

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA  
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**ANÁLISIS DEL MODELO DE FISCALIZACIÓN, APLICADO POR INCOP, A  
LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN DE PUERTO CALDERA.**

Trabajo final de investigación aplicada sometido a la consideración  
de la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en  
Administración y Dirección de Empresas para optar al grado y título de Maestría  
Profesional en Administración y Dirección de Empresas

**JUAN ARIEL MADRIGAL PORRAS**

Sede del Pacífico, Costa Rica

2011

## **DEDICATORIA**

A Dios como centro del Universo, a mi madre, esposa, hijos y hermana.

## **AGRADECIMIENTOS**

Este trabajo final de graduación ha sido gracias a la motivación, apoyo y sacrificio que han tenido que hacer mi esposa e hijos, que sin su comprensión esta meta no hubiese podido alcanzar y gracias a la perseverancia que me ha inculcado mi madre.

Quiero agradecer a nuestra profesora coordinadora MBA. Giselle Hidalgo Redondo, por toda su entrega y apoyo para la conclusión de este trabajo final. Asimismo un agradecimiento por el apoyo brindado de forma desinteresada dado por el Ing. Olman Elizondo Morales, que sin sus análisis críticos, orientaciones y aportación de ideas enriquecedoras han sido claves para poder avanzar tanto en contenido como en forma.

Al MBA. Widman Cruz Méndez por permitirme realizar el presente trabajo en el INCOP, y por todos los aportes dados para la buena realización de este trabajo final de Graduación.

“Este trabajo final de investigación aplicada fue aceptado por la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Administración y Dirección de Empresas de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar por el grado y título de Maestría Profesional en Administración y Dirección de Empresas.”

---

Dra. Gabriela Marín Raventós  
**Decana Sistema de Estudios de Posgrado**

---

MBA. Giselle Hidalgo Redondo  
**Profesora Guía**

---

Ing. Olman Elizondo Morales  
**Lector**

---

MBA. Widman Cruz Méndez  
**Lector**

---

Dr. Aníbal Barquero Chacón  
**Director Programa de Posgrado en Administración  
y Dirección de Empresas**

---

Juan Ariel Madrigal Porras  
**Sustentante**

## CONTENIDO

### **Análisis del modelo de fiscalización, aplicado por INCOP, a los contratos de concesiones de Puerto Caldera.**

DEDICATORIA .....	ii
AGRADECIMIENTOS .....	iii
CONTENIDO .....	v
ÍNDICE DE MAPAS .....	vii
ÍNDICE DE DIAGRAMAS .....	vii
ÍNDICE DE SIGLAS Y ABREVIATURAS .....	vii
INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO I: Aspectos teóricos sobre modelos de fiscalización de concesiones.....	4
1.1. Aspectos históricos .....	5
1.2. Objetivos de la concesión .....	6
1.3. Distinción de conceptos .....	8
1.4. Algunas operaciones y servicios que se suministran en los puertos.....	8
1.5. Propósitos de las concesiones .....	11
1.6. Derechos de los concesionarios .....	12
1.7. Obligaciones de los concesionarios .....	14
1.8. Resolución de las concesiones.....	15
CAPÍTULO II: Descripción del Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico.....	17
2.1. Antecedentes (ubicación, aspectos históricos, legislación) .....	17
2.1.1. Ubicación .....	17
2.1.2. Aspectos históricos.....	18
2.2 Aspectos generales de las Concesiones en Puerto Caldera .....	21
2.2.1. Concesión de Gestión de los Servicios Públicos de la Terminal de Puerto Caldera ..	23
2.1.3. Concesión de Obra con Servicios Públicos para la Construcción y Operación de la Terminal Granelera.....	24
2.1.4. Concesión de Gestión del Servicio Público de Remolcadores.....	26
2.2. Actividad de la entidad .....	27
2.3. Dependencias que la conforman .....	28
2.4. Infraestructura del INCOP .....	28
2.5.1. Infraestructura concesionada.....	28
2.4.1.1. Terminal Turística del Muelle de Puntarenas .....	29
2.5.2.2. Puerto Quepos .....	30
2.5.2.3. Puerto Golfito .....	30
2.5.2.4. Balneario Ojo de Agua .....	30
2.5.3. Junta Promotora de Turismo de la Ciudad de Puntarenas .....	31
2.6. Servicios que presta .....	32
2.7. Orientaciones estratégicas .....	33
2.7.1. Misión .....	33
2.7.2. Visión .....	34
2.7.3. FODA .....	34
2.8. Organigrama del INCOP .....	37

CAPÍTULO III: Tipos de concesiones en puertos de Costa Rica y las funciones de fiscalización y supervisión que se realizan en los contratos de concesión	38
3.1 Tipos de concesiones en Puertos de Costa Rica	38
3.1.1 Contratos de concesión de obras públicas con servicios públicos	38
3.1.2 Contratos de gestión de servicios públicos	38
3.2. Cánones por concesión	41
3.3. Dependencias que fiscalizan y supervisan las concesiones en Puerto Caldera	42
3.2.1 Unidad Técnica de Supervisión y Control del INCOP (Sub-Gerencia)	43
3.2.1.1 Sub Gerente	46
3.2.1.2. Área Administrativa-Financiera	47
3.2.1.3. Área Jurídica	48
3.2.1.4. Área Operaciones e Ingeniería	48
3.2.1.5. Área Informática	50
3.2.2. Secretaría de Fiscalización de las Concesiones del INCOP	50
3.2.2.1 Secretario Fiscalizador	54
3.2.2.2. Profesional Fiscalizador Administrativo-Financiero	55
3.2.2.3. Profesional Fiscalizador de Operaciones e Ingeniería	56
3.2.2.4. Profesional Fiscalizador Jurídico	57
CAPÍTULO IV: Análisis de modelos de fiscalización aplicados por otras concesiones	59
4.1. Manzanillo International Terminal-Panamá, S.A.	60
4.2. Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.	65
4.3. Administración Portuaria Integral de Ensenada, S.A. de C.V.	71
4.4. Empresa Portuaria San Antonio	79
CAPÍTULO V: Propuesta de mejoramiento para los contratos de concesión otorgados en Puerto Caldera	82
5.1. Establecimiento de cláusulas penales en los contratos de concesión	82
5.2. Asignación de los recursos necesarios a las unidades que fiscalizan las concesiones	83
5.3. Inversión en infraestructura nueva	84
5.4. Actualización de los índices del Modelo Financiero	85
5.5. Terminal Granelera	86
5.6. Benchmarking tarifario	87
5.7. Construcción de Nueva Terminal de Carga General	88
CAPÍTULO VI: Conclusiones y Recomendaciones	89
Conclusiones	89
Recomendaciones	91
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	92
ANEXO METODOLÓGICO	94
1. Metodología de la investigación	94
2. Instrumentos de recolección de datos	103

## **Índice de mapas**

Nº 1	Mapa Satelital Puerto Caldera	28
Nº 2	Panorámica del Puerto de Caldera	29

## **Índice de diagramas**

Nº 1	Organigrama de INCOP	46
------	----------------------	----

## **Índice de siglas y abreviaturas**

Administración Portuaria Integral	API	65
Asociación Nacional de Empleados Públicos	ANEP	25
Autoridad Reguladora de Servicios Públicos	ARESEP	23
Build-Operate-Transfer (Construcción-Operación-Transferencia)	BOT	89
Cámara de Turismo de Puntarenas	CATUP	31
Concesionario Sociedad Portuaria de Caldera S.A.	SPC	23
Concesionario Sociedad Portuaria Granelera de Caldera S.A	SPGC	24
Contenedor de 20 pies	TEU	60
Contraloría General de la Republica	CGR	22
Instituto Costarricense de Ferrocarriles	INCOFER	19
Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico	INCOP	1
Instituto Costarricense de Turismo	ICT	31
Junta de Administración Portuaria y Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica	JAPDEVA	19
Junta Promotora de Turismo de Puntarenas	JPT	31
Ley de Contratación Administrativa	LCA	40
Ley General de la Administración Pública	LGAP	40
Manzanillo International Terminal-Panamá, S.A.	MIT	60
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	MOPT	22
Secretaría de Comunicaciones y Transporte	SCT	66
Sudamericana Agencias Aéreas y Marítimas S.A.	SAAM	22
Toneladas Métricas de Registro Bruto	TRB	11
Unidad Técnica de Supervisión y Control	UTSC	28

## RESUMEN

Madrigal Porras, Juan Ariel

Análisis del modelo de fiscalización, aplicado por INCOP, a los contratos de concesión dados en Puerto Caldera.

Programa de Posgrado en Administración y Dirección de Empresas. –San José, C.R:

J.A. Madrigal P., 2011

120 h.-3: il. –50 refs.

El objetivo general es, analizar el modelo de fiscalización, aplicado por INCOP, a los contratos de concesiones de Puerto Caldera. Dicha institución se dedica a la fiscalización de las actividades portuarias, en Puerto Caldera, adicionalmente, funciona como administrador de los muelles: Cruceros de Puntarenas, Quepos, Punta Morales y Golfito.

El tipo de investigación es descriptiva, con uso de la metodología analítico-sintética, pues, en un primer momento, se describe, ampliamente, la situación actual de la institución y del proceso de fiscalización, al modelo de concesión de la Sociedad Portuaria de Caldera, para luego, una vez, separado el problema en sus partes, construir una propuesta de soluciones. Se procede, inductivamente, construyendo a partir de los elementos disgregados en el análisis, con la ayuda de la teoría seleccionada, para interpretar los fenómenos en estudio. Se hace uso de las técnicas de análisis de documentos y de entrevistas.

El INCOP, desde su rol de Autoridad Portuaria del Litoral Pacífico Costarricense, cuenta con dos unidades, cuyas funciones son de supervisión y control (UTSC) de las concesiones y de fiscalización (Secretaría de Fiscalización) de los contratos de concesión, establecidos de forma eficiente y oportuna, por lo tanto, resulta imprescindible darle todo el apoyo necesario para el buen logro de los objetivos para que fueron creadas.

En cuanto a la experiencia internacional, respecto a las concesiones, un gran número de países, que han acometido reformas de sus sectores portuarios, demuestran que los efectos de la entrada del sector privado, en los puertos, son altamente positivos. J.A.M.P

**Palabras claves:**

CONCESIÓN DE OBRA, CONCESIÓN DE OBRA CON SERVICIO PÚBLICO,  
CONCEDENTE, CONCESIONARIO.

**Director de la investigación:**

Ing. Olman Elizondo Morales

**Unidad académica:**

Programa de Posgrado en Administración y Dirección de Empresas  
Sistema de Estudios de Posgrado

## INTRODUCCIÓN

Hoy, existe una gran discusión sobre la importancia de continuar con las concesiones y privatizaciones, para generar inversión y, en general, para reactivar la economía. Pero para ello, es necesario, el desarrollo de la infraestructura y, sobre todo, de un cambio en el modelo de fiscalización para las concesiones, como base de la competitividad, a nivel mundial.

En este contexto, es importante, realizar la siguiente pregunta: ¿cuál es el modelo de fiscalización aplicado a las concesiones otorgadas en Puerto de Caldera?

El presente trabajo se realiza en el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico, en adelante el INCOP, esta institución la Autoridad Portuaria del Pacífico costarricense, la cual tiene, dentro de sus funciones, la fiscalización de las actividades portuarias en Puerto Caldera, adicionalmente, funciona como administrador de los muelles, de: Puntarenas, Quepos, Golfito y provee servicios a Punta Morales.

Esta institución se ubica en el cantón de Esparza, Puntarenas. El objetivo general es analizar el modelo de fiscalización, aplicado por INCOP, a los contratos de concesiones de Puerto Caldera.

Los objetivos específicos son:

1. Exponer las bases teóricas, aplicables a la institución, sobre los conceptos fundamentales y procedimientos, relacionados con la concesión, de manera que, pueda adquirirse una visión teórica adecuada, para su aplicación, al caso en estudio.
2. Describir los antecedentes y situación actual del INCOP.
3. Identificar tipos de concesiones en puertos en Costa Rica de acuerdo con las leyes aplicables y definición de los alcances de a) las funciones de fiscalización de una

concesión y b) las funciones de la supervisión y control de un contrato de concesión.

4. Detallar el modelo de fiscalización, aplicado por el INCOP, a los contratos de concesiones de Puerto Caldera y mostrar otros modelos de fiscalización, aplicados en otras concesiones, de América Latina y el Caribe.
5. Diseñar una propuesta de recomendaciones, al modelo de fiscalización, aplicado por el INCOP.

En el primer capítulo, se presentan los fundamentos teóricos, aplicables, al caso en estudio. En el segundo capítulo, se presentan los antecedentes prácticos y los antecedentes históricos de la institución. En el tercer capítulo, se identificarán los tipos de concesiones en puertos de Costa Rica, de acuerdo con las leyes aplicables.

Asimismo, se incorporará cuáles son los alcances de la Secretaria de Fiscalización de las concesiones y las funciones de la Unidad de Supervisión y Control de las concesiones de Puerto Caldera.

En el cuarto capítulo, se describe la situación actual del modelo de fiscalización, aplicado por el INCOP, de los contratos de concesiones de Puerto Caldera y se muestran otros modelos de fiscalización de concesiones de América Latina y el Caribe. Finalmente, el quinto capítulo, se presentan la propuesta y las recomendaciones al modelo de fiscalización aplicado por el INCOP.

El trabajo reviste de gran importancia, en vista de que a la fecha, no existe un análisis del modelo de fiscalización, aplicado a las concesiones, otorgadas en Puerto Caldera, así como, la discusión de elementos teóricos y de experiencias internacionales, en administración portuaria.

Además, permite explicar los procesos de concesión de puertos y obtener experiencia para mejorar los futuros procesos que se realicen en este y otros sectores.

La principal limitación encontrada, en la realización del presente trabajo, radica en que los contratos de concesión otorgados, en Puerto Caldera son muy rígidos, esto permite que, resulte muy difícil la implementación de las propuestas por realizar en el presente trabajo final de graduación.

Con el presente trabajo, se espera contar con un panorama amplio, el cual permita brindar información relevante al INCOP, para una eficaz y eficiente supervisión, control y fiscalización, de los contratos de concesión, existentes en Puerto Caldera.

## **CAPÍTULO I: Aspectos teóricos sobre modelos de fiscalización de concesiones**

En la actualidad, la discusión, relacionada con la importancia de llevar a cabo las concesiones, es considerada, por diferentes autores, como una de las formas para generar inversión, lográndose con esto, una importante reactivación de la economía.

Se puede citar, como propósito fundamental, de la concesión de obras públicas, el de posibilitar los intereses públicos, con los recursos privados de una manera eficiente y eficaz.

La reestructuración de las rutas mundiales del comercio y la globalización, han obligado a las terminales portuarias a modernizarse, lo cual ha impulsado mejoras tecnológicas de los equipos, a la optimización y calidad de los procesos portuarios, teniendo así que, organizarse para estar acorde con la demanda creciente de competitividad portuaria.

Por esto, dependiendo de los objetivos establecidos, por los Gobiernos, se pueden establecer los modelos de concesiones. que se ajusten a las necesidades del Estado, lográndose con esto, un aumento en la eficiencia en la prestación de servicios y una disminución de los costos para los usuarios.

El lograr que, un modelo de concesión, se ajuste a las necesidades del comercio internacional, es el punto central, para la participación del sector privado, en un proyecto de infraestructura.

Actualmente, la necesidad de desarrollo, en infraestructura, como base de la competitividad mundial, ha impulsado, fuertemente, la inversión sobre todo, lo relacionado con: puertos, carreteras, vías férreas, aeropuertos, acueductos, transporte urbano.

Todo lo anterior, conlleva a buscar incentivos que garanticen, a los operadores privados, actuar, eficientemente, en una condición financiera estable, lo cual va en beneficio del país.

### **1.1.Aspectos históricos**

A través de la historia, los puertos han sido vistos como aquel lugar, donde tanto las mercancías, como los pasajeros, son transferidos entre los barcos y la tierra firme; sin embargo, cada día, esta tarea se vuelve más compleja y azarosa, a raíz de los requerimientos logísticos de la red de transporte.

Al finalizar el siglo XX, la globalización tomó rumbos definidos hacia el desarrollo de economías y la competitividad internacional, principalmente, en países con los cuales Costa Rica mantiene relaciones comerciales. Ante tal situación, los países comenzaron a impulsar una mayor apertura comercial, con una tendencia a la privatización de algunas empresas estatales, donde las principales potencias invierten sus recursos en proyectos de desarrollo y asistencia técnica a los países con menos posibilidades.

Por el panorama anterior, se implementan acciones, en relación con la modernización del estado, donde se tiende a la formación de grandes bloques económicos y de convenios bilaterales y multilaterales, esto con el propósito de que se realicen acciones para un mejor y más eficaz aprovechamiento de los recursos que se invierten.

Hoy en día hacer una definición de puerto resulta muy difícil, ya que el contenido de la palabra, depende, ampliamente, de una diversidad de terminales existentes y del nivel en que estas se interceptan en las cadenas de transporte, producción y distribución, esto en las cadenas logísticas que pasan por los puertos.

A lo largo de las últimas décadas, el sector portuario ha sufrido importantes transformaciones, lo cual ha llevado a imponer condiciones, obligando con esto, a la modernización de los puertos, para responder al aumento de la competitividad mundial, a través de tarifas razonables y mejoras en el desempeño.

Originalmente, la organización de los puertos, se caracterizaba, por una casi, exclusiva, participación del Estado, lo cual provocaba un monopolio de los mercados.

A través de los años, se ha podido observar que, muchos puertos se estancaron, otros han crecido, no necesariamente, a causa de sus propios fallos o méritos, sino, en buena parte, porque están sometidos a la influencia de una actividad económica, sobre la que ellos, en términos generales, no tienen capacidad de influencia.

### **1.2.Objetivos de la concesión**

El objetivo de las concesiones, en los puertos, es mejorar la eficiencia y la competitividad de estos, de acuerdo con su estrategia, dirigida hacia el cliente, en un mundo globalizado, donde se busca la alta competencia, entre puertos y las cadenas logísticas, generando valor añadido, sostenibilidad e integración.

Por tal motivo, se considera que, la mejor forma para alcanzar este objetivo, es lograr que, los mercados, a través de los cuales se comercializan las mercancías y los servicios, sean competitivos, con la finalidad de asegurar la eficiencia, transfiriéndola de los productores de las exportaciones, a los consumidores de las importaciones.

Dada la relevancia que tienen a nivel mundial, el transporte marítimo, los puertos adquieren gran importancia, en la economía de un país. Esto, básicamente, a causa de que el mayor porcentaje del total de exportaciones e importaciones de bienes, se realizan, a través de la vía marítima y los puertos se convierten en nodos de desarrollo, con una serie de actividades afines o requeridas por la demanda de servicios.

En vista de que, para el transporte, de larga distancia, no existen modos alternativos que puedan formarse, como sustitutos viables, únicamente, se podría exceptuar aquellos casos de mercancías de alto valor y poco volumen, donde el transporte aéreo resulta con mayores ventajas, por su mayor velocidad de envío de las mercaderías.

Desde el punto de vista de crecimiento, el sector transporte (marítimo, aéreo, carretero, ferroviario, fluvial) juega un papel fundamental, en la economía de un país; por tal razón, la inversión oportuna, en infraestructura y el mantenimiento adecuado de la misma, resulta de gran importancia, por lo tanto, resulta necesario impulsar mecanismos de mayor

eficiencia para los diferentes programas públicos y fortalecer y modernizar los sistemas de supervisión y control aplicados.

La movilización de mercaderías, por medio del transporte marítimo, ha abaratado de forma importante los costos de manipulación de la mercancía, a través de los puertos, lo cual ha hecho imprescindible que, estos se transformen e inviertan el capital necesario para el manejo eficiente del puerto, específicamente, en grúas de contenedores, reforzamiento de muelles, construcción de terminales, entre otros.

Por otra parte, las economías de escala han llevado a que se produzcan aumentos importantes en el tamaño de los buques, que requieren inversiones de los puertos en infra y superestructuras, para poder darles servicio con canales de acceso, con mayor profundidad y terminales especializadas principalmente.

Estas necesidades han hecho que, los puertos se deban de modernizar e invertir en sus infraestructuras, desde la longitud y calado requerido en muelle, hasta la adquisición de nuevos equipos que permitan ofrecer los servicios que requieren las compañías de transporte marítimo.

Ante las situaciones planteadas, se presentan los siguientes retos para los puertos modernos:

- Necesidad de buscar fuentes de financiación para la renovación de infraestructuras y construcción de nuevas instalaciones.
- Ser muy competitivos, a la hora de ofrecer combinaciones óptimas de tiempo/precio para las empresas que demandan sus servicios.

### **1.3. Distinción de conceptos**

La Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos numero 7762, capítulo 1, artículo 1 Conceptos define los siguientes conceptos<sup>1</sup>:

a) Concesión de obra pública: contrato administrativo, por el cual, la Administración concedente encarga, a un tercero, el cual puede ser: persona pública, privada o mixta, el diseño, la planificación, el financiamiento, la construcción, la conservación, la ampliación o la reparación de cualquier bien inmueble público, a cambio de contraprestaciones cobradas a los usuarios de la obra o a los beneficiarios del servicio o de contrapartidas de cualquier tipo pagadas por la Administración concedente.

b) Concesión de obra con servicio público: contrato administrativo, por el cual, la Administración encarga a un tercero, el cual puede ser: persona pública, privada o mixta, el diseño, la planificación, el financiamiento, la construcción, conservación, ampliación o reparación de cualquier bien inmueble público, así como, su explotación, prestando los servicios previstos en el contrato a cambio de contraprestaciones cobradas a los usuarios de la obra o a los beneficiarios del servicio o de contrapartidas de cualquier tipo, pagadas por la Administración concedente.

Por otra parte, en nuestro país, cuando se da en concesión alguna infraestructura o servicio ya existente, el proceso de concesión se tiene que realizar, basado en la Ley de Contratación Administrativa, mediante la modalidad de Concesión de gestión de servicios públicos, ya que la Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos así lo establece.

### **1.4. Algunas operaciones y servicios que se suministran en los puertos**

A continuación se presentan otros conceptos necesarios, para la gestión financiera de los puertos, especialmente, en el campo tarifario:

---

<sup>1</sup>Simplificación de Trámites. Recuperado el 01 de junio de 2011. <http://www.tramites.go.cr/manual/espanol/legislacion/7762.PDF>. p. 1

### **Amarre y desamarre**

El Reglamento General de Servicios Portuarios<sup>2</sup> del INCOP, Capítulo XXVIII, Artículo 195, define amarre y desamarre de las naves a las labores necesarias para amarrar la nave al atraque y desamarrarla al zarpe, incluye, el uso de los elementos de amarre que la nave requiera y su ajuste a los cambios de marea.

En otras palabras, el amarre es la actividad que consiste en sujetar la nave, al sitio de traque, por medio de cadenas, espías, bitas o cables, incluyendo, cualquier otro recurso que se requiera para su ejecución. Por el contrario, la actividad de desamarre consiste en soltar cadenas, espías, bitas o cables que sujetan la nave al sitio de atraque, incluyendo, los recursos que se requieran para su ejecución.

### **Estadía y muellaje.**

Asimismo, define el Reglamento de Servicios Portuarios<sup>3</sup> del INCOP, en el Capítulo XXVIII, Artículo 194, Servicios de estadía, Corresponde a la ocupación del muelle por parte de las embarcaciones atracadas, desde que se asegura la primera línea de amarre al atracar, hasta que, se larga la última línea de amarre al zarpe.

En cuanto al servicio de muellaje, el Reglamento de Servicios Portuarios<sup>4</sup> del INCOP, Capítulo XXIX, Artículo 200, consiste en la utilización, que hace la mercadería de las instalaciones portuarias, en su tránsito de o hacia la nave.

### **Carga y Descarga de las mercaderías.**

El servicio de carga o descarga, es definido en el Reglamento de Servicios Portuarios<sup>5</sup> del INCOP, Capítulo XXVIII, artículo 197, como la manipulación de la carga, desde o hasta la bodega de la nave, para ser depositada en el piso del muelle o viceversa, utilizando para

---

<sup>2</sup>Incop. Recuperado el 22 de junio 2011: [http://www.incop.go.cr/archivos-de-usuario/INCOP\\_Reglamentacion\\_Portuaria.pdf](http://www.incop.go.cr/archivos-de-usuario/INCOP_Reglamentacion_Portuaria.pdf). p. 48

<sup>3</sup>Incop. Recuperado el 22 de junio 2011: [http://www.incop.go.cr/archivos-de-usuario/INCOP\\_Reglamentacion\\_Portuaria.pdf](http://www.incop.go.cr/archivos-de-usuario/INCOP_Reglamentacion_Portuaria.pdf). p. 47

<sup>4</sup> Incop. Recuperado el 22 de junio 2011: [http://www.incop.go.cr/archivos-de-usuario/INCOP\\_Reglamentacion\\_Portuaria.pdf](http://www.incop.go.cr/archivos-de-usuario/INCOP_Reglamentacion_Portuaria.pdf). p. 51

<sup>5</sup>Incop. Recuperado el 22 de junio 2011: [http://www.incop.go.cr/archivos-de-usuario/INCOP\\_Reglamentacion\\_Portuaria.pdf](http://www.incop.go.cr/archivos-de-usuario/INCOP_Reglamentacion_Portuaria.pdf). p. 48

ello, los *winches*, las grúas y aparejos de la nave. Incluye, la apertura y cierre de escotillas, la preparación de los aparejos de la nave y el uso del utillaje y dispositivos de agarre (eslingas, fajas y similares) que sean necesarios para la carga y descarga de las mercaderías.

### **Estiba y desestiba**

La estiba es una actividad que consiste en la colocación o arrumaje de carga al interior de las bodegas de una nave y/ o artefacto naval, o sobre sus cubiertas, incluyendo, todos los recursos necesarios para su ejecución. La desestiba es la actividad de preparación de la carga, en el interior de las bodegas, de una nave o sobre su cubierta, para la descarga, haciendo uso de otros recursos necesarios, en caso de requerirse.

### **Manejo de carga y / o transferencia.**

Es definido en el Reglamento de Servicios Portuarios<sup>6</sup> del INCOP, Capítulo XXIX, artículo 199, como la transferencia mecánica de las mercaderías, desde el muelle al pie del gancho, hasta el sitio de estiba en bodegas y patios o viceversa.

### **Almacenaje de carga.**

Es definido en el Reglamento de Servicios Portuarios<sup>7</sup> del INCOP, Capítulo XXIX, artículo 201, como la asignación de espacios en bodegas y patios para depositar las mercaderías mientras, son retiradas de la terminal, en el caso de la importación, o son entregadas para cargue en el caso de la exportación.

### **Ayudas a la navegación (faros, luces o boyas)**

En el Reglamento de Servicios Portuarios<sup>8</sup> del INCOP, Capítulo XXXIV, artículo 227, define los servicios de: rompeolas, faros, dragados y boyas que dispone el INCOP en el

---

<sup>6</sup>Incop. Recuperado el 22 de junio 2011: [http://www.incop.go.cr/archivos-de-usuario/INCOP\\_Reglamentacion\\_Portuaria.pdf](http://www.incop.go.cr/archivos-de-usuario/INCOP_Reglamentacion_Portuaria.pdf). p. 51

<sup>7</sup>Incop. Recuperado el 22 de junio 2011: [http://www.incop.go.cr/archivos-de-usuario/INCOP\\_Reglamentacion\\_Portuaria.pdf](http://www.incop.go.cr/archivos-de-usuario/INCOP_Reglamentacion_Portuaria.pdf). p. 51

<sup>8</sup>Incop. Recuperado el 22 de junio 2011: [http://www.incop.go.cr/archivos-de-usuario/INCOP\\_Reglamentacion\\_Portuaria.pdf](http://www.incop.go.cr/archivos-de-usuario/INCOP_Reglamentacion_Portuaria.pdf). p. 59

litoral Pacífico, como ayuda a la navegación marítima. Este servicio es brindado en el Litoral Pacífico Costarricense por la Autoridad Portuaria (INCOP).

### **Pilotaje**

De conformidad con la descripción del Reglamento de Servicios Portuarios<sup>9</sup> del INCOP, Capítulo XXXII, artículo 217, el servicio de pilotaje debe de ser recibido por toda embarcación, cualquiera que sea, su: nacionalidad, tráfico, clasificación, eslora, calado y superior a los 250 Toneladas Métricas de Registro Bruto (TRB) que deba usar el canal de acceso, atracar, desatracar o realizar cualquier movimiento o maniobra, dentro de la rada, deberá cumplir con el reglamento establecido por la Autoridad Portuaria y con las normas establecidas por el Prestatario del Servicio.

La asistencia del piloto oficial es obligatoria para asesorar al Capitán de la nave en las maniobras de atraque y desatraque al muelle. El capitán, observará, estrictamente, las indicaciones que le formule el práctico.

### **Remolque**

El Reglamento de Servicios Portuarios del INCOP, en el Capítulo XXXII, artículo 223, indica que, toda nave con un tonelaje superior a las 500 toneladas está obligada a utilizar remolcador para las maniobras de atraque y desatraque.

La función del remolcador es ayudar a ejecutar los movimientos laterales y de giro de la nave, según las instrucciones del Piloto, durante las maniobras que se ejecuten.

### **1.5. Propósitos de las concesiones**

A causa de los malos resultados, que generalmente se obtienen, en puertos gestionados, por criterios de sector público, relacionados con: precios elevados, servicios ineficientes y exceso de empleo, y a la necesidad por parte de los estados de ajustar sus gastos, ha impulsado, que muchos países, busquen la participación activa de la iniciativa privada, no

---

<sup>9</sup>Incop. Recuperado el 22 de junio 2011: [http://www.incop.go.cr/archivos-de-usuario/INCOP\\_Reglamentacion\\_Portuaria.pdf](http://www.incop.go.cr/archivos-de-usuario/INCOP_Reglamentacion_Portuaria.pdf). p. 57

solo en la provisión de servicios portuarios, sino, también, para la construcción y desarrollo de infraestructuras portuarias.

La participación privada, en los ámbitos indicados, ha dejado de manifiesto que, se ha logrado mejorar, sensiblemente, la eficiencia de los puertos. Ante las experiencias de otros países resulta conveniente revisar el modelo tradicional de organización portuaria, utilizado por muchos países; por lo tanto, es necesario introducir cambios que ayudarán a los puertos a prepararse para un futuro con mercados muchos más competitivos y una menor ayuda financiera, por parte de los Gobiernos, especialmente, en los países en vías de desarrollo.

Las obligaciones del concesionario pueden incluir, además, metas en términos de resultados, (como el tiempo de construcción, la cobertura o la calidad del servicio) o de procesos (montos o detalle de inversiones), en ambos casos, con el objetivo de lograr mejoras en la concesión. En cualquier caso, se debe asegurar la autonomía del concesionario, mantener suficiente flexibilidad en estas metas y fijarlas de forma realista. Dado que, el objetivo final, es el resultado en sí mismo, se debería tratar de otorgar la mayor autonomía al concesionario y estipular, en la medida de lo posible, metas de este tipo (que llevan implícita la realización de inversiones y otras acciones).

### **1.6. Derechos de los concesionarios**

La Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos<sup>10</sup> número 7762, capítulo II, artículo 17, Derechos: establece, como derechos de los concesionarios, los siguientes:

a) Contar con la ejecución plena del contrato y la colaboración de la Administración concedente, para cumplir los objetivos del contrato.

---

<sup>10</sup>Simplificación de Trámites. Recuperado el 01 de junio de 2011: <http://www.tramites.go.cr/manual/espanol/legislacion/7762.PDF> p. 5

b) Ser resarcido, íntegramente, por la lesión patrimonial, causada a la obra o el servicio como consecuencia de la modificación impuesta por la Administración concedente, por razones de interés público.

c) Solicitar, ante la Administración concedente, la modificación de los términos del contrato, cuando, por razones ajenas, a sus obligaciones se afecte el equilibrio financiero previsto en él, para restablecerlo.

d) Plantear, ante la Administración concedente, el reclamo pertinente, cuando se encuentre en un caso de imposibilidad de cumplimiento, por medidas generales o económicas adoptadas por los poderes del Estado con posterioridad al contrato; para ello, se estará sujeto a lo que disponga en la cláusula arbitral del contrato de concesión.

En esos casos, el concesionario estará obligado a demostrar, a la Administración concedente, la verdad real de la causa que le imposibilita el cumplimiento. Mientras tanto, deberá continuar brindando el servicio público. La Administración concedente tendrá un plazo improrrogable de quince días hábiles, para resolver; comprobada la causa, estará obligada a acordar el rescate de la concesión.

e) Solicitar un reajuste en las tarifas de conformidad, con las reglas o condiciones del cartel de licitación y el contrato.

f) Acogerse a los beneficios tributarios que se fijan en el artículo 44 de esta ley.

g) Recibir la ampliación del plazo para terminar las obras, cuando ocurra alguno de los supuestos previstos en el inciso b) del artículo 16 de esta ley.

h) Cobrar las tarifas o contraprestaciones autorizadas a los usuarios de las obras o los servicios concesionados. En caso de que el usuario incumpla, con el pago que le corresponde, el concesionario tendrá derecho a cobrarlo judicialmente.

g) Los demás derechos que esta ley le otorgue o los derivados del contrato de concesión.

En lo relacionado al transporte marítimo, el Estado, como autoridad marítimo portuaria, en Costa Rica, tiene la obligación de velar por tres tipos de regulación, a saber:

- la regulación económica, principalmente, el estudio y fijación de tarifas para el prestador del servicio,
- velar por la infraestructura portuaria y la regulación operacional, es decir, terminales, horarios, equipamiento y eficiencia,
- la regulación para la seguridad que involucra a operadores y usuarios.

### **1.7.Obligaciones de los concesionarios**

Entre las obligaciones enmarcadas por la Ley General de Concesión de Obras Públicas, con Servicios Públicos<sup>11</sup> número 7762, capítulo II, artículo 18: Obligaciones Generales, están las siguientes:

- a) Cuidar, reparar y mantener la obra y todos los bienes de la concesión, así como, prestar el servicio público, conforme a esta ley, su reglamento y el contrato de concesión. En caso de incumplimiento, se impondrán las sanciones y multas determinadas en el cartel de licitación.
- b) Permitir y facilitar, a la Administración Pública, la prestación de los servicios públicos que brinde directamente.
- c) Adquirir los bienes inmuebles o los derechos que, según el cartel, se necesiten para cumplir el objeto de la concesión. Cuando sea imposible, por razones no imputables, al concesionario, la Administración concedente procederá al trámite de expropiación, por el procedimiento estatuido en la Ley de Expropiaciones, No. 7495. El pago de las indemnizaciones que correspondan deberá ser depositado, en favor de la Administración concedente, cuando se le requiera al concesionario. El incumplimiento del depósito se considerará falta grave.

---

<sup>11</sup>Simplificación de Trámites. Recuperado el 01 de junio de 2011: <http://www.tramites.go.cr/manual/espanol/legislacion/7762.PDF> p. 5

- d) Acatar las disposiciones de la Administración concedente, sin perjuicio de las indemnizaciones que procedan a su favor.
- e) Indemnizar por los daños y perjuicios que se ocasionen a terceros, como consecuencia de la ejecución de la concesión.
- f) Cumplir los compromisos financieros contraídos con la Administración concedente y derivados del otorgamiento de la concesión.
- g) Las demás obligaciones determinadas, en esta ley o derivadas del contrato de concesión.

### **1.8. Resolución de las concesiones**

La Ley de Contratación Administrativa<sup>12</sup> número 7494, capítulo VII, artículo 75: Resoluciones: establece como causales de resolución de las concesiones otorgadas las siguientes:

- a) El incumplimiento del concesionario, cuando perturbe, gravemente, la prestación del servicio público.
- b) La supresión del servicio por razones de interés público.
- c) La recuperación del servicio para ser explotado, directamente, por la administración.
- d) La muerte del contratista o la extinción de la persona jurídica concesionaria.
- e) La declaración de insolvencia o quiebra del concesionario.
- f) El mutuo acuerdo entre la administración y el concesionario.
- g) Las que se señalen, expresamente, en el cartel o el contrato.
- h) La cesión de la concesión sin estar autorizada, previamente, por la administración.

Cuando la perturbación, al prestar el servicio, no haga desaparecer la viabilidad empresarial de la explotación, la administración podrá optar por intervenir, provisionalmente, hasta que cesen las perturbaciones. El concesionario deberá indemnizar

---

<sup>12</sup>Simplificación de Trámites. Recuperado el 02 de junio de 2011. <http://www.tramites.go.cr/manual/espanol/legislacion/7494.PDF> p. 27

a la administración por los costos y perjuicios ocasionados por esa intervención. Cuando la resolución sea imputable a la administración, esta reconocerá los daños y perjuicios causados al concesionario.

## CAPÍTULO II: Descripción del Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico

### 2.1. Antecedentes (ubicación, aspectos históricos, legislación)

El presente capítulo describe la situación general, de la institución y se ha construido con datos y registros proporcionados por la institución misma y de su página web.

#### 2.1.1. Ubicación

El INCOP tiene su sede central en Puerto Caldera, a dicho puerto se llega de dos formas: a) tomando la carretera N° 17 (Barranca – Puntarenas) y al llegar a la intersección con la carretera N° 23, tomar esta y avanzar 9 km. b) si viene por la carretera N° 1 desviarse directamente, a la carretera N° 23 y avanzar 23 km.

Imagen N° 1

Mapa Satelital Puerto Caldera



Fuente Google

maps.:<http://maps.google.com/maps?hl=es&xhr=t&q=marca&cp=1&wrapid=tljp129866265726100&um=1&ie=UTF-8&sa=N&tab=w1> Recopilado el 25 de febrero del 2011 a las 13:55 horas

El Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico tiene a su cargo la administración, incluyendo la fiscalización y control de Puerto de Caldera y la administración y operación de los Puertos de Puntarenas – Terminal de Cruceros –, Quepos, Golfito y el Balneario Ojo de Agua.

### Imagen Nº 2

#### Panorámica del Puerto de Caldera



Fuente Google maps: <http://maps.google.com/maps?hl=es&tab=wl> Recopilado el 25 de febrero del 2011 a las 13:50 horas.

#### **2.1.2. Aspectos históricos**

A través del manual de inducción, para los nuevos servidores y servidoras del INCOP, aprobado mediante acuerdo 2 de la sesión ordinaria 3671 del 13 de octubre del 2010, se establecen como antecedentes históricos los siguientes:

El 28 de diciembre de 1953 con la Ley N° 1721 se crea el Instituto Autónomo del Ferrocarril Eléctrico al Pacífico, encargado de administrar el muelle grande de Puntarenas y el ferrocarril. Posteriormente, el 21 de marzo de 1972 con el advenimiento de la Ley N° 4964 (reforma a la Ley 1721) el Instituto Autónomo del Ferrocarril Eléctrico al Pacífico, se denominaría Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP) asumiendo las prerrogativas y funciones de autoridad portuaria, con el propósito de suministrar eficientes

servicios portuarios y facilidades conexas, incluyendo, el transporte vía ferrocarril de mercancías y pasajeros.

En agosto de 1977, el Estado intervino, mediante decreto ejecutivo, tanto en la administración del ferrocarril al Atlántico, como en la del Pacífico y les separa de las administraciones autónomas portuarias, de la Junta Administrativa Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica en adelante JAPDEVA e INCOP – para ser administrados por una nueva organización: el Instituto Costarricense de Ferrocarriles en adelante INCOFER.

Es a partir de la constitución de INCOP, como un ente dedicado, exclusivamente, a los puertos que se inicia la mejora de las instalaciones y el funcionamiento de los puertos.

En los albores de la década del 70, ya el Muelle Grande de Puntarenas, resulta insuficiente y se comienza a estudiar la eventual ubicación de un nuevo puerto; entre otros, se consideran: Puntarenas, su estero, Caldera, Tivives, Herradura y Punta Morales.

En 1972, el Gobierno de Japón se incorporó a la realización de los estudios y en febrero de 1973, la Misión japonesa, recomienda la bahía de Caldera como el mejor sitio para la construcción de un puerto.

El diseño y la construcción de la Terminal Portuaria de Caldera se financiaron, parcialmente, con créditos concedidos por el Banco de Exportación e Importación de Japón, aprobados en 1974 y en 1979.

En marzo de 1982, con el objetivo de sustituir al Puerto de Puntarenas, se inaugura Puerto Caldera, la terminal más moderna del Pacífico costarricense, esta se encuentra localizada a 19 kilómetros del Muelle Turístico para Cruceros de Puntarenas.

Según se indica, en el Informe sobre Concesiones de Puerto Caldera, realizado por la Secretaría de Fiscalización, según oficio SFC-0072-2009 de fecha 1 de abril 2009, es a

finales de la década de los noventa, que el Gobierno de la República encomendó la realización de un profundo análisis del sistema portuario, a efectos de identificar las mejores opciones de modernización, basadas en los siguientes principios:

- ✓ Utilización óptima del marco jurídico vigente, en el país, para facilitar la participación del sector privado en las actividades portuarias.
- ✓ Identificación de la situación existente en el sector, contrastándolo con las necesidades nacionales y estándares internacionales.
- ✓ Identificación de las oportunidades del comercio portuario.
- ✓ Posibilidades de inversión para el sector privado, ante las contingencias estatales en la materia.
- ✓ Mejora de la calidad de los servicios.
- ✓ Reconversión laboral, políticas de mitigación, formación, especialización y empresarial.
- ✓ Adaptación institucional del sector, a través de una organización eficiente y moderna.

Como parte del proceso, después de haber analizado las diferentes opciones, para una optimización de las actividades portuarias, con la participación del sector privado, se decidió invitar, a este último, para que desarrollara y presentara propuestas, para su participación en el marco de la legislación vigente.

En forma simultánea, el Gobierno de la República, el INCOP y el Sindicato de Trabajadores Marítimos Ferroviarios y de Muelles y la Unión Ferroviaria y Portuaria Nacional, de conformidad con el Programa de Modernización Institucional del Sector

Portuario en la Costa del Pacífico, suscribieron un acuerdo para la liquidación de todos los extremos laborales, a que tenían derecho los trabajadores del INCOP, el cual fue incorporado como addendum a la convención colectiva de trabajo vigente a la fecha de la presentación de la oferta, para terminar la relación laboral, con la totalidad de los trabajadores del puerto de Caldera y así permitir la entrada de concesionarios privados, documento que tiene plena vigencia.

## **2.2 Aspectos generales de las Concesiones en Puerto Caldera**

Después de dos años de estudios, y con base en las negociaciones con Organizaciones Laborales, se estructuraron los negocios portuarios necesarios para fomentar la participación del Sector Privado, en el margen de una concesión de 20 años de la siguiente manera:

Concesión de Obra Pública, con Servicio Público (Construcción y Operación) de una terminal especializada, para el manejo de granos y graneles sólidos, así como, de una terminal especializada, en el trasiego de atún.

Mediante la modalidad de la gestión, de servicios públicos, se llamó a concurso licitatorio para el manejo de los servicios portuarios en las terminales de Puntarenas (atención a cruceros) y Caldera (carga general y contenedores), así como, de los servicios de remolcadores y de pilotaje para toda la vertiente.

El 30 de agosto del 2001, se recibieron ofertas de empresas nacionales e internacionales respondiendo a los respectivos concursos. Para la terminal granelera, la gestión de servicios públicos de remolcadores y de manejo de carga en Caldera se recibieron propuestas, mientras que, no hubo participación para la construcción y operación de la terminal atunera, ni para la gestión de los servicios portuarios en Puntarenas.

Para efectos del estudio y la evaluación de las ofertas presentadas, en relación con las condiciones y especificaciones del cartel de licitación y con las normas reguladoras de la materia, la Administración Concedente contó con la colaboración y asesoría calificada del

personal técnico especializado de un grupo consultor liderado por HPC Hamburg Port Consulting de Alemania.

El 23 de enero del 2002, se publicó, en el diario oficial La Gaceta, la adjudicación de la Concesión de Obra Pública, con Servicio Público, de la Terminal Granelera de Puerto Caldera, al “Consortio Portuario Caldera I”.

Por otra parte, el 15 de marzo del 2002, se publicó la readjudicación de la Concesión de Gestión de Servicios Públicos de Remolcadores, a Sudamericana Agencias Aéreas y Marítimas S.A. en adelante SAAM.

Asimismo, el 27 de mayo del 2002, se publicó la readjudicación de la Concesión de Gestión de Servicios Públicos de la Terminal de Caldera, que recayó en el “Consortio Portuario Caldera II”.

Los contratos de concesión suscritos, por la Administración Concedente el Ministerio de Obras Públicas y Transportes en adelante MOPT e INCOP fueron refrendados por la Contraloría General de la República en adelante CGR, en las siguientes fechas:

- Concesión de Obra Pública con Servicio Público de la Terminal Granelera de Puerto Caldera “Consortio Portuario Caldera I, oficio No. DCA-0894, del 7 de abril de 2006.
- Concesión de Gestión de Servicios Públicos de la Terminal de Caldera “Consortio Portuario Caldera II, oficio No. DCA-0733, del 27 de marzo de 2006.
- Concesión de Gestión de Servicios Públicos de Remolcadores Sudamericana Agencias Aéreas y Marítimas S.A. (SAAM), oficio NO. DCA-2283 del 11 de agosto de 2006.

El INCOP, durante el mes de agosto del 2006, mediante el proceso de modernización, otorgó en concesión la Administración del Puerto de Caldera y la Concesión de la Obra de la Terminal de Graneles en dicho puerto.

Existen, actualmente, tres concesiones operando en Puerto Caldera, en conjunto deberán garantizar a los usuarios, con base en los parámetros de eficiencia establecidos en los contratos y mediante la realización de inversiones en infraestructura, maquinaria y equipo, la prestación de los servicios portuarios, en condiciones competitivas, en el marco de una estructura de costos aprobada por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos en adelante ARESEP.

A continuación, se presentan algunos antecedentes relevantes de cada una de los contratos de concesión existentes en Puerto Caldera, dicha información es tomada del informe sobre concesiones de Puerto Caldera, detallado, mediante oficio SFC-0072-2009 de la Secretaria de Fiscalización de Concesiones del INCOP, de fecha 01 de abril del 2009, con el propósito que el lector pueda conocer algunos detalles, relacionados con los mismos.

### **2.2.1. Concesión de Gestión de los Servicios Públicos de la Terminal de Puerto Caldera**

Esta concesión se otorgó mediante el contrato<sup>13</sup> que fue suscrito entre la Administración concedente (MOPT-INCOP) y la empresa Sociedad Portuaria de Caldera en adelante SPC S.A., en fecha 16 de noviembre de 2005 y refrendado por la CGR el 27 de marzo de 2006.

Se encuentra en operación, desde el 11 de agosto de 2006, fecha en la cual la administración concedente hizo entrega de la orden de inicio a la empresa concesionaria; orden de servicio que conllevó a la entrega de las instalaciones físicas, maquinaria y equipo, que se requiere para la correcta prestación del servicio, durante un plazo de 20 años.

---

<sup>13</sup>Incop Recopilado el 2 de junio de 2011. [http://www.incop.go.cr/archivos-de-usuario/documentos/INCOP\\_Contrato\\_Servicios\\_Terminal\\_Granelera.pdf](http://www.incop.go.cr/archivos-de-usuario/documentos/INCOP_Contrato_Servicios_Terminal_Granelera.pdf) pp. 1-73

El objeto de esta concesión es la prestación de los servicios, relacionados con las escalas comerciales, realizadas por todo tipo de embarcaciones que soliciten el atraque para tales fines, en los puestos uno, dos y tres en el Puerto de Caldera, así como, los servicios requeridos con relación a la carga general, contenedores, vehículos, saquería y sobre chasis en las instalaciones portuarias, tales como: carga y descarga, transferencia y almacenamiento bajo el régimen de concesión.

De acuerdo con lo establecido, en el contrato firmado, entre las partes, el Estado de Costa Rica, es y será, en todo momento, el dueño de los bienes objeto de esta concesión, así como, cualquier mejora que se haga en las instalaciones portuarias.

### **2.1.3. Concesión de Obra con Servicios Públicos para la Construcción y Operación de la Terminal Granelera**

Al igual que, la Concesión de Gestión de los Servicios Públicos de la Terminal de Puerto Caldera, este contrato<sup>14</sup> fue suscrito entre la administración concedente (MOPT-INCOP) y la empresa Sociedad Portuaria Granelera de Caldera, en adelante, SPGC S.A., en fecha 14 de junio de 2005, refrendado por la CGR en fecha 7 de abril de 2006.

El objeto de este contrato consiste en la explotación del servicio de carga y descarga de productos a granel, así como: el diseño, la planificación, el financiamiento, la construcción, el mantenimiento y la explotación de la nueva terminal granelera de Puerto Caldera.

Esta concesión, para la carga de productos a granel, inició sus operaciones desde el pasado 11 de agosto de 2006, fecha en la cual la administración concedente, hizo entrega a la empresa concesionada de la orden de inicio, para la prestación del servicio por un plazo de 20 años, bajo la premisa contractual de que la titularidad de los bienes y las obras que se construyan, son y serán del Estado costarricense.

---

<sup>14</sup>Incop. Recuperado el 2 de junio de 2011. [http://www.incop.go.cr/archivos-de-usuario/documentos/INCOP\\_Contrato\\_Construccion\\_Terminal\\_Granelera.pdf](http://www.incop.go.cr/archivos-de-usuario/documentos/INCOP_Contrato_Construccion_Terminal_Granelera.pdf) pp. 1-89

La construcción de la nueva terminal granelera, de acuerdo con lo estipulado, en la cláusula 1.8.3. del contrato de concesión, debería iniciarse seis meses después, de la notificación del refrendo del contrato al concesionario.

No obstante, este plazo fue suspendido por la administración, hasta tanto no se resuelvan el Recurso de Amparo y la Acción de Inconstitucionalidad, presentadas por la Asociación Nacional de Empleados Públicos, que afecta, directamente, a las concesiones, puesto que, la Sala IV, ordenó suspender de forma inmediata las obras materiales de construcción que puedan estarse llevando a cabo, en la ejecución de este contrato y el contrato citado, en el punto anterior.

Pero, esta situación no impide a la administración para proceder a la revisión y aprobación de: diseños, planos y memorias de cálculo, aportadas por el concesionario, como preliminares, necesarias para cotizar las obras por realizar.

El 21 de setiembre del 2007, la Sala IV, falló en contra de la acción de inconstitucionalidad, presentada por la Asociación Nacional de Empleados Públicos, en adelante ANEP, por lo cual, la SPGC debía iniciar el plazo de los 6 meses para cumplir con las condiciones previas a la orden de inicio, establecidas en la CLÁUSULA III BASES TÉCNICAS, 3.3 INICIO DE LA CONCESIÓN Y EJECUCIÓN DE LAS OBRAS, a partir de la comunicación realizada por la Administración, el 11 de marzo 2008 a la empresa, mediante el cual se le informa que se da por finalizada la suspensión para el inicio del plazo, para el cumplimiento de la condiciones previas para el inicio de la construcción de la terminal granelera, el cual terminaría el 13 de setiembre del 2008, de conformidad con el acuerdo #1 de la sesión 3479 del 11 de marzo 2008.

La empresa solicitó se suspendiera dicho plazo, en virtud de la interposición de la solicitud de reequilibrio financiero, en junio 2008, aludiendo que se debe a causas ajenas el desajuste de costos, y presentó un cronograma que incluye actividades y fechas, orientadas a la presentación de la documentación del desequilibrio financiero, con la actualización de

costos, que debió presentar el pasado 15 de diciembre 2008, según lo indicado en un documento remitido a la Junta Directiva por la SPGC.

#### **2.1.4. Concesión de Gestión del Servicio Público de Remolcadores**

Este contrato<sup>15</sup> fue suscrito entre el INCOP y la empresa concesionaria SAAM Costa Rica, en fecha 17 de mayo de 2006 y fue refrendado por la CGR en fecha 11 de agosto del 2006.

Desde su refrendo, el mismo contrato establece un plazo de tres meses, para el cumplimiento de condiciones precedentes a la orden de inicio, por lo cual, a esta concesión se le dio orden de inicio para operación del servicio público, el pasado 12 de diciembre de 2006.

El contrato tiene, por objeto, la gestión del servicio público de remolcadores, de forma exclusiva, por parte de la empresa concesionaria, servicio que será prestado en los Puertos de: Punta Morales, Puntarenas, Caldera y en la Boya de Fertica. Asimismo, se le autoriza al gestor, la prestación de otros servicios, como son: pilotaje, lanchaje y salva taje. Cualquier otro servicio adicional, deberá ser autorizado por el INCOP.

Para la ejecución, de este contrato, se le requiere al concesionario (cláusula 1.5.1.3) que tenga como mínimo tres remolcadores en servicio. Para la prestación del servicio, en esta concesión, a diferencia de las dos anteriores, el INCOP vende a la concesionaria SAAM de Costa Rica, los dos remolcadores que venía operando el INCOP (Don Hugo y Don Beto), pago y adquisición que se dieron el pasado 12 de diciembre de 2006, con la orden de inicio.

Actualmente, el servicio de lanchaje se realiza mediante el alquiler de dos lanchas (Lora y Cascabel) y realiza el concesionario a una empresa panameña. También, a esta misma empresa, le alquila el remolcador Antisana.

---

<sup>15</sup>Incop. Recuperado el 2 de junio de 2011. [http://www.incop.go.cr/archivos-de-usuario/documentos/INCOP\\_Contrato\\_Remolcadores.pdf](http://www.incop.go.cr/archivos-de-usuario/documentos/INCOP_Contrato_Remolcadores.pdf) pp.1-67

En cuanto al espacio físico, que ocupa esta concesionaria, es definido por el INCOP en las instalaciones físicas del Puerto de Caldera. La empresa concesionaria de los servicios de remolcadores coordina sus servicios con la empresa concesionaria, encargada de los servicios de carga y descarga, ya que el servicio que se presta de conformidad con este contrato es imprescindible para la prestación de los servicios que comprenden los dos contratos descritos.

Importante mencionar que, la prestación de los servicios autorizados, en cada uno de los contratos, se da a cambio de contraprestaciones cobradas a los usuarios de los servicios, todo de conformidad con el contrato.

## **2.2.Actividad de la entidad**

De conformidad con la Ley Reguladora de la Actividad Portuaria de la Costa Pacífica<sup>16</sup>, número 8461, artículo 1, indica, como objetivo principal del INCOP el de asumir las prerrogativas y funciones de autoridad portuaria, con el propósito de explotar, directa o indirectamente, de acuerdo con la ley, los puertos del Estado en el litoral, en el Pacífico del país, sus servicios portuarios, así como, las actividades y facilidades conexas, con el fin de brindarlos de forma eficiente y eficaz para fortalecer la economía nacional.

Aunque las actividades portuarias, en Puerto Caldera, se encuentran en manos privadas, (SPC S.A. y SPGC S.A.), el INCOP continua con sus labores, aunque tomando un papel de fiscalizador de las actividades portuarias en Puerto Caldera, adicionalmente, funciona como administrador de las Terminal de Cruceros de Puntarenas, Quepos, y provee servicios a Punta Morales y recientemente, en el Muelle de Golfito (A partir del año 2005, Resolución 2005-06854, Sala Constitucional).

En razón con lo indicado, le corresponde realizar la planificación específica de las obras, instalaciones portuarias y facilidades conexas necesarias para la prestación de los servicios portuarios en el litoral pacífico del país, así como, coordinar y fiscalizar el

---

<sup>16</sup> Aresep. Recuperado el 2 de junio de 2011: <http://www.aresp.go.cr/docs/Ley%208461.pdf> p. 1

desarrollo de las actividades portuarias y de transporte dentro de los recintos portuarios.

### **2.3. Dependencias que la conforman**

Anteriormente, al proceso de concesión, el INCOP contaba con 4 programas funcionales, las cuales eran 1. Dirección Administrativa, 2. Dirección de Ingeniería y Mantenimiento, 4. Servicios Portuarios y 3. Servicios Descentralizados.

Con el proceso de concesión de los puertos de Caldera, fueron aprobados dos programas funcionales que son, 1. Dirección Administrativa Financiera y 2. Desarrollo Portuario.

Una vez que, el INCOP asume las labores de fiscalización de los contratos de concesión de Puerto Caldera se crean nuevas unidades funcionales a solicitud de la CGR, siendo estas la Secretaría de Fiscalización de las Concesiones y la Unidad Técnica de Supervisión y Control en adelante UTSC, cuyas funciones se describen en el Capítulo III del presente trabajo.

### **2.4. Infraestructura del INCOP**

A continuación, se detalla cuál es la infraestructura con la que cuenta el INCOP, dividiéndose esta, en la que, actualmente, se encuentra concesionada y la administrada por la institución, de conformidad con el detalle, dado en el Manual de Inducción Organizacional.

#### **2.5.1. Infraestructura concesionada**

Según se detalla en el Manual de Inducción Organizacional del INCOP (2010), Puerto Caldera cuenta con una infraestructura, preparada para atender buques modernos de diferentes características y con capacidad hasta de 35000 toneladas de registro bruto en adelante T.R.B., en la actualidad, es el único del país, destinado a la importación de granos.

Asimismo, se indica que, la zona portuaria está conformada por un rompeolas de, aproximadamente, 340 metros de longitud que tiene como objetivo minimizar la agitación

del agua y brindar la máxima seguridad a los buques. Su pantalla de atraque tiene capacidad para tres barcos, el puesto N° 1 es el más amplio, mide 210 metros de largo y su calado es de 11 metros, el N° 2 cuenta con 150 metros de longitud y 10 metros de profundidad, mientras que, el puesto N°3 tiene 130 metros de largo y un calado de 7.5 metros.

El área de operaciones dispone de dos patios y dos bodegas para mercadería en tránsito. En el patio más grande (13,600 M2), se almacenan los contenedores y en el otro (9,600 M2), la mercadería general.

La sectorización responde a una estrategia que busca agilizar el almacenaje en las bodegas, las cuales tienen un área de 6,340 M2 y 5,400 M2. La bodega N°1 cuenta con tres secciones especiales, para productos químicos y cargas valiosas, mientras en la N° 2 se almacenan, en un sector, materias peligrosas, como: explosivos y tóxicos y en el otro, productos a granel.

En Puerto Caldera, se cuenta con un edificio administrativo de 4,000 M2 construido junto al recinto portuario, en él funcionan entre otros, los servicios administrativos, aduanales, bancarios, sanidad, capacitación, seguridad industrial y comunicaciones.

### **2.5.2. Infraestructura administrada por el INCOP**

Se indica en el Manual de Inducción Organizacional del INCOP, que, en la actualidad, la Institución administra las siguientes infraestructuras.

#### **2.4.1.1. Terminal Turística del Muelle de Puntarenas**

Asimismo, el INCOP administra la Terminal Turística del Muelle de Puntarenas.

La Terminal para cruceros, cuenta con un Edificio de Mercado de Artesanías, Plaza de Artesanías con una fuente de chorros, área de seguridad, áreas de espera debidamente acondicionada y otras facilidades conexas.

### **2.5.2.2. Puerto Quepos**

El INCOP, actualmente, administra el puerto de Quepos, que es de penetración y está formado por una plataforma de operación de 146 metros de longitud y 13.25 metros de ancho, se comunica a tierra firme, mediante un puente de acceso de 51 metros de longitud.

Esta construcción fue iniciada por la Compañía Bananera de Costa Rica en 1938 y entró en operación un año después. Su administración estuvo a cargo de la misma compañía, por más de 30 años, luego fue traspasada al Estado.

En la actualidad, este puerto brinda servicio, principalmente, a embarcaciones pesqueras y de pesca deportiva, aunque, en alguna medida, se utiliza para carga de combustible y atención de pequeños cruceros.

### **2.5.2.3. Puerto Golfito**

El INCOP, en la actualidad, administra el puerto de Golfito, que está ubicado en la Bahía de Golfito, al sureste de la costa Pacífica de Costa Rica, cerca de la frontera con Panamá, a 300 kilómetros por tierra de San José. Su localización geográfica es 81°31' Latitud Norte y 83°11' Latitud Oeste, cuenta con una profundidad de 7 a 8 metros. Pueden atracar 2 vapores de 150 mts de eslora cada uno, o uno solo de mayor longitud.

### **2.5.2.4. Balneario Ojo de Agua**

El INCOP, además, administra el Balneario Ojo de Agua, ubicado en el Cantón de Belén, provincia de Heredia, este parque recreativo, es considerado el balneario y Centro de Diversión más popular de Costa Rica. El complejo turístico se construyó, precisamente, al pie de este surtidor natural de agua, que provee 350 litros por segundo, a las piscinas y fue inaugurado el 8 de diciembre de 1937, sus aguas cristalinas provienen de un manto acuífero natural, por lo tanto, las piscinas se abastecen de un flujo constante de líquido que se mantiene entre los 18 y 20 grados centígrados. Hoy, visitan este balneario un promedio de 1,600 personas al día, donde pueden disfrutar de un lago, canchas de fútbol, baloncesto, balonmano, tenis, ranchos para pic – nic y un anfiteatro destinado a eventos culturales.

### 2.5.3. Junta Promotora de Turismo de la Ciudad de Puntarenas

La Junta Promotora de Turismo,<sup>17</sup> en adelante, JPT, nace al amparo de Ley Reguladora de la Actividad Portuaria de la Costa Pacífico<sup>18</sup> número 8461, como un órgano desconcentrado, adscrito al INCOP, cuyo objetivo principal es promover el turismo de la comunidad de la Ciudad de Puntarenas y contribuir con su desarrollo, está integrada por 5 miembros, quienes trabajan en estrategias para la atracción de cruceros, la promoción turística y la administración de las instalaciones del INCOP, ubicadas en el centro de Puntarenas.

De conformidad, con la información suministrada en la página web del INCOP, se establecen como funciones de la JPT las siguientes:

- Diseñar e implementar, en coordinación con el Instituto Costarricense de Turismo en adelante ICT, en su calidad de órgano rector en materia turística, la estrategia de atracción de cruceros al puerto de Puntarenas, incluso, las acciones relacionadas con la promoción turística.
- Promover, en coordinación con el ICT, la Cámara de Turismo de Puntarenas en adelante CATUP y la Municipalidad de Puntarenas, la actividad y prestación de servicios turísticos a nacionales y extranjeros, e impulsar el desarrollo de actividades de índole educativa, cultural, ambiental y deportiva.
- Administrar la Plaza del Pacífico, el edificio conocido como “Capitanía de Puerto”, el vehículo denominado Manuel Emilio y los trolebuses, adquiridos como parte del Proyecto Puntarenas Por Siempre, así como la denominada Casa de la Loma, que podrá ser arrendada o prestada para actividades de carácter comunal, de acuerdo con el Reglamento de uso y administración de los bienes muebles e inmuebles, que dictará al efecto la Junta Promotora, previa consulta a la Junta Directiva del INCOP.

---

<sup>17</sup> Incop. Recuperado el 2 de junio de 2011: [http://www.incop.go.cr/junta\\_promotora\\_de\\_turismo.php](http://www.incop.go.cr/junta_promotora_de_turismo.php)

<sup>18</sup> Aresep. Recuperado el 2 de junio de 2011: <http://www.aresp.go.cr/docs/Ley%208461.pdf> pp. 15-16

- Coordinar, con las demás autoridades del INCOP, así como, con otras instituciones públicas o privadas, la atención de los cruceros y turistas que arriben al puerto de Puntarenas.
- Determinar el destino de los locales de la Plaza del Pacífico para su arrendamiento o préstamo. Para ello, podrá suscribir contratos, con personas físicas o jurídicas, así como, emitir los reglamentos requeridos para la correcta administración de los bienes confiados, mediante esta Ley.
- Suscribir convenios de cooperación, con organismos públicos y privados, dedicados a la promoción del turismo, actividades educativas, culturales y ambientales, así como, a la limpieza y el ornato de la playa y las zonas aledañas con potencial turístico.
- Formular y presentar, con el apoyo de los órganos especializados del INCOP, ante la Junta Directiva, el Plan de inversiones y el presupuesto anual, necesario, para el cumplimiento de sus fines.

El presupuesto con cual cuenta esta organización, es aportado por el INCOP e invertido en proyectos y obras para la comunidad, en áreas como: los deportes, la cultura y el turismo.

## **2.6. Servicios que presta**

Como Autoridad Portuaria del Litoral Pacífico Costarricense, y según se establece en el Reglamento General de Servicios Portuarios<sup>19</sup> del INCOP, Capítulo XXVII, Artículo 193, los servicios que se brindan son los siguientes:

- a) Servicio de estadía
- b) Servicio de amarre y desamarre

---

<sup>19</sup>Incop. Recuperado el 22 de junio del 2011: [http://www.incop.go.cr/archivos-de-usuario/INCOP\\_Reglamentacion\\_Portuaria.pdf](http://www.incop.go.cr/archivos-de-usuario/INCOP_Reglamentacion_Portuaria.pdf) p. 47

- c) Servicio de limpieza del muelle
- d) Servicios de carga y descarga de naves
- e) Servicio de muellaje
- f) Servicio de transferencia de mercadería
- g) Servicio de almacenaje
- h) Servicio de recepción y despacho en bodegas y patios
- i) Servicio a contenedores refrigerados
- j) Servicio de transferencia de contenedores en patios
- k) Servicio de movimiento de contenedores en patios
- l) Servicio de reestiba de carga a bordo o vía muelle.
- m) Servicio de personal de refuerzo
- n) Servicio de ingreso de vehículos a la zona portuaria
- o) Servicio de báscula
- p) Servicio de consolidación y desconsolidación de contenedores
- q) Servicio de atención a naves de pasajeros
- r) Servicio de embarque y desembarque de pasajeros
- s) Servicio de suministro de agua potable.
- t) Servicio de alquiler de equipos y maquinaria
- u) Servicio de maquinaria a bordo.

## **2.7. Orientaciones estratégicas**

De conformidad con el plan estratégico 2010-2014, aprobado en la sesión 3675 del 3 de noviembre 2010, de la Junta Directiva del INCOP, se establece cuál es la orientación estratégica por seguir por parte de institución, así como, el análisis FODA de la misma.

### **2.7.1. Misión**

La misión que se plantea en INCOP, dice:

**Autoridad Portuaria del Litoral Pacífico de Costa Rica que opera y fiscaliza servicios portuarios de una manera eficiente y eficaz,**

**fomentando el desarrollo económico, social y turístico del país en armonía con el ambiente.**

### **2.7.2. Visión**

La visión que reza el INCOP dice:

**Ser guardián del interés colectivo, estableciendo la excelencia y honradez como valores fundamentales para el fortalecimiento y enriquecimiento institucional, en aras de contribuir al desarrollo del comercio y del turismo de la región y del país, mediante la operación, promoción y fiscalización eficaz y eficiente de los puertos de la provincia de Puntarenas (del Litoral del Pacífico).**

### **2.7.3. FODA**

A continuación, se muestra, de forma conjunta, la relación de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas del INCOP, mismos que se encuentran identificados en el plan estratégico 2011-2014.

#### **Fortalezas identificadas**

- Certificación de seguridad de los muelles de Caldera, Puntarenas, y Punta Morales.
- Excelente ubicación Geográfica de los Puertos del Litoral Pacífico.
- Se cuenta con personal con formación profesional en las unidades de Jefatura de los procesos del INCOP.
- Hemos logrado la constitución y fortalecimiento de áreas sustantivas del INCOP (Fiscalización, UTSC, JPT).
- Existe política institucional para el apoyo del SEVRI y Control Interno.
- Se tiene solidez financiera que permite contar con recursos para la ejecución de los objetivos y metas institucionales.
- Hay un plan estratégico de tecnología de información que cuenta con contenido presupuestario.
- Compromiso institucional y del recurso humano al cambio y mejoramiento continuo.

- Apoyo de la administración superior, para ejecutar capacitaciones que mejore el conocimiento y desarrollo Técnico y Profesional.
- Estructura organizativa consolidada que facilita la fiscalización y supervisión de las concesiones, prestación de servicios y promoción y desarrollo turístico de la provincia.
- Desarrollo de procedimientos y normas propias en materia de concesión de puertos.
- Cuenta con un modelo de control, supervisión y fiscalización de los contratos de concesión.
- Modernas y adecuadas instalaciones así como equipo de transporte.

### **Oportunidades del entorno**

- Se tiene la posibilidad de utilizar instrumentos jurídicos para promover el desarrollo de los Puertos de: Quepos, Golfito y Puntarenas y Balneario de Ojo de Agua u otros Puertos que en el futuro se establezcan.
- Firma de tratados de comercio internacional que expanden los mercados internacionales.
- Ubicación geográfica, entre las dos Américas (Norte y Sur) que hacen que el INCOP sea un punto estratégico para el ALCA y TLC's vigentes con las principales potencias del continente y Asia.
- La ubicación geográfica de los Puertos por creciente comercio en Asia.
- Buena relación del INCOP con los entes reguladores y fiscalizadores externos.
- En el mercado nacional existe tecnología que nos permite integrar todas las dependencias que conforman el INCOP con otros usuarios externos.
- Apoyo de la rectoría sectorial (MOPT) y de colaboración en el fomento del desarrollo turístico de la región, conjuntamente, con el ICT.
- Relaciones favorables interinstitucionales que facilitan el desarrollo de la estrategia de mercadeo de la JPT.
- Promoción de la marca “el puerto lleno de vida” la cual identifica al INCOP como institución que fomenta el desarrollo turístico de la provincia.
- Estabilidad política del país.

**Debilidades identificadas**

- La política de reclutamiento, selección, administración de salarios, capacitación, evaluación e inducción del Recurso Humano se aplica en forma deficiente.
- Algunos manuales de normas y procedimientos no están actualizados en diversos procesos del INCOP.
- No existe cultura organizacional integral con conciencia de la relevancia de una adecuada planificación y adecuada gestión institucional.
- Necesidad de actualización del Plan Estratégico Institucional.
- Necesidad de fortalecimiento de la formación y capacitación del personal de algunas áreas de las Direcciones: Portuaria, Administrativa Financiera y JPT.
- En el INCOP los Puertos de Quepos y Golfito no cuentan con Certificación de Seguridad.
- Necesidad de fortalecer mecanismos tecnológicos que permitan mejorar el servicio al cliente y que les facilite los trámites.
- Falta de coercitividad, en algunas cláusulas en los contratos de concesión para exigir el cumplimiento de responsabilidades.
- Necesidad de fortalecimiento en el Sistema de Control Interno.

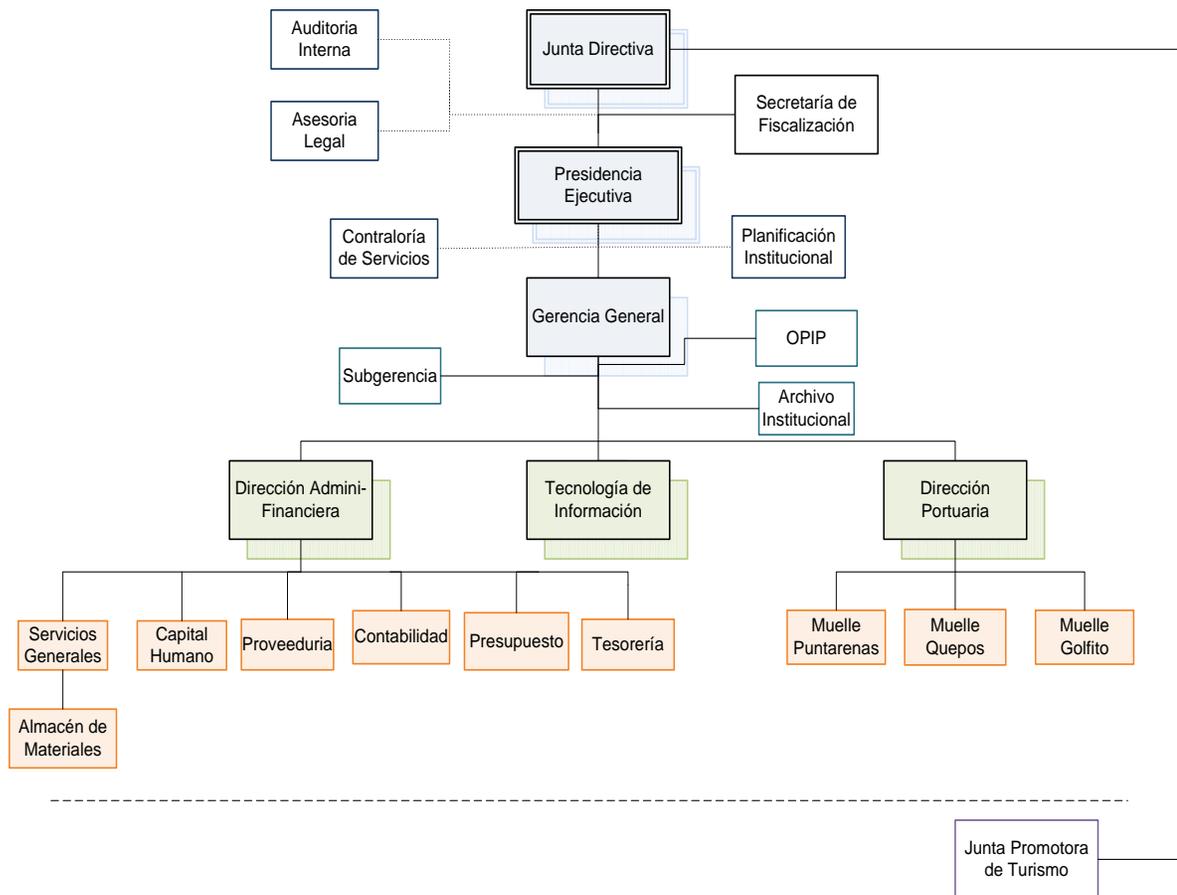
**Amenazas del entorno**

- Instalación de Marinas cerca de los Puertos administrados por INCOP.
- Agresivo avance en infraestructura y equipo en los puertos de Centroamérica dejando rezagado el Puerto de Caldera.
- Probabilidad de incumplimiento del Concesionario o del Estado de las cláusulas de los contratos y/o de la totalidad del contrato.

## 2.8. Organigrama del INCOP

Mediante acuerdo # 3, de la Junta Directiva del INCOP, en sesión ordinaria, del No. 3698 celebrada el 24 de marzo del 2011, se autoriza el siguiente organigrama:

Diagrama Nº 1  
Organigrama del INCOP



Fuente: Incop. Recuperado el 2 de junio de 2011:  
[http://www.incop.go.cr/estructura\\_organizativa.php?p=25](http://www.incop.go.cr/estructura_organizativa.php?p=25)

### **CAPÍTULO III: Tipos de concesiones en puertos de Costa Rica y las funciones de fiscalización y supervisión que se realizan en los contratos de concesión**

#### **3.1 Tipos de concesiones en Puertos de Costa Rica**

De conformidad con la legislación vigente, en Costa Rica, se pueden realizar concesiones de obras o servicios públicos de dos formas, detallándose las mismas a continuación.

##### **3.1.1 Contratos de concesión de obras públicas con servicios públicos**

Esta se rige a través de la Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos<sup>20</sup> número 7762. En el caso de los muelles de Limón, Moín, Caldera y Puntarenas, por esta ley, únicamente, podrán ser concesionadas las obras nuevas o las ampliaciones que ahí se realicen y no las existentes.

Un aspecto por resaltar, de este tipo de contratos de concesión, es, una vez vencido el plazo de la concesión las inversiones de infraestructura, realizada pasarán al Estado costarricense.

En Costa Rica, en lo que se refieren a puertos concesionados, a través de esta ley, existe únicamente, la Concesión de Obra Pública con Servicio Público de la Terminal Granelera de Puerto Caldera, siendo el objeto del mismo la explotación del servicio de carga y descarga de productos a granel, así como, el diseño, planificación, financiamiento, construcción, mantenimiento y explotación de la nueva terminal granelera de Puerto Caldera.

##### **3.1.2 Contratos de gestión de servicios públicos**

La figura jurídica, utilizada para ejecutar este tipo de contratos, es la de gestión de servicios públicos, que se encuentra regulada Ley de Contratación Administrativa<sup>21</sup> número 7494, capítulo VII, artículos 72, 73, 74. Los mismos indican:

---

<sup>20</sup>Simplificación de Trámites. Recuperado el 01 de junio de 2011: <http://www.tramites.go.cr/manual/espanol/legislacion/7762.PDF> pp. 1-17

<sup>21</sup>Simplificación de Trámites. Recuperado el 02 de junio de 2011:

Artículo 72°-**Fundamento.** Para el mejor cumplimiento del fin público, la Administración podrá dar, en concesión, instalaciones para que otras personas, físicas o jurídicas, presten servicios complementarios.

Artículo 73°-**Naturaleza.** La concesión de instalaciones públicas no generará relación de inquilinato, derecho de llave, ni otro beneficio diferente del empleo del bien por el plazo establecido y para el exclusivo cumplimiento del interés público. Cualquier estipulación contraria resultará, absolutamente, nula.

Mediante resolución motivada y habiendo otorgado un aviso previo razonable, la Administración podrá poner término a la concesión, cuando sea necesario para la mejor satisfacción del interés público. Cuando las causas de la revocación, no sean atribuibles al concesionario, se le deberá indemnizar por los daños y perjuicios causados.

Artículo 74°-**Supuestos y régimen.** La administración podrá gestionar, indirectamente y por concesión, los servicios de su competencia que, por su contenido económico, sean susceptibles de explotación empresarial. Esta figura no podrá ser utilizada, cuando la prestación del servicio implique el ejercicio de potestades de imperio o actos de autoridad.

La administración siempre conservara los poderes de supervisión e intervención, necesarios para garantizar la buena marcha de los servicios.

La concesión de gestión de servicios públicos, no podrá tener carácter indefinido. Según la naturaleza del servicio, en el reglamento, se fijará su duración, que no podrá exceder de veinticinco años.

Todas las concesiones de gestión de servicios públicos estarán precedidas de un anteproyecto de explotación, en donde se definirán, minuciosamente, las condiciones de la prestación, las tarifas, las facultades para supervisar, las garantías de participación y cumplimiento, las modalidades de intervención administrativa y los supuestos de extinción.

Los concesionarios de gestión de servicios públicos responderán, directamente, ante terceros, como consecuencia de la operación propia de la actividad, excepto, cuando el daño producido sea imputable a la administración.

La administración podrá variar las características del servicio concedido y el régimen tarifario, cuando existan razones de interés público, debidamente acreditadas, previo trámite del expediente respectivo. Si estas modificaciones alteran el equilibrio financiero de la gestión, la administración deberá compensar al contratista, de manera que, se restablezcan las condiciones consideradas en el momento de la adjudicación.

El régimen definido, en este artículo, no se aplicará a las concesiones de servicios públicos, a cargo de particulares, reguladas por ley especial.

Por medio de esta figura contractual, la Administración Concedente, encarga al concesionario, el cual puede ser persona pública, privada o mixta, la gestión de los servicios públicos de su competencia, quien prestará los servicios previstos en el contrato a cambio de contraprestaciones cobradas a los usuarios y a los beneficiarios de los servicios o de contrapartidas de cualquier tipo que en el futuro pudiese pagar la Administración Concedente; sin embargo, cabe resaltar que, no se transfiere la titularidad de las obras y bienes de dominio público, objeto de este contrato, ni la facultad de Imperio de la Administración Concedente o de las Instituciones del Estado Costarricense.

Este tipo de contratos de concesión, se regirán por las normas y principios del ordenamiento jurídico administrativo de Costa Rica y por la Ley de Contratación Administrativa en adelante LCA, su respectivo reglamento, el Reglamento de Concesión de Gestión de Servicios, así como, la Ley General de la Administración Pública<sup>22</sup> en adelante LGAP, que será de aplicación supletoria y cualquier otra normativa legal, según el ordenamiento jurídico costarricense.

---

<sup>22</sup>Simplificación de trámites. Recuperado el 21 de junio 2011: <http://www.tramites.go.cr/manual/espanol/legislacion/6227.PDF> pp. 1-40

En Costa Rica, en la actualidad, existen dos tipos de concesión realizadas mediante esta modalidad, la primera de ellas, es la Concesión de Gestión de los Servicios Públicos de la Terminal de Puerto Caldera, que consiste en la prestación de los servicios relacionados con las escalas comerciales, realizadas por todo tipo de embarcaciones que soliciten el atraque para tales fines, en los puestos uno, dos y tres en el Puerto de Caldera, así como, los servicios requeridos en relación con: la carga general, contenedores, vehículos, saquería y sobre chasis en las instalaciones portuarias, tales como: carga y descarga, transferencia y almacenamiento, la segunda concesión que se ejecuta, mediante esta modalidad de contratación, es la Concesión de Gestión del Servicio Público de Remolcadores, en este último caso, el servicio será brindado en los Puertos de Punta Morales, Puntarenas, Caldera y en la Boya de Fertica.

Asimismo, se le autoriza a este gestor, la prestación de otros servicios, como son: pilotaje, lanchaje y salvataje. Cualquier otro servicio adicional, deberá ser autorizado por el INCOP.

Existe además la Concesión del Aeropuerto Juan Santamaría que se realizó mediante la Ley de Contratación Administrativa, utilizando la figura de Gestor Interesado.

### **3.2. Cánones por concesión**

Se constituye como uno de los aspectos de gran importancia, en la introducción de participación privada, en los puertos, la determinación de los pagos que las empresas privadas deben hacer a la autoridad portuaria o al agente representante de la propiedad de los activos cedidos en concesión.

De acuerdo con el World Bank Institute, 2003 los ingresos por cánones proporcionan a las autoridades portuarias un flujo de financiación para uno o varios de los siguientes propósitos (dependiendo del tipo de arreglo o participación público-privada):

1. Financiar los costos generales del puerto (áreas comunes, servicios comunes, dragados) o servicios auxiliares.

2. Financiar parte de los costos de construcción o rehabilitación de infraestructuras, si el estado es el que lleva la carga de la inversión.
3. Costos de ejercer planificación, supervisión y regulación: cumplir con su parte del contrato y velar por que el concesionario haga lo propio en materia de calidad, tarifas, ejecución del programa de inversiones, etc.
4. Desarrollo de zonas aledañas al puerto.

En relación con las concesiones otorgadas, en Puerto Caldera, el INCOP recibe un canon del 15% de los ingresos brutos de la concesionaria SAAM, los cuales, a su vez, se desglosan en un 75% para gastos generales del INCOP y un 25% para desarrollo turístico de la región.

En el caso de la concesión otorgada, a la Sociedad Portuaria de Caldera (SPC) le corresponde cancelar un canon del 15% sobre los ingresos brutos que genere, los cuales también, a su vez, se distribuyen en un 75% para gastos generales del INCOP y un 25% para desarrollo turístico de la zona. Finalmente, en el caso de la Sociedad Portuaria Granelera de Caldera (SPGC), la cual destina un 5% de sus ingresos al INCOP, a manera de canon, se destina en un 100% para gastos generales del INCOP.

### **3.3. Dependencias que fiscalizan y supervisan las concesiones en Puerto Caldera**

Con el propósito de supervisar y fiscalizar las concesiones existentes, en Puerto Caldera, la Contraloría General de la República solicitó la creación de dos Unidades Funcionales, donde la parte supervisora de las concesiones va a depender, directamente, de la Administración del INCOP y, por otra parte, la fiscalización va a ser un órgano que va a depender, directamente, de la Junta Directiva.

### **3.2.1 Unidad Técnica de Supervisión y Control del INCOP (Sub-Gerencia)**

De conformidad con los contratos de concesión, firmados por el INCOP y las concesiones otorgadas en Puerto Caldera, la UTSC del INCOP, estará encabezada por un director general, quien supervisará la ejecución del contrato en todas sus diferentes etapas. Dicha Unidad Técnica podrá contar con el apoyo y asesoría de consultores especializados contratados a los efectos y con la colaboración técnica y financiera del MOPT, en virtud de su condición de integrante de la Administración Concedente, de conformidad con lo establecido en la LCA<sup>23</sup> número 7494, capítulo XI, artículo 102 Regulación del control mismo que indica lo siguiente.

**La Administración debe disponer las medidas necesarias para garantizar que se cumpla con el objeto de la contratación.**

**Los entes y órganos de la Administración estarán obligados a prestarse colaboración recíproca, en las tareas conducentes a verificar el cumplimiento contractual.**

En virtud de las funciones, enmarcadas en los contratos de concesiones, el Concesionario se encuentra obligado a ofrecer al INCOP todas las facilidades necesarias para el ejercicio de las potestades de fiscalización y control que le son propios.

Los contratos de concesiones, firmados por las diferentes partes indican que, la UTSC deberá estar conformada, desde el inicio del período de transición, debiendo comunicar, por escrito, al Concesionario su conformación y el plazo por el cual han sido nombrados sus miembros. Asimismo, cualquier cambio que se produzca en la conformación de la UTSC deberá ser comunicado de previo al Concesionario, sin embargo, cabe resaltar que, esta figura fue creada a raíz del informe FEO-OP-424 del Área de Fiscalización y Servicios de Obras Públicas y Transporte de la Contraloría General de la República, donde

---

<sup>23</sup>Simplificación de Trámites. Recuperado el 02 de junio de 2011: <http://www.tramites.go.cr/manual/espanol/legislacion/7494.PDF> p. 38

la Junta Directiva del INCOP en sesión 3443 del 31 de agosto 2007, modifica su estructura organizacional y crea la UTSC, porque, en el INCOP, funcionaba una Unidad funcional que le correspondía realizar funciones de fiscalización y supervisión de los contratos de concesión, de ahí, la disposición emitida por la CGR de separar las funciones designándosele labores operativas o administrativas relacionadas con el control sobre la ejecución de los contratos de concesión que, actualmente, desarrollan en el INCOP y que han venido desempeñando la Secretaria de Fiscalizadora, teniéndose que dejar a esta última, como encargada de realizar, únicamente, funciones de fiscalización, en general, para el logro del cumplimiento de las partes en relación con los contratos de concesión existentes y las demás concesiones que se puedan promover a futuro.

Una vez conocidos los antecedentes previos que rodearon la creación de la UTSC es importante indicar que, para el buen logro de una supervisión oportuna se realizarán inspecciones, durante todo el período de la concesión.

En particular, corresponderá a la UTSC, según, lo establecido, en los contratos de concesiones entre otras funciones las siguientes:

- a) La conveniencia de introducir modificaciones o señalar, en forma razonada, posibles correcciones en la ejecución del contrato;
- b) Tomar, oportunamente, las providencias necesarias para que el Concesionario o los subcontratistas de este, se ajusten al estricto cumplimiento de las condiciones, especificaciones y plazos establecidos en el contrato, y demás obligaciones implícitas en este;
- c) Asesorar y recomendar a la Administración Concedente, para formar criterio sobre la eventual acción que deba tomar para la eventual aplicación de las multas, o bien, recomendar la ejecución de las garantías;

- d) Asesorar y recomendar a la Administración Concedente para formar criterio sobre la eventual acción que deba tomar para la eventual rescisión o resolución del contrato, cuando exista fundamento para ello;
- e) El control del cumplimiento de las normas técnicas de la operación;
- f) El control del cumplimiento de las disposiciones relativas al Servicio y Operación de la obra;
- g) Monitorear todos los servicios y los volúmenes asociados, brindados en el marco del presente contrato;
- h) Comprobar en todo momento que el Concesionario aplica, correctamente, las tarifas autorizadas;
- i) Revisión de la información estadística, entregada por el Concesionario;
- j) Comprobar si el Concesionario desarrolla su negocio, dentro de los términos de las condiciones económicas, previstas en la licitación y su oferta;
- k) Controlar el cumplimiento del Plan de Calidad y de mantenimiento y operaciones por parte del Concesionario;
- l) Demás aspectos relacionados con la ejecución del contrato.

En caso de incumplimiento de obligaciones del Concesionario, durante la gestión, la Unidad notificará la infracción detectada al Concesionario, según el procedimiento indicado en cada uno de los contratos.

La UTSC del INCOP está conformada por diferentes profesionales en áreas técnicas, mismas que se detallan a continuación, así como, las principales tareas que realizan para el

buen logro de los objetivos propuestos para una correcta supervisión de las concesiones, otorgadas por el Estado. Lo anterior, en vista de los requerimientos realizados, en el Contrato MOPT-INCOP e IMNSA, de Consultor Portuario, específicamente, en la Actividad N° 3.

### **3.2.1.1 Sub Gerente**

El superior inmediato del Sub Gerente es la Gerencia General del INCOP. La misión señalada, para el Sub Gerente, es la de dirigir a la UTSC para conseguir que los Concesionarios realicen su trabajo, de acuerdo con los contratos firmados por cada una de las partes.

Con el propósito de propiciar una efectiva supervisión y control de las Concesiones, se han establecido los siguientes objetivos:

- Aplicar procesos de supervisión y evaluación, que permita al INCOP la toma de decisiones oportunas.
- Proporcionar información estadística para soportar los procesos de fiscalización para el cumplimiento de los contratos de concesión.
- Asegurar la pronta comunicación bilateral con la Secretaría de Fiscalización, y la correcta ejecución de las directrices que esta dictamine y le llegarán a través del Gerente General del INCOP.

Entre las funciones que debe de realizar el Sub Gerente del INCOP, para el logro de sus objetivos, se destacan las siguientes:

- Dirigir los procesos de la UTSC.
- Dirigir la gestión interna de la UTSC.
- Asegurar que las directrices y recomendaciones que emite la Secretaría de Fiscalización, y que apruebe el Gerente General del INCOP, se apliquen por los Concesionarios; y dar seguimiento a la ejecución de las mismas.

- Emitir los informes estadísticos, y de evaluación, al Gerente General del INCOP sobre el desempeño de las funciones de los Concesionarios.
- Dictaminar sobre la administración de los Manuales de Calidad y de medio ambiente que presenten los Concesionarios.
- Dirigir la ejecución de las auditorías y estudios de evaluación técnica, realizados por consultores especializados.

### **3.2.1.2. Área Administrativa-Financiera**

Entre las funciones encomendadas, al profesional del Área Administrativa-Financiera, de conformidad, se encuentran el de analizar los informes financieros remitidos, según las fechas que correspondan por parte de los Concesionarios.

Una vez recibidos los informes, este lo revisa de modo general, para verificar que esté completo y debidamente presentado, en caso de que faltasen datos o existe incongruencias en el documento presentado, se le solicitara al Concesionario lo que se considere necesario en un plazo establecido.

Asimismo, en caso de que la información esté completa y resultase necesario se le solicitara las aclaraciones necesarias al Concesionario, en caso de que no se reciba la información requerida, se tomarán las acciones pertinentes, según se indica en el contrato de concesión.

Adicionalmente, tiene como función la verificación del equilibrio del modelo financiero establecido que permita proyectar el resultado futuro de las decisiones que se planean tomar en el presente.

Entre las funciones, que se le han encomendado, a esta área, está la verificación de que las tarifas de las distintas entidades estén dentro de los márgenes establecidos. Otras de las funciones, de gran relevancia para la institución, y realiza esta área, es la de verificar el pago correcto y oportuno del canon de la concesión otorgada.

Con el propósito de mantener un efectivo control de las concesiones, esta área realiza una verificación de entrega de reportes e informaciones sobre cumplimiento de obligaciones de los Concesionarios, lográndose con esto que, la UTSC pueda mantener informado al SubGerente y a las instancias que lo requieran en tiempo oportuno.

Finalmente, cabe señalar, como función del área administrativa-financiera la de verificar que las inversiones realizadas, tengan las aprobaciones correspondientes.

### **3.2.1.3. Área Jurídica**

La misión establecida, por el área jurídica de la UTSC, es de verificar la congruencia legal de todos los procesos de los Concesionarios y aportar al Subgerente asesoría técnica en su área. Teniéndose, como objetivos, el de dictaminar, periódica y oportunamente, el cumplimiento de los compromisos contractuales de los Concesionarios.

Asimismo, entre las funciones que se le asignan, se destacan las de evaluar, jurídicamente, la administración, y la ejecución, de los manuales de calidad y ambiente que presenten los Concesionarios, y emitir recomendaciones.

Por otra parte, le corresponde a esta área, todo lo relacionado con los aspectos legales de los compromisos que suscriban los Concesionarios, o la UTSC, con terceros y que tengan implicaciones con los contratos.

Finalmente, según lo establecido, para el área jurídica, este tendrá que dictaminar, jurídicamente, todos los aspectos financieros que así lo requieran.

### **3.2.1.4. Área Operaciones e Ingeniería**

A esta área, le corresponde supervisar las obras en materia operaciones y construcción de los Concesionarios de conformidad con los contratos de concesión.

Con base en la actividad 2, preparado por la empresa IMNSA Ingenieros y Consultores S.A., esta área tiene los siguientes objetivos:

- Coadyuvar con el cumplimiento de las normas y programas de construcción.
- Evaluar y supervisar sobre el rendimiento de los Concesionarios en los temas de construcción.

Entre las funciones asignadas, al área de ingeniería de la UTSC se destacan las de aprobar el programa de trabajo de la etapa constructiva, aportado por el Concesionario. Asimismo, se lleva el control adecuado, de la programación completa de la obra definida, por el Concesionario y aprobado por el INCOP, así como, el reconocimiento de la ampliación del período constructivo, conforme a los reportes entregados por el concesionario que justifiquen eventuales atrasos producidos por factores ajenos a su control, que afecten el desarrollo de las obras, conforme a la programación definida.

El ingeniero, de esta área, deberá de velar por el cumplimiento de las normas técnicas, definidas para la construcción de la obra. Teniendo este que realizar reuniones, como mínimo, una vez al mes o cuando las condiciones de las obras lo ameriten, en conjunto con los responsables del proyecto, por parte del Concesionario.

Es parte de las funciones, de esta área, de operaciones e ingeniería de la UTSC el de mantener actualizadas las certificaciones de seguridad; teniéndose que realizar informes para dictaminar el mantenimiento y calidad, con el propósito de velar por el buen estado físico de las instalaciones y del equipo, y dar seguimiento a los planes de gestión e impacto ambiental.

Como parte de las funciones del área de operaciones, de la UTSC, este debe de recopilar información y actualizar las bases de datos, relacionadas con sus funciones, y elaborar estadísticas y dictaminar sobre los procesos que le competen.

Finalmente, deberá emitir la opinión que corresponda en relación con informes sobre las inversiones en obras y equipos. Asimismo, deberá de validar los informes presentados por Consultores en Ingeniería.

### **3.2.1.5. Área Informática**

Le corresponde implementar y mantener actualizado todo lo relacionado con los Sistemas Informáticos.

Siendo los objetivos de dicha área, los siguientes, según consta en el manual de funciones de la UTSC:

- Atender las solicitudes de necesidades informáticas, para agilizar el trabajo y facilitar la toma de decisiones de la Unidad de Supervisión y Control.
- Administrar la infraestructura informática que utiliza la Unidad de Supervisión y Control.

Se describen, como funciones del profesional de informática, asesorar y apoyar al personal de la Unidad de Supervisión y Control en todo lo relacionado con los servicios informáticos.

Como parte de las funciones por desempeñar, dicho profesional deberá administrar la infraestructura informática que utiliza la UTSC.

En caso de que se le solicite, este deberá de colaborar en la recopilación y análisis de la información que presenten los Concesionarios.

### **3.2.2. Secretaría de Fiscalización de las Concesiones del INCOP**

En la Ley Reguladora de la Actividad Portuaria de la Costa Pacífica<sup>24</sup> número 8461, específicamente, en el artículo 5, se establece: la Secretaría de Fiscalización de las Concesiones del INCOP, como un órgano que se encuentra bajo la supervisión de la Junta Directiva, a la cual rendirá cuentas, pero con independencia funcional; además, entre sus funciones estará la de coordinar sus actividades con el Consejo Nacional de Concesiones, cuando corresponda.

---

<sup>24</sup> Aresep. Recuperado el 2 de junio de 2011: <http://www.aresp.go.cr/docs/Ley%208461.pdf> p. 6

En caso de que el INCOP desee promover una nueva concesión, esta será la encargada de fiscalizar los actos preparatorios de previo por realizar cualquier tipo de contratación, incluso, la propuesta del cartel, así como, el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por los concesionarios.

En vista de las funciones impuestas, mediante la Ley Reguladora de la Actividad Portuaria de la Costa del Pacífico, la Secretaria de Fiscalización de las Concesiones del INCOP, tendrá la facultad de efectuar las inspecciones que considere oportunas, en cualquier fase de la ejecución contractual.

Esta Unidad estará a cargo de un secretario, quien será nombrado y removido, por mayoría, de cinco de los miembros de la Junta Directiva.

El secretario remitirá copia de todos los documentos que realice a la Junta Directiva, al Gerente General, a la Auditoría General del INCOP, a la CGR, a la Defensoría de los Habitantes y a la Comisión para el Control del Ingreso y Gasto Públicos de la Asamblea Legislativa. La Junta Directiva asignará el personal, los materiales y el equipo necesarios para que la secretaría cumpla, adecuadamente, con funciones.

Entre las funciones de la Secretaría de Fiscalización del INCOP, enmarcadas en el artículo 17 bis, de la Ley Reguladora de la Actividad Portuaria de la Costa del Pacífico<sup>25</sup> número 8461, se indican las siguientes:

- a) Fiscalizar los actos preparatorios previos a cualquier contratación, relacionada con proyectos de concesión, incluso, la propuesta del cartel, y determinar su factibilidad.
- b) Fiscalizar los mecanismos y procedimientos de control y seguimiento, de los contratos de concesión de gestión de servicios públicos que se suscriban, refrenden y ejecuten.

---

<sup>25</sup> Aresep. Recuperado el 2 de junio de 2011: <http://www.aresp.go.cr/docs/Ley%208461.pdf> pp. 12-14

- c) Efectuar estudios pertinentes y presentar a la Junta Directiva informes sobre los procesos y sistemas de calidad de los servicios y el cumplimiento de las normas técnicas y ambientales, tanto en las terminales portuarias y servicios otorgados en concesión, como en los administrados directamente por el INCOP.
- d) Analizar la información presentada por los concesionarios: informes de avance en la gestión ambiental; informe de cumplimiento del Plan de mantenimiento y normas de calidad; información estadística, contable, y cualquier otra necesaria para garantizar la efectiva fiscalización, sobre los contratos de concesión.
- e) Evaluar los manuales de calidad e impacto ambiental que presenten los concesionarios, y emitir las recomendaciones correspondientes a la administración.
- f) Fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por los concesionarios. En el desempeño de dicha labor deberá confeccionar, periódicamente, un informe exhaustivo sobre el cumplimiento de todas las obligaciones contractuales y extracontractuales de las partes, con indicación precisa de los eventuales incumplimientos, sus causas, sus eventuales consecuencias y/o sus perjuicios para las partes y el Estado costarricense; asimismo, emitirá un informe como mínimo cada seis meses.
- g) Velar por la correcta realización de las inspecciones y auditorias, de acuerdo con lo dispuesto por la legislación vigente, los carteles de licitación y los contratos de concesión.
- h) Evaluar los estudios técnicos que presenten los concesionarios y la administración, cuando esta considere que, existen razones de interés público, que justifican prorrogar el plazo de una concesión.

- i)** Concurrir a las reuniones de la Comisión Técnica de Conciliación, la cual se encarga de resolver las controversias que se produzcan con motivo de la interpretación o aplicación de los contratos y de todo lo relativo a seguros, daños e indemnizaciones.
- j)** Fiscalizar el desarrollo de la resolución de las disputas y el arbitraje que se susciten en la ejecución de los contratos de concesión.
- k)** Gestionar, ante la administración, la ejecución de las acciones necesarias para garantizar la continuidad de los servicios, en caso de suspensión, resolución anticipada o finalización de la concesión.
- l)** Efectuar las inspecciones que considere oportunas, en cualquier fase de la ejecución contractual.
- m)** Remitir, semestralmente, copia de los informes que realice a la Junta Directiva y al Gerente General, así como, a la Auditoría General del INCOP y a la CGR.
- n)** Solicitar a la Gerencia General, mediante un informe justificado, la contratación periódica de firmas consultoras, especializadas, para que realicen periódicamente evaluaciones de los servicios portuarios, en cuanto al cumplimiento de los estándares internacionales, para puertos de tamaño y volúmenes de pasajeros y de carga similares.
- ñ)** Efectuar todas las otras funciones de fiscalización que contribuyan a asegurar los principios de transparencia, publicidad y legalidad de los actos y procedimientos de contratación administrativa, dirigidos al otorgamiento y/o al cumplimiento de concesiones.

La Secretaría de Fiscalización de Concesiones del INCOP deberá estar conformada en su estructura organizativa, por profesionales de diferentes áreas, con el propósito de fiscalizar

las concesiones otorgadas por el INCOP, lo anterior, de conformidad con el Informe de la Actividad No.2, realizado por el consultor portuario IMNSA Ingenieros Consultores S.A..

Seguidamente, se detallará cuáles son los objetivos y funciones de cada uno de los puestos que conforman la Secretaría de Fiscalización de las Concesiones del INCOP.

### **3.2.2.1 Secretario Fiscalizador**

La misión de dicho puesto, es el de dar seguimiento y control a las obligaciones establecidas en los contratos, y asegurar el cumplimiento de los mismos.

Entre los objetivos del Secretario de Fiscalización de las concesiones, se encuentran el mantener informada a la Junta Directiva sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales de los Concesionarios y del INCOP.

Además, deberá de conducir a la consecución de los objetivos de cada departamento de la Secretaría de Fiscalización.

Asimismo, el Secretario Fiscalizador deberá hacer cumplir las normas que regulan las actividades concesionadas, según el marco jurídico establecido.

Deberá de proponer las acciones preventivas y correctivas, en su caso, para asegurar los principios de transparencia, publicidad y legalidad de los actos y procedimientos de contratación administrativa, dirigidos al otorgamiento y/o al cumplimiento de concesiones.

De acuerdo con el Informe de la Actividad No.2, realizado por el consultor portuario IMNSA Ingenieros Consultores S.A., se consignan como funciones del Secretario Fiscalizador las siguientes:

- Dirigir los procesos de la Secretaría de Fiscalización.
- Dirigir la gestión interna de la Secretaría de Fiscalización.

- Proponer al Presidente Ejecutivo de la Junta Directiva, en coordinación con la UTSC, las acciones preventivas y correctivas para el cumplimiento de las obligaciones contractuales de los Concesionarios y del INCOP.
- Aprobar y/o emitir los informes a la Junta Directiva sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales de los Concesionarios y del INCOP, y sobre el desempeño de las funciones de la Secretaría de Fiscalización.
- Presentar los informes a las instituciones Gubernamentales que por oficio deben conocerlos, y que han sido invocadas en la fiscalización de las obligaciones contractuales de los Concesionarios y del INCOP.
- Representar al INCOP en las reuniones de la Comisión Técnica de Conciliación
- Gestionar, ante la administración, la ejecución de las acciones necesarias para garantizar la continuidad de los servicios en caso de suspensión, resolución anticipada o finalización de la concesión.
- Proponer a la Junta Directiva el programa anual de fiscalización.

#### **3.2.2.2. Profesional Fiscalizador Administrativo-Financiero**

El supervisor del profesional fiscalizador Administrativo Financiero es el Secretario Fiscalizador.

Entre los objetivos del profesional fiscalizador administrativo financiero, están el de emitir, para el Secretario Fiscalizador, un dictamen periódico de los informes que recibe de la UTSC.

Asimismo, deberá de asesorar, eficazmente, al Secretario Fiscalizador en los temas de su área.

Entre las funciones específicas que realiza el profesional fiscalizador administrativo financiero, se encuentran:

- Dictaminar sobre los seguros que suscriban los Concesionarios, y sobre las inversiones en obras y equipos.

- Asesorar al Secretario Fiscalizador, y elaborar, en el ámbito de sus atribuciones, los informes especiales que este le solicite para las entidades Gubernamentales invocadas en la fiscalización.
- Coadyuvar en la elaboración y controlar el presupuesto anual de la Secretaría de Fiscalización.
- Suministrar información de las obligaciones contractuales y extra-contractuales de los Concesionarios.
- Revisar los informes de la UTSC, y del INCOP y emitir opinión al respecto; y comprobar el cumplimiento de las obligaciones contractuales de los involucrados y que estén dentro de su área de trabajo.

### **3.2.2.3. Profesional Fiscalizador de Operaciones e Ingeniería**

El supervisor del profesional fiscalizador de Operaciones e Ingeniería es el Secretario Fiscalizador.

La misión del puesto del fiscalizador de Operaciones e Ingeniería es el de dictaminar sobre los informes que recibe de la UTSC, y aportar a la Secretaría de Fiscalización soporte y asesoría técnica en su área.

Entre los objetivos que busca cumplir el profesional fiscalizador de Operaciones e Ingeniería destacan los siguientes:

- Verificar que los Concesionarios estén aplicando estándares internacionales de operación e ingeniería, y emitir recomendaciones al Secretario Fiscalizador.
- Asesorar al Secretario Fiscalizador en los temas que le atañen.

Destacan como funciones, de dicho profesional, de la secretaría de fiscalización las siguientes:

- Asesorar al Secretario Fiscalizador en los temas de su área.

- Dictaminar sobre los reportes de su área elaborados por la UTSC y, si fuese necesario, analizar también la información que respalda dichos reportes.

#### **3.2.2.4. Profesional Fiscalizador Jurídico**

La supervisión inmediata del profesional fiscalizador jurídico está a cargo del Secretario Fiscalizador.

Tiene como misión el de verificar la congruencia legal de todos los procesos de los Concesionarios y de la Administración Concedente, y aportar a la Secretaría de Fiscalización soporte y asesoría técnica en su área.

Se destacan, como objetivos del profesional jurídico, de la Unidad de Fiscalización los siguientes:

- Dictaminar, periódica y oportunamente, el cumplimiento de los compromisos contractuales de todas las partes y hacer las observaciones pertinentes.
- Analizar los documentos que establezcan compromisos, de los Concesionarios, de la UTSC, o de la Secretaría de Fiscalización, con terceros, y que estén relacionados con los contratos.
- Asesorar, eficazmente, al Secretario Fiscalizador en los temas que le atañen.

Las funciones que se le han asignado al profesional jurídico de dicha Unidad de fiscalización, se encuentran las siguientes:

- Dar seguimiento a la resolución de las disputas y arbitrajes que se puedan presentar.
- Dictaminar el aspecto legal de los compromisos que suscriban los Concesionarios, la UTSC, o la Secretaría de Fiscalización, con terceros y que tengan implicaciones con los contratos.
- Asistir a las reuniones de la Comisión Técnica de Conciliación.
- Asesorar eficazmente al Secretario Fiscalizador en los temas que le atañen.

- Dictaminar, en el aspecto legal, los distintos reportes que presente la UTSC y Control a la Secretaría de Fiscalización.
- Revisar los informes del INCOP y emitir opinión al respecto.

#### **CAPÍTULO IV: Análisis de modelos de fiscalización aplicados por otras concesiones**

El proceso de privatización y concesión de los puertos alrededor del mundo se ha caracterizado por la introducción de participación privada a través de contratos de concesión, más que por la venta total de los activos públicos del puerto.

En algunas economías asiáticas, la participación privada para financiar las inversiones portuarias y gestión de las instalaciones ha sido la tónica general, durante muchos años, especialmente, en: Japón y Hong Kong (China).

En ambos países, la infraestructura ha sido financiada y es operada por el sector privado bajo contratos de concesión, de largo plazo. En otros países, de la región, (Corea, Filipinas, Malasia y China), compañías navieras multinacionales, como: Maersk y Dubai Port World, también, están participando, activamente, en el desarrollo de puertos.

En Latinoamérica, se está impulsando, de forma importante, la introducción privada en la construcción y operación de puertos. La implantación del modelo de financiación mixta ha estado motivada por tres razones fundamentales, a saber, de conformidad con el World Bank Institute, 2003:

En primer lugar, por la necesidad de financiación externa para hacer frente a las inversiones, debido a las restricciones presupuestarias a las que están sujetos los Gobiernos.

En segundo lugar, el intenso crecimiento económico origina que se demanden infraestructuras portuarias adecuadas y servicios más eficientes. Por último, la competencia entre puertos hace necesaria la adecuación de la capacidad portuaria para atender al creciente tráfico de contenedores y otras cargas.

Con el propósito de conocer aspectos relevantes del proceso de reformas y la importante introducción de empresas privadas en la construcción y operación de puertos que está teniendo lugar en Latinoamérica, a continuación, se analizan algunos aspectos relevantes de los puertos de: Manzanillo International Terminal-Panamá, S.A., Lázaro Cárdenas (México) y Administración Portuaria Integral de Ensenada, S.A. de C.V. (México).

#### **4.1. Manzanillo International Terminal-Panamá, S.A.**

La concesión de Manzanillo International Terminal-Panamá, S.A. en adelante MIT, inició operaciones el 16 de abril de 1995, con una ubicación cercana a la entrada Atlántica del Canal de Panamá.

En la página electrónica de MIT, [www.mitpan.com](http://www.mitpan.com) se indica que, dicha terminal es la más grande de Latinoamérica, y manejó 1.3 millones de TEUs en el 2006. Estando su estructura accionaria conformada por Carrix Inc., y las familias Motta y Heilbron de Panamá.

De conformidad con el contrato,<sup>26</sup> establecido para la concesión otorgada del Puerto de Manzanillo International Terminal-Panamá, S.A., Cláusula Primera, el concesionario deberá de desarrollar, operar, administrar y dirigir la Terminal de Contenedores, su infraestructura y sus instalaciones, las cuales construirá en el Puerto de Manzanillo, Coco Solo, Provincia de Colón. Pudiendo el concesionario utilizar los servicios de los contratistas que estimen necesarios para la operación, administración, dirección y construcción de dicha terminal.

Conforme a lo estipulado, en el contrato de concesión, el concesionario se vio en la obligación de invertir en los primeros cinco (5) años a partir de la entrada en vigencia del presente contrato, en los siguientes proyectos:

1. Rehabilitación del terreno (30 hectáreas) adyacente a los muelles "Rollon/ Roll-off".

---

<sup>26</sup> Gaceta Oficial Panamá. Recuperado el 22 de junio 2011: <http://docs.panama.justia.com/federales/leyes/31-de-1993-dec-22-1993.pdf> pp. 1-34

2. Construcción de dos (2) muelles de doscientos (200) metros de largo, cada uno para dar servicio de carga y descarga a barcos tipo "Roll-on/Roll-off".
3. Dársena de maniobra, dragado del canal de acceso y área contigua a los muelles a una profundidad mínima de diez y medio (10.5) metros.
4. Construcción del edificio de administración del terminal portuario.
5. Construcción de instalaciones, para reparación de contenedores.
6. Instalación de iluminación, servicios públicos y cerca.
7. Conversión de uno de los muelles tipo "Roll-on/Roll-off" (Ro/Ro) a un muelle tipo "Lift-on/Lift-off" (Lo/Lo) para dar servicio a barcos de contenedores que tengan sus propias grúas y a barcos celulares.
8. Construcción de dos (2) muelles de doscientos (200) metros cada uno para buques de contenedores con capacidad superior a mil quinientos (1,500) TEUS.
9. Dragado del canal de acceso, dársena de maniobra y área de operación del muelle a una profundidad mínima de trece (13) metros.
10. Instalación de iluminación, servicios públicos y cerca (etapa II).
11. Adquisición de grúas portacontenedores para la carga y descarga de barcos, equipo portuario y el equipo necesario de apoyo para la operación en los patios de contenedores.

Según se establece, en el contrato de concesión del Puerto de Manzanillo, en su cláusula séptima: este contrato tendrá una duración de veinte (20) años, contados a partir de la entrada en vigencia de la ley que apruebe su celebración. Asimismo, podrán, en cualquier

momento, convenir, de mutuo acuerdo y por escrito, en la terminación anticipada del presente contrato o en su prórroga.

En este último caso, siempre y cuando se hayan respetado todas las obligaciones adquiridas durante el contrato.

Conforme lo establecido en el contrato de concesión, se establece como derechos de los concesionarios del Puerto de Manzanillo, los siguientes:

- A. Llevar a cabo el proyecto de acuerdo a lo dispuesto en este contrato, incluyendo el diseño, ingeniería, estudio, análisis, evaluación, construcción, operación, administración y dirección del mismo, así como involucrarse, directamente o mediante contratistas en todas las actividades que puedan ser necesarias para su realización y exitosa operación;
- B. Transportar por cualquier medio dentro, desde, hacia y fuera del territorio de la República, contenedores, carga, productos, mercaderías y cualesquiera otros artículos no prohibidos por la ley;
- C. Almacenar contenedores y carga;
- D. Poseer y operar las instalaciones y facilidades marinas que se hagan necesarias para el Puerto de Manzanillo;
- E. Poseer y operar instalaciones para reparar naves y contenedores, así como, para brindar cualesquiera otros servicios marinos que sean afines con el objeto del presente contrato;
- F. Celebrar contratos con terceros para el transporte, manejo de carga, manejo de contenedores y cualquier otro servicio o actividad lícita;
- G. Suministrar servicios a terceros y cobrar los cargos, importes y tarifas que el concesionario señale;

H. Utilizar, bajo su propia dirección, pero sujeto a la fiscalización de EL ESTADO, los muelles y demás instalaciones portuarias que el concesionario construya en relación con las actividades contempladas en el presente contrato;

I. Utilizar los muelles de uso público, pagando los cargos portuarios de aplicación general, para los propósitos de recibir equipo, material y suministros que puedan ser usados en relación con este proyecto;

J. Procurarse los servicios públicos, que sean necesarios, para la operación de la terminal, en el evento que EL ESTADO no suministre dichos servicios públicos requeridos por el concesionario;

K. Remover tierra, rocas y demás obstáculos que dificulten la ejecución del proyecto, de conformidad con las reglamentaciones que regulen la materia y los permisos necesarios;

L. Dragar, rellenar, o reforzar las costas del área asignada al proyecto y vías de entrada al mismo;

M. Construir un centro de control de operaciones, rompe olas y muelles, previa aprobación de las autoridades competentes;

N. Solicitar y adquirir, siempre que se cumpla con lo establecido en las leyes y demás reglamentaciones pertinentes, todas las licencias, permisos y autorizaciones que se puedan necesitar del Estado, Municipios y demás entidades gubernamentales que sean pertinentes para la realización y ejecución del proyecto.

La empresa deberá cumplir con los mismos requisitos que, generalmente, se exijan para la obtención de tales licencias o autorizaciones. A la vez, no se le exigirá cumplir con mayores requisitos, ni obtener otras licencias, permisos, aprobaciones o autorizaciones que no sean de aplicación general en la República de Panamá;

Ñ. Dedicarse, directamente o por intermedio de contratistas a: diseñar, estudiar, analizar, construir, operar, administrar, dirigir, transportar, poseer, remolcar, embarcar, suministrar, adquirir, vender, reparar, excavar, dragar, rellenar, reforzar, y llevar a cabo las demás actividades, necesarias para la adecuada realización y ejecución del puerto.

O. Fijar y cobrar, a su entera libertad, las tarifas, importes y derechos que estime convenientes por el manejo, transporte, transbordo y prestación de cualesquiera servicios realizados, suministrados o ejecutados por la concesionaria, sus subsidiarias o por contratistas.

Las obligaciones establecidas, en la cláusula novena del contrato de concesión, para el Puerto de Manzanillo, son las siguientes:

A. Iniciar y llevar adelante los trabajos de construcción del Puerto, dentro del primer año, contado a partir de la entrada en vigencia del presente contrato;

B. Confeccionar las especificaciones del diseño y la construcción del Puerto de conformidad con la tecnología moderna;

C. Pagar los derechos requeridos y solicitar los permisos correspondientes de las autoridades nacionales o municipales para la construcción del Puerto;

D. Permitir el uso del Puerto a terceros de acuerdo a los reglamentos del Concesionario, pudiendo cobrar las tarifas que, estime convenientes sobre una base comercialmente razonable;

E. Para garantizar el cumplimiento de la obligación de construir las instalaciones conforme a este contrato, el Concesionario constituirá una fianza a favor de EL ESTADO. Dicha fianza consistirá en una póliza de una compañía de seguros, debidamente autorizada, para operar en la República de Panamá, por la suma de QUINIENTOS MIL DÓLARES DE

LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (US\$500,000.00). La compañía de seguros a que hace alusión esta cláusula deberá ser, previamente aprobada, por EL ESTADO.

Como parte de su responsabilidad social, en la cláusula decimoquinta, del contrato de concesión establecido el concesionario, sus subsidiarias y sus afiliadas, se comprometen a generar no menos de QUINIENTOS (500) empleos, durante los tres (3) primeros años de operación del Puerto contados a partir de la entrada en vigencia de este contrato. Teniendo estos que contratar, preferiblemente, mano de obra de la provincia de Colón.

En desarrollo de esto, el Concesionario llevará a cabo los respectivos programas de entrenamiento para la mano de obra local.

#### **4.2. Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.**

Concesión que otorga el Gobierno Federal de México, en favor de Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.

El propósito, de estos contratos, es la entrega de terminales o instalaciones de la Administración Portuaria Integral en adelante API, mismas que, mediante licitación pública dan en cesión los servicios que se brindan en el puerto. Donde se estipula un pago inicial al momento de firmar el contrato (el cual fija la API), una contraprestación periódica fija (que determina el participante) y una variable en función del volumen de carga (establecida por la API).

El ganador de la cesión, usualmente, es definido por el pago periódico que ofrece a la API, entre aquellos que hayan aprobado el proyecto técnico respectivo (inversión, equipos, plan de negocios, entre otros). Los plazos de estos contratos de cesión fluctúan, usualmente, entre quince y veinticinco años (con posibilidad de extenderse).

En lo que respecta a los servicios que se brindan en los puertos operados por las API tales como maniobras para la transferencia de carga (embarque, descarga, almacenaje, estiba, acarreo), pilotaje, remolcaje, amarre y desamarre, lanchaje y otros a las embarcaciones, se