su modernización.

38%

De las actividades incluidas en el Protocolo de Salida de los contratos vigentes, se concentran en el último trimestre del periodo de contratación, generando un riesgo operativo de tareas críticas.

Auditoría en datos

30%

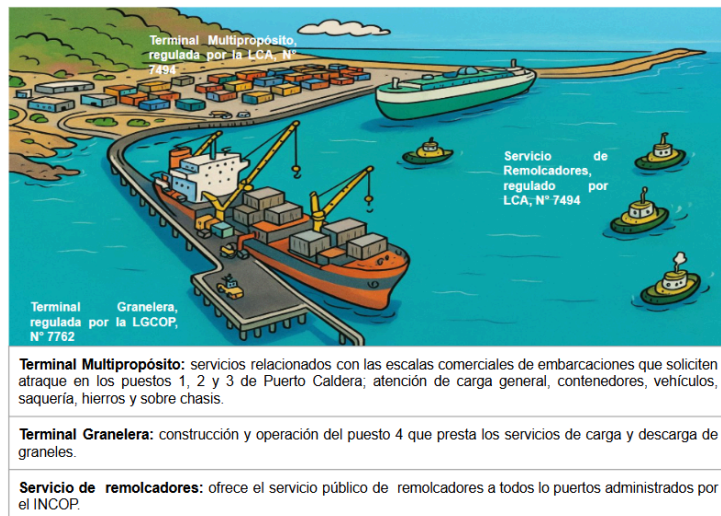
De avance en la inversión definida en la Estrategia de Mantenimiento del puerto, que asciende a un monto de \$1.673.762,00 a mayo de 2025 cuando al cierre de 2024 debía ser 73%.

95

Días naturales ha sido aplazada la fecha de recepción de ofertas. Originalmente sería el 3 de marzo de 2025. A la fecha está programada oficialmente para el 6 de junio de 2025.

Contexto

¿Cómo funciona la prestación de los servicios en Puerto Caldera?



¿Cuándo vencen los actuales contratos de prestación?

Los servicios que se brindan en Puerto Caldera se ejecutan mediante contratos de concesión que han estado vigentes durante los últimos 20 años y tienen fechas de finalización ya definidas. Al respecto el Contrato de Concesión de Gestión de Servicios Públicos de la Terminal de Puerto Caldera y el Contrato de Concesión de Obra Pública con Servicios Públicos para la Terminal Granelera concluirán el **11 de agosto de 2026**. Y el Contrato de Concesión de Gestión de Servicios Públicos de Remolcadores en la Vertiente del Pacífico finalizará el **12 de diciembre de 2026**.

¿En qué consiste el proceso de modernización?

El Proyecto de modernización consiste en dotar de la infraestructura y equipos a Puerto Caldera, para que resuelva la elevada congestión portuaria y se amplíe su capacidad para recibir buques de mayor dimensión y manejar mayores volúmenes de carga, para mejorar las operaciones en beneficio de la exportación e importación. El INCOP firmó¹ un contrato con la Corporación Financiera Internacional (CFI)² en su calidad de asesor, con el objetivo de coordinar la debida diligencia del Proyecto de modernización de Puerto Caldera en todas sus áreas, definir y proponer la estructura del Proyecto, apoyar la toma de decisiones y preparar los documentos del Proyecto durante las actividades de promoción, licitación, adjudicación y cierre comercial.

Posteriormente, el 30 de octubre de 2024 se publicó el pliego de condiciones de la Licitación Mayor para la Concesión de Obra Pública con Servicio Público, con un plazo de 30 años, cuyo objetivo es modernizar la infraestructura y el equipamiento del puerto. La Contraloría General de la República acogió parcialmente objeciones al pliego de condiciones el 20 de enero de 2025 presentadas por potenciales oferentes y realizó observaciones según la normativa aplicable. El pliego ajustado (modificado por el INCOP) se publicó el 17 de marzo y posteriormente una nueva versión el 8 de abril, así como nuevas objeciones recibidas en ese mismo mes que fueron acogidas parcialmente por el Órgano Contralor mediante resolución del 23 de mayo de 2025.

¿Quiénes son responsables de su gestión?

El INCOP tiene como función principal ejercer las atribuciones y responsabilidades de autoridad portuaria; gestionar de forma directa o indirecta, los puertos estatales ubicados en el litoral pacífico costarricense³, así como administrar los servicios portuarios y las actividades conexas.

¹ El 24 de enero de 2023, se firmó una redocumentación del Contrato Original, denominado Contrato de Servicios de Asesoría Transaccional para la debida Diligencia, Elaboración de Estudios de Prefactibilidad y Factibilidad, Proceso de Precalificación y Licitación, y Gestión de Contratación y Adjudicación para la Concesión de Obra Pública con Servicios Públicos (COPSP) al Sector Privado del Proyecto Modernización y Expansión del Puerto Caldera.

² Miembro del Grupo Banco Mundial con experiencia internacional asesorando en proyectos de concesiones en el sector portuario.

³ Artículos 1 y 2 de la Ley del Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP), Nro. 1721 del 28/12/1953

La gestión realizada por el INCOP al momento de realizarse la presente auditoría incumple en aspectos significativos con **los criterios del marco normativo y técnico aplicable para garantizar la continuidad del servicio portuario**, frente al cierre de los contratos de concesión vigentes y al proceso de modernización de Puerto Caldera.

Se evidencian **debilidades en la gestión de cierre de los contratos vigentes y la transición operativa**, debido a instrumentos de planificación y control desarticulados, concentración de actividades al final del plazo contractual, falta de implementación del Plan de Relacionamiento y en la coordinación interinstitucional.

Además, el INCOP **presenta un rezago** en la ejecución de la estrategia de mantenimiento de bienes inmuebles aprobada por la Junta Directiva para efecto de la devolución de los bienes concesionados en buenas condiciones de uso y explotación al cierre de los contratos vigentes.

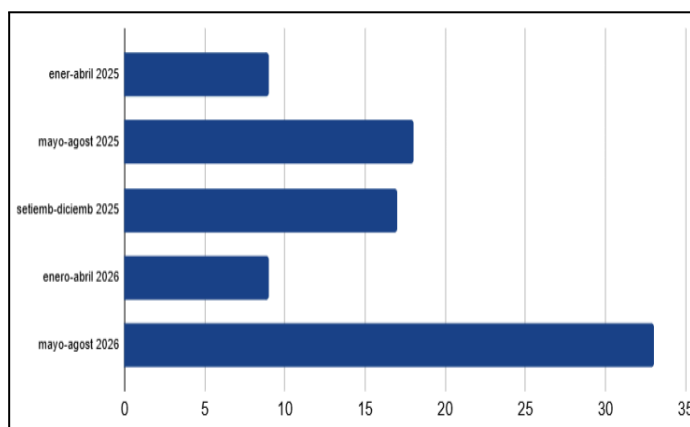
Por su parte, se identifican **riesgos de retrasos** en el logro del objetivo perseguido con la modernización portuaria ante la existencia de plazos reducidos en el cronograma y plan de trabajo, lo que podría comprometer su cumplimiento y la continuidad del servicio ante la materialización de imprevistos tanto externos como internos, en ausencia de planes contingentes y dado adicionalmente que el INCOP no consideró el servicio de remolcadores en el proceso de modernización de Puerto Caldera.

Los aspectos señalados generan riesgos para la continuidad en condiciones de eficiencia y eficacia del servicio portuario de frente al cierre de los contratos vigentes y al proceso de modernización de Puerto Caldera. Este proceso de modernización es dinámico y en ejecución, y tal como la normativa lo establece, el INCOP es el principal responsable de llevarlo adelante, así como el cierre de los contratos de concesión actuales y las coordinaciones interinstitucionales que correspondan; además de la ejecución de la estrategia de mantenimiento de los activos concesionados que deben ser devueltos en buenas condiciones de uso y explotación, según lo contractualmente definido.

Debilidades en la gestión de cierre de los contratos vigentes y la transición operativa

¿Qué encontramos?

- 1.1. Como parte del proceso de gestión del cierre de los contratos vigentes la administración cuenta con un **Protocolo de Salida**, el cual fue puesto en consulta hasta enero del presente año a la Gerencia General⁴ para que coordinara con la Asesoría Jurídica y la Unidad Técnica el análisis correspondiente y elaboraran las observaciones y/o eventuales recomendaciones necesarias⁵; además, en mayo de 2025 la Administración remitió a esta Contraloría General un programa de trabajo⁶ asociado a dicho Protocolo, en donde se vinculan las actividades previstas del proceso de cierre de los actuales contratos de concesión, con los responsables de su ejecución, estado de la actividad y porcentaje de avance de tales actividades.
- 1.2. También en mayo de 2025 el INCOP⁷ indica que el Protocolo de Salida debe analizarse en conjunto con el instructivo denominado “Evaluación de la condición de bienes muebles e inmuebles concesionados” de marzo 2024, donde hay otra lista de acciones a realizar por la administración para garantizar el cierre oportuno de la concesión y la entrega de los bienes concesionados.
- 1.3. Por lo anterior, se evidencia por parte del INCOP que dicha gestión se encuentra desarticulada entre documentos e instructivos, lo que dificulta el seguimiento para asegurar el cumplimiento y la verificación de la consistencia de las actividades de cierre y los mecanismos de control para garantizar la correcta ejecución de las etapas de transición y explotación inicial del nuevo contrato de concesión y **la rendición de cuentas**.
- 1.4. Asimismo, según lo previsto en el **Protocolo de Salida** para el cierre de los contratos vigentes y la transición operativa, se tiene una alta concentración de tareas entre julio-agosto de 2026 (38% de las tareas), lo que incrementa el riesgo de cuellos de botella y compromete el inicio de la nueva concesión en agosto del 2026. Lo anterior, se deriva de que se prevé solicitar la mayoría de requerimientos⁸ a los concesionarios en junio de 2025, con entrega en septiembre del mismo año, dejando poco tiempo (último trimestre de 2025) para la revisión administrativa⁹.



Fuente: Elaboración CGR, datos INCOP

Ilustración 1. Concentración de tareas del protocolo de salida por cuatrimestre

⁴ Oficio CR-INCOP-PE-0008-2025 de la Presidencia Ejecutiva de 17 de enero de 2025.

⁵ Conocida en Sesión 4465 del 24 de enero de 2025.

⁶ Mediante oficio CR-INCOP-PE-185-2025 del 19 de mayo de 2025.

⁷ Mismo oficio CR-INCOP-PE-185-2025 del 19 de mayo de 2025.

⁸ Evaluar los equipos (incluyendo refacciones) e infraestructura mediante diagnósticos semestrales, listado de subcontrataciones, proveedores y terceros vigentes con montos vigentes certificado por auditor externo, solicitar al concesionario actual un listado de las licencias y permisos vigentes, inventario de los servicios públicos con sus respectivos contratos, facturas, montos vigentes, inventario de los permisos ambientales, etc.

⁹ Al respecto la administración señala que está realizando con anticipación solicitudes de información al concesionario, lo cual es favorable, no obstante no se acredita el resultado de dichas solicitudes ni su eficacia.

Debilidades en la gestión de cierre de los contratos vigentes y la transición operativa

- 1.5. Por otra parte, el INCOP cuenta con un plan denominado Plan de Relacionamiento con Partes Interesadas PRPI¹⁰, el cual carece de procedimientos específicos de coordinación (canales, consultas, plataformas), procesos para solicitudes de información y de planes de acción detallados para la finalización de contratos, la transición inicial, el monitoreo y la evaluación. En este sentido, el INCOP informó en mayo de 2025¹¹ que realizó la “Contratación de una consultoría para la implementación del Plan de Relacionamiento de las Partes Interesadas del proceso de modernización de Puerto Caldera”, cuyo contrato fue suscrito recientemente, **por lo que este aspecto a poco más de un año de vencimiento de los contratos vigentes continúa sin ser resuelto íntegramente.**
- 1.6. En este sentido, se identificó una falta de coordinación interinstitucional entre el INCOP y diversas entidades del Estado **responsables de brindar servicios públicos en el puerto o emitir avales y permisos** para la nueva concesión¹². A modo de ejemplo, a enero de 2025, el INCOP solo había realizado tres reuniones con MOPT, MIDEPLAN y Ministerio de Seguridad¹³, enfocándose en aspectos técnicos (factibilidad y escaneo de carga), sin evidenciar en ese momento coordinaciones para el cierre de contratos vigentes y la transición operativa para una adecuada y oportuna ejecución del proyecto¹⁴.
- 1.7. En este sentido, igualmente el INCOP informó en mayo de 2025¹⁵ que ha venido fortaleciendo la coordinación con instituciones estratégicas para el proceso de cierre de los contratos y la modernización, a través de una visita al Puerto realizada el 6 de marzo de 2025 en la que asistieron, entre otras entidades, representantes del AyA, RECOPE, Ministerio de Hacienda y MOPT, que a criterio del INCOP permitió alinear criterios técnicos y administrativos para garantizar la continuidad de los servicios portuarios. **Lo anterior corresponde al proceso de coordinación que debe ser prioritario y permanente para la oportuna determinación de obligaciones o requerimientos que no atenten contra el logro del proceso de modernización**¹⁶.
- 1.8. Finalmente, respecto al servicio de remolcadores que es un servicio esencial sin el cual no sería posible desarrollar los servicios de atención a la carga, el INCOP no lo consideró inicialmente en el proceso de modernización de Puerto Caldera al decidir no licitarlo en simultáneo con el proceso de la nueva concesión¹⁷, sino que ha optado por tramitar la ampliación del contrato

¹⁰ Aborda de manera general aspectos fundamentales para definir como el INCOP gestionará su relación con los interesados como la asignación de responsables y la programación de actividades (semanales, mensuales, trimestrales, etc)

¹¹ Mediante oficio CR-INCOP-PE-185-2025 del 19 de mayo de 2025.

¹² Véase lo indicado en el punto B del reporte DFOE-CIU-RF-00001-2024 del 13 de diciembre de 2024, en el que la CGR hizo ver a la Junta Directiva del INCOP que “En el contexto de operaciones portuarias, más allá de las labores que ejecuta un concesionario, la coordinación de funciones es fundamental, dado que en un puerto confluyen múltiples entidades, tanto públicas como privadas, que requieren ejecutar sus actividades y asegurar que los servicios se presten con calidad, eficiencia y seguridad. Además, como parte de la estructuración de un proyecto de concesión, de acuerdo con el ordenamiento jurídico y técnico, se requiere una serie de avales y permisos que ofrezcan seguridad jurídica respecto a la viabilidad del proyecto y, en consecuencia, al concesionario y los posibles inversores.”

¹³ Documento de reuniones INCOP-IFC anexo al oficio CR-INCOP-SUBG-0007-2025 (NI-1381-2025) de fecha 24 de enero de 2025.

¹⁴ Como por ejemplo aduanas, fitosanitario, migración, etc.

¹⁵ Oficio CR-INCOP-PE-185-2025 del 19 de mayo de 2025.

¹⁶ Como otro ejemplo de la necesidad de coordinación interinstitucional oportuna, en la Resolución R-DCP-00023-2025 de 23 de mayo de 2025 de la División de Contratación Pública de la Contraloría General, en el aparte “SOBRE EL PLIEGO DE CONDICIONES Y LAS CONSIDERACIONES DISPUESTAS EN LA RESOLUCIÓN R-DCP-00004-2025”, punto m) Sobre suministro externo de energía, se indicó que en el expediente administrativo no se evidencia que se hayan realizado las gestiones ante el ICE dada la respuesta de que existe una imposibilidad actual de satisfacer la demanda eléctrica para la expansión del puerto.

¹⁷ Mediante el reporte DFOE-CIU-RF-00001-2024 del 13 de diciembre de 2024, en el punto E, entre otros aspectos la CGR le indicó a la Junta Directiva del INCOP: “En virtud de la decisión del INCOP de no licitar simultáneamente con la licitación para la concesión de Puerto Caldera el servicio de remolcadores y dado que el contrato vigente para la prestación de esos servicios también finaliza en el

Debilidades en la gestión de cierre de los contratos vigentes y la transición operativa

vigente de Concesión de Gestión de Servicio Público de Remolcadores en la Vertiente del Pacífico según el acuerdo de la Junta Directiva del 14 de febrero de 2025¹⁸, donde autorizó a la Presidencia Ejecutiva a establecer negociaciones para dicha ampliación; **decisión que en todo caso, no garantiza una modernización como tal del servicio de remolcadores.**

¿Por qué se presenta este resultado?

- 1.9. La administración del INCOP ha dirigido prioritariamente sus esfuerzos a la planificación y ejecución de la modernización para la prestación de servicios en Puerto Caldera, dejando en segundo plano la transición operativa. A modo de ejemplo, el Protocolo de Salida se conoció en Junta Directiva hasta enero de 2025, aunque incluía actividades previstas para iniciar en marzo de ese año.

¿Cómo se espera que funcione según la normativa y otras fuentes de referencia?

- 1.10. El INCOP, autoridad portuaria en el litoral del pacífico costarricense, está legalmente obligado a asegurar servicios portuarios eficientes y eficaces para fortalecer la economía nacional, y como servicio público garantizar su continuidad y su adaptación a la satisfacción de la necesidad pública. Además, el jerarca y los titulares subordinados son responsables de garantizar el buen funcionamiento de la organización y de identificar y gestionar los riesgos para alcanzar los objetivos institucionales en la prestación oportuna de los servicios portuarios. Lo anterior implica el deber de garantizar la continuidad de los servicios frente al cierre de los contratos vigentes y la transición hacia la nueva concesión mediante el proceso de modernización.

¿Qué pasa si no se corrige?

- 1.11. Se incrementa el riesgo de afectación a la continuidad de los servicios portuarios en condiciones de eficiencia y eficacia, lo que a su vez afectaría el cumplimiento oportuno del objetivo que se pretende con la modernización, impactando así negativamente el comercio y la logística nacional, dada la situación actual de saturación en el puerto que podría aumentar, hasta generar una situación de colapso, incluso aún habiendo finalizado el proceso de licitación para la nueva concesión.

2026, se requiere que ese cuerpo colegiado y en general la administración mantengan un monitoreo, control y seguimiento estricto de las actividades que se establezcan para garantizar la continuidad del servicio, ante el plan que señala el INCOP de una ampliación al contrato vigente para poder hacer frente a la prestación del servicio durante la etapa inicial de la concesión del puerto y posteriormente la promoción de una nueva licitación para los servicios de remolcadores durante las subsiguientes etapas. / Lo anterior amerita que se realicen oportunamente las gestiones que sean legalmente requeridas, dado que esta situación podría afectar la operación de Puerto Caldera, como también de los demás muelles sobre los que el INCOP se encuentre obligado a la prestación de este servicio.”

¹⁸ Según acuerdo número 4 de la sesión 4469 de la Junta Directiva del 14 de febrero de 2025.

Rezago en la ejecución de la estrategia de mantenimiento para los bienes actualmente concesionados aprobada por la Junta Directiva

¿Qué encontramos?

2.1. El INCOP presenta un rezago en la ejecución de la estrategia de mantenimiento de bienes inmuebles aprobada por la Junta Directiva el 5 de abril de 2024¹⁹, la cual requería una inversión máxima del Concesionario de \$5.500.000 entre 2023 y agosto de 2026 para alcanzar la condición de operación normal de los bienes, según un esquema de inversión también aprobado por la Junta Directiva²⁰.

2.2. Según dicho esquema de inversión al cierre del año 2024, debían completarse las obras de mantenimiento con prioridades 1, 2 y 3 de la estrategia de mantenimiento (que clasifica las inversiones de mayor a menor prioridad), sin embargo, según lo informado por el INCOP en su oportunidad²¹, no se registró ningún avance en éstas, invirtiéndose únicamente \$971.821,00 en componentes de prioridad 4, lo que resultó en una ejecución del 18% frente al 73% planificado para el cierre del año 2024.

2.3. El INCOP indica el 19 de mayo de 2025 que se tiene un avance del 30% en la ejecución financiera; dato que se encuentra aún por debajo del 73% previsto para el cierre del 2024, según la Estrategia de Mantenimiento aprobada por la Junta Directiva del INCOP en la sesión 4429 del 5 de abril de 2024.

Año de inversión	Prioridad de inversión	Monto de inversión estimado (US\$) según acuerdo de sesión 4429	Monto de inversión ejecutado (US\$) según oficio CR-INCOP-PE-185-2025
Año 1 (2023)	Componentes señalados como prioridad 1 y 2 - Patios 1,2,3 y 4 - Calles internas de pavimento - Calles internas de adoquín	2.500.000	855.726
Año 2 (2024)	Se deberá completar la inversión de los componentes con prioridad 1 y 2. Ejecutar la inversión de componentes de prioridad 3. Iniciar la inversión de componentes en categoría 4, dando prioridad a los patios restantes.	1.500.000	590.126
Año 3 (2025)	Se mantiene la inversión en componentes en categoría 4.	1.000.000	227.910
Año 4 (2026)	Se finaliza la inversión en componentes en categoría 4. Para este período deberá alcanzarse en la totalidad del muelle un estado de operación normal.	500.000	0
Total		5.500.000	1.673.762 (30.4%)

Fuente: CGR, datos INCOP
Ilustración 2. Esquema de inversión

¹⁹ Dicha estrategia denominada "Estrategia de mantenimiento de los bienes inmuebles en concesión a la Sociedad Portuaria de Caldera (SPC)" se aprobó por la Junta Directiva en sesión Nro. 4429 celebrada el 5 de abril de 2024, acuerdos Nro. 4 y Nro. 5 y se acordó una inversión máxima por parte del Concesionario SPC de USD \$5.500.000 entre los años 2023 hasta agosto 2026. Tal inversión, seguiría el plan de mantenimiento, en el cual se establecen los montos a invertir para que los distintos componentes de infraestructuras alcancen una condición de operación normal.

²⁰ Derivada del informe de consultoría INF-OP-23-24-468.FD.

²¹ Según lo indicado mediante oficio los oficios CR-INCOP-UTSC-0007-2025 del 22 de enero de 2025 y CR-INCOP-UTSC-0019-2025 del 11 de febrero de 2025 ambos remitidos por la UTSC.

Rezago en la ejecución de la estrategia de mantenimiento para los bienes actualmente concesionados aprobada por la Junta Directiva

¿Por qué se presenta este resultado?

- 2.4.** El INCOP por medio de la Unidad Técnica de Supervisión y Control (UTSC) no ha velado que se ejecute el mantenimiento de la infraestructura según los tiempos y prioridades que fueron aprobados en la estrategia de mantenimiento por la Junta Directiva en abril del 2024.

¿Cómo se espera que funcione según la normativa y otras fuentes de referencia?

- 2.5.** El INCOP está legalmente obligado a asegurar la prestación de los servicios portuarios de forma eficiente y eficaz, así como garantizar su continuidad y adaptación para la mejor satisfacción de la necesidad pública, lo que implica que la administración debe garantizar de cara al cierre de los contratos vigentes y la transición hacia la nueva concesión, que el mantenimiento de la infraestructura y los equipos portuarios se ejecute de acuerdo a lo establecido contractualmente y de acuerdo a la estrategia de mantenimiento para que sean entregados en buenas condiciones de uso y explotación.

¿Qué pasa si no se corrige?

- 2.6.** Puerto Caldera en su operación actual continuaría sin recibir la inversión en la infraestructura aprobada mediante la estrategia de mantenimiento, por lo que se genera el riesgo de que los activos concesionados que sean entregados a la administración concedente no presenten las condiciones de uso y explotación que los contratos vigentes establecen, lo que comprometería la continuidad, eficiencia y eficacia de los servicios portuarios durante las fases de transición inicial y explotación inicial del nuevo contrato de concesión.

Riesgo de atrasos en la modernización portuaria por plazos reducidos en el cronograma ante el vencimiento de los contratos de concesión vigentes

¿Qué encontramos?

- 3.1.** El cronograma²² y Plan de Trabajo del INCOP para la nueva concesión de Puerto Caldera presentan un riesgo de atraso alto, a modo de ejemplo, los plazos reducidos para el logro de las condiciones precedentes y la transición inicial, sumado a la posible ocurrencia de imprevistos y situaciones predecibles como los cierres de instituciones de fin de año, aumenta la probabilidad de que no se cumplan los plazos establecidos para la adjudicación del nuevo contrato de concesión, lo que pone en riesgo la ejecución oportuna de la modernización y equipamiento del puerto, considerando el vencimiento de los contratos actuales.
- 3.2.** De acuerdo con el primer entregable (línea base) el plazo previsto en el cronograma para la fase de preparación de ofertas era de 120 días²³, no obstante dadas las modificaciones al pliego de condiciones publicadas por el INCOP el 17 de marzo 2025 y según lo visualizado en la versión 8 del cronograma vigente a la finalización de la etapa de examen de la presente auditoría, el plazo inicial²⁴ para la preparación de ofertas se modificó a 60 días naturales. Asimismo, la versión original del pliego de condiciones establecía que el cierre de recepción de ofertas sería el día 3 de marzo de 2025, no obstante, tras el proceso de atención de objeciones presentadas por potenciales oferentes y de modificaciones al pliego de condiciones realizadas por el INCOP, la fecha para la recepción de ofertas se trasladó al 19 de mayo de 2025 y luego para al 6 de junio de 2025; es decir de lo inicialmente programado, la fecha de recepción de ofertas ha debido ser aplazada 95 días naturales.
- 3.3.** En ese sentido la resolución R-DCP-00023-2025 con fecha 23 de mayo de 2025 de la División de Contratación Pública de la Contraloría General, recalcó al INCOP la necesidad de establecer plazos razonables para la recepción de ofertas tomando en cuenta las modificaciones al pliego de condiciones, así como de las acciones que esa administración requiere para mitigar los riesgos que afecten la continuidad, eficiencia y eficacia del servicio portuario, de cara al cierre de los contratos vigentes.
- 3.4.** Otros ejemplos de hitos relevantes de plazos reducidos se muestran en la ilustración 3.

²² Cronograma versión 8, remitido mediante oficio CR-INCOP-SUB-0037-2025 del 20 de marzo de 2025.

²³ Según el primer entregable de la Corporación Financiera Internacional (cronograma línea base).

²⁴ Según lo comparado entre el cronograma base y la versión 8 del documento.

Riesgo de atrasos en la modernización portuaria por plazos reducidos en el cronograma ante el vencimiento de los contratos de concesión vigentes

Cumplimiento de condiciones, formalización y suscripción

Definido en 14 días hábiles, en el cual se requieren solventar una serie de factores administrativos, legales y logístico que afectan la disponibilidad y eficiencia en la tramitación de documentos clave; además de que según el cronograma este periodo iniciaría el 31 de diciembre de 2025 al 19 de enero de 2026, fechas en la que algunas instituciones operan con cierres parciales o totales debido al período de vacaciones, lo que podría generar retrasos adicionales en los procesos requeridos.

Plazo para la etapa de transición inicial

Se establece en 25 días hábiles. Considerando que en esta etapa se deben completar varias tareas como la obtención de finiquitos de los concesionarios anteriores, la cesión de permisos y licencias, la liquidación financiera y la presentación de garantías, todo lo cual requiere una coordinación eficiente entre múltiples actores, hace también que este plazo se vea ajustado.

Fuente: CGR, datos INCOP
Ilustración 3. Plazos del cronograma

3.5. Considerando lo reducido de los plazos, la manera con que se ejecuten las gestiones por parte de la administración, podría incidir en el cumplimiento del cronograma previsto. Igualmente, si se presentan ajustes a los plazos establecidos en el cronograma producto de la naturaleza y dinámica propia de este tipo de procesos de contratación; como por ejemplo, la presentación y resolución de recursos de objeción y apelación, así como el ejercicio de competencias de diversas entidades públicas en las distintas etapas del proceso de modernización.

¿Por qué se presenta este resultado?

3.6. Por la falta de acciones oportunas para iniciar el proceso de licitación de la modernización de Puerto Caldera evidenciado en la justificación presentada para la contratación con la Corporación Financiera Internacional (CFI)²⁵, así como en los plazos reflejados en la versión 8 del cronograma²⁶. Asimismo, el liderazgo del proyecto ha estado centralizado en la Presidencia Ejecutiva, la Subgerencia y la UTSC del INCOP, junto con asesores externos, sin que se hubiese promovido inicialmente la participación en el proceso de modernización de personal de planta²⁷ tal como la administración lo había justificado en el proceso de refrendo del contrato

²⁵ Mediante el oficio CR-INCOP-GG-2023-0365 del 11 de abril de 2023, durante el trámite de refrendo del contrato con la CFI, el INCOP reconoció ante la Contraloría General que la administración se encontraba en un escenario de plazos reducidos, que según lo indicado por el INCOP era una condición ineludible para la actual administración, dado que en anteriores administraciones no se habían ejecutado acciones efectivas para llevar adelante la modernización.

²⁶ En el punto A del reporte DFOE-CIU-RF-00001-2024 del 13 de diciembre de 2024, la CGR hizo ver a la Junta Directiva del INCOP lo crítico que es el factor tiempo en el desarrollo del objetivo sobre la continuidad de los servicios portuarios y la modernización de Puerto Caldera al vencimiento de los actuales contratos de concesión, así como la importancia de un cronograma bien estructurado y actualizado que refleje fielmente el estado real del avance de dicho proceso.

²⁷ En el citado punto A del reporte DFOE-CIU-RF-00001-2024 del 13 de diciembre de 2024, la CGR también hizo ver a la Junta Directiva del INCOP que “tratándose de un proceso de modernización de un puerto y particularmente de una concesión de obra pública con servicios públicos que implica un proyecto y contrato complejo y de largo plazo, la capacidad organizativa del INCOP es fundamental para brindar en los momentos que se requiera el soporte administrativo y funcional, más allá de la existencia de un equipo de trabajo específico, puesto que la administración requiere contar con los recursos humanos, materiales y la capacidad operativa formalmente establecida de que dispone para verificar tanto la correcta ejecución del objeto de la concesión, como la ejecución de distintas labores a lo largo de cada una de las fases del proceso de modernización. Ello implica el apoyo en toda la estructura organizacional y sus distintas dependencias, según las funciones asociadas a las diversas temáticas o áreas de conocimiento que se requieran, puesto que lo contrario puede generar un debilitamiento del control que impacta la confiabilidad y oportunidad de la información para la toma de decisiones, afectando también la transparencia y rendición de cuentas que debe garantizarse en todo momento.”

Riesgo de atrasos en la modernización portuaria por plazos reducidos en el cronograma ante el vencimiento de los contratos de concesión vigentes

con la CFI²⁸, lo cual fue constatado mediante entrevistas realizadas a diversos funcionarios del INCOP²⁹, así como en la desvinculación entre la presupuestación plurianual de la organización al cierre del año 2024 y el proceso de modernización³⁰.

¿Cómo se espera que funcione según la normativa y otras fuentes de referencia?

- 3.7. El INCOP tiene el deber de asegurar la prestación de los servicios portuarios de forma eficiente, eficaz y garantizar su continuidad y adaptación a la necesidad pública, lo que implica que ante el vencimiento de los contratos vigentes, debe contar con un cronograma bien estructurado y alineado con la realidad del proyecto, así como sustentado en las regulaciones emitidas por MIDEPLAN, que le permita controlar el cumplimiento de las actividades e hitos establecidos, brindándole información relevante para la toma de decisiones y la administración de riesgos oportuna, asegurando una gestión técnica y jurídicamente adecuada. Siendo además responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados que se maximice el uso de los recursos con que cuenta la institución, de modo que su estructura y funcionamiento responda a la dinámica institucional y considere los riesgos relevantes del entorno.

¿Qué pasa si no se corrige?

- 3.8. El INCOP no contaría con un adjudicatario que se encargue de la modernización de Puerto Caldera, de manera que las condiciones actuales de rezago y congestión en el servicio persistirán, ya que este puerto continuaría operando con las mismas limitaciones de infraestructura y equipamiento que hoy presenta. Asimismo, el INCOP será responsable de llevar a cabo un análisis legal y técnico que sustente el plazo, la tarifa y los demás aspectos relevantes para la continuidad del servicio³¹, dada la falta de acciones oportunas por parte del INCOP para iniciar el proceso de licitación de la modernización de Puerto Caldera. Además, existe el riesgo de que no se garantice o se desaproveche la generación de conocimiento y el fortalecimiento institucional durante el proceso de modernización, así como la preservación de la memoria histórica, la rendición de cuentas y el mayor apoyo organizacional considerando especialmente los reducidos plazos del proyecto.

²⁸ En el oficio 06255 (DCA-0319) del 17 de mayo 2023, ante las justificaciones de la administración de contar con el apoyo de la asesoría especializada de la CFI, el INCOP indicó que esa asesoría no desplaza el ejercicio de las competencias del INCOP, sino que las complementa y que incrementaría sensiblemente las capacidades institucionales en el trámite de un proceso complejo como el proyecto de modernización; además, se dejó claro que *“siempre será el INCOP quien asesorado por la CFI tome las decisiones que le corresponden en un proceso licitatorio como este y siempre bajo la legislación nacional aplicable”*.

²⁹ Auditoría Interna, Unidad Jurídica, Proveeduría, área financiera (presupuesto y contabilidad), área de planificación institucional, gerencia general.

³⁰ Al respecto ver los oficios DFOE-CIU-0461 (19299), CR-INCOP-GG-1467-2024 y CR-INCOP-GG-1229-2024.

³¹ Según lo indicado mediante oficios CR-INCOP-SUBG-0007-2025 del 24 de enero de 2025 CR-I CR-INCOP-SUBG-00016-2025.

Responsables

- Sr. Wagner Quesada Céspedes, Presidente Ejecutivo del INCOP o a quién en su lugar ocupe el cargo.



Disposiciones

D1. Elaborar y remitir un informe trimestral a la Junta Directiva del INCOP, donde se detalle el estado del proceso que ejecuta esa institución en el marco de la licitación para la *Concesión de Obra Pública con Servicio Público para la Modernización de Infraestructura y Equipamiento de Puerto Caldera*. El informe debe considerar todos aquellos elementos que permitan el seguimiento, control y toma de decisiones ante desviaciones de lo establecido en la versión 8 del Cronograma de Trabajo, el protocolo de salida, la estrategia de mantenimiento de los bienes concesionados y lo referente a la continuidad del servicio de remolcadores. (párrafos 1.3-1.9, 2.1-2.7 y 3.1-3.4)



Plazo

Para dar por acreditada esta disposición se deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General, lo siguiente:

- A más tardar tres meses después de emitido el informe de auditoría, una certificación donde se indique que el primer informe trimestral fue presentado ante la Junta Directiva del INCOP. Deberá remitirse de manera periódica cada tres meses, hasta 11 de agosto de 2026 fecha final establecida en la versión 8 del Cronograma de Trabajo.

- A la Junta Directiva del INCOP



Disposiciones

D2. Adopte las medidas necesarias con base en los informes trimestrales señalados en la disposición D1, con el objeto de garantizar el cumplimiento de lo establecido en la versión 8 del Cronograma de Trabajo, el cierre de los contratos vigentes, la restitución de los bienes concesionados en las condiciones establecidas a nivel contractual y la continuidad y calidad del servicio de remolcadores. (párrafos 1.3-1.9, 2.1-2.7 y 3.1-3.4)



Plazo

- Para dar por acreditada esta disposición se deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General, lo siguiente:
- A más tardar 10 días hábiles después de recibido el Informe del estado del proyecto esa Junta Directiva, una certificación en la que se indique que se adoptaron las medidas pertinentes.
- Esta certificación deberá remitirse de manera periódica cada tres meses, hasta el 11 de agosto de 2026, fecha final establecida en la versión 8 del Cronograma de Trabajo.

Marco General de la auditoría

Fundamentación

La CGR realizó una auditoría de carácter especial, en el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico enfocada en examinar las gestiones realizadas por el INCOP para garantizar la continuidad de los servicios portuarios y la modernización de Puerto Caldera una vez que venzan los contratos vigentes en el año 2026. Este tipo de auditoría tiene el propósito de determinar si las instituciones públicas actúan conforme a las disposiciones legales, reglamentarias y normativas aplicables, así como a los principios de buena administración. Asimismo, se efectuó con fundamento en las competencias conferidas a la CGR en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y los numerales 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica n.º 7428, en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.

En el marco de esta auditoría se emitió³² en diciembre de 2024 el reporte DFOE-CIU-RF-00001-2024 Acciones para garantizar la modernización y equipamiento de Puerto Caldera, mediante el cual se comunicaron riesgos relacionados con la coordinación interinstitucional, la ausencia de un inventario actualizado de activos, la continuidad del servicio de remolcadores, debilidades en la gobernanza del proceso y la necesidad de utilizar eficientemente los recursos institucionales para evitar retrasos y cuellos de botella. Dicho reporte fue comunicado anticipadamente al INCOP con el propósito de que se adoptaran medidas correctivas oportunas. En la presente auditoría se constató un avance en la coordinación interna, particularmente con la incorporación a partir de enero de 2025 de la Asesoría Jurídica y la Gerencia General a las sesiones de trabajo para la planificación del cierre contractual. Sin embargo, persisten debilidades en otros aspectos señalados, como la gestión del cronograma, la articulación con otras instituciones clave y el cierre formal de los contratos, incluyendo la recepción de bienes conforme a las condiciones contractuales, los cuales deben seguir siendo objeto de atención y control por parte de la Junta Directiva.

Validación de términos

Los términos de auditoría fueron comunicados formalmente en sesión de Junta Directiva No.4463-2024 del 13 de diciembre de 2024.

- **Objetivo.** Examinar las gestiones realizadas por el INCOP para garantizar la continuidad de los servicios portuarios y la modernización de Puerto Caldera una vez que venzan los contratos vigentes.
- **Alcance.** El período auditado abarcó del 1º de noviembre de 2022 al 30 de abril de 2025 y comprendió la revisión del cronograma establecido en el Plan de Trabajo y de aspectos relevantes del contrato entre el INCOP y la Corporación Financiera Internacional (IFC) y las acciones derivadas del Proyecto de Modernización y Expansión del Puerto Caldera.

³² Dirigido a la Junta Directiva del INCOP.

Marco General de la auditoría

Fuentes de criterios:

Los criterios de auditoría se fundamentan principalmente en las siguientes fuentes:

Normativa y otras fuentes de referencia	Artículos relevantes
Constitución Política	140 inciso 8
Ley del Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP) N° 1721	1,15,17 bis
Ley General de la Administración Pública N°6227	4
Ley General de Concesión de Obra Pública con Servicio Público. Ley N°7762. y su Reglamento.	3, 19, 24, 60
Reglamento General de Servicios Portuarios del Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP).	5, 9
Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) y reformas Resoluciones N° R-CO-64-2005, N° R-CO-26-2007 , N° R-CO-10-2007 del 06 de febrero del 2009.	2.5, 4.5.2-4.5.5
Guía Metodológica para la planificación de la etapa de ejecución de proyectos de inversión pública en las entidades del Sistema Nacional de Inversión Pública	Capítulo III Apartado. 2.10.2
Documentación emitida por el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP), la División Marítima Portuaria y la Secretaría Sectorial del MOPT, SETENA, Ministerio de Hacienda, Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	MIDEPLAN-DM-OF-0855-2024 MH-DM-OF-1371-2024 DVMP-DO-2024-25, DVMP-DO-2024-126 DVMP-2024-0507 DM-2024-2213-2024 OF-1266-IT-2024
Contrato de concesión de gestión de servicios públicos de remolcadores en la vertiente del pacífico y adenda no.1 y no.2	1.2, 1.8, 7.10 y 7.13.
Contrato de concesión de gestión de servicios públicos de la terminal de puerto caldera y adenda no.1, no.2 y no.3	1.2, 1.3, 1.4, 1.6.1 y 1.6.2, 1.8.3 y 1.8.4, 2.1, 5.2.3 y 5.2.4, 5.6, 7.2.3.11, 8.14, 8.16 y 8.17.
Contrato de Concesión de Obra Pública con Servicios Públicos para la Construcción y Operación de la Terminal Granelera de Puerto Caldera y Adenda No.1.	1.2, 1.3, 1.4, 1.6, 1.7, 1.8.3, 1.8.4, 2.2, 3.9, 4.7.3, 5.4 y 5.5, 5.11, 8.16 y 8.17.
Actas de Junta Directiva del INCOP	4429 del 5 de abril de 2024 4465 del 24 de enero de 2025

Marco General de la auditoría

Metodología

La auditoría se realizó conforme a las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR, el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE, que está basado en la ISSAI 100: Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público y la ISSAI 400: Principios de la Auditoría de Cumplimiento de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Para la recolección de información, se emplearon diversas técnicas: entrevistas con personas funcionarias del INCOP, ARESEP, MOPT, MIDEPLAN, análisis de respuestas a consultas escritas y visitas de campo a Puerto Caldera.

Comunicación preliminar

El 09 de mayo de 2025 se realizó la comunicación preliminar de resultados, con la participación de miembros de la Junta Directiva y otros funcionarios del INCOP. El borrador del informe fue remitido el 12 de mayo de 2025 con oficio n.º 09256 (DFOE-CIU-0175), recibiendo observaciones de la administración el 19 de mayo de 2025 mediante oficio n.º CR-INCOP-PE-185-2025. Estas observaciones, tras ser valoradas, se atendieron en lo pertinente en el presente informe y el análisis efectuado sobre dichas observaciones se comunicó en oficio n.º 10398 (DFOE-CIU-0251) del 02 de junio de 2025.

Cumplimiento de disposiciones

De conformidad con los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República n.º 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno Nro.º 8292, las disposiciones contenidas en este informe son de acatamiento obligatorio y deberán cumplirse dentro del plazo establecido, siendo su incumplimiento injustificado causal de responsabilidad. Para su observancia, se deberán aplicar los Lineamientos Generales para el Cumplimiento de las Disposiciones y Recomendaciones de la CGR, Resolución R-DC-144-2015. La CGR se reserva el derecho de verificar la implementación efectiva de estas disposiciones y de valorar las responsabilidades correspondientes en caso de incumplimiento.

Equipo auditor

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

CGR | Firmado digitalmente
Valide las firmas digitales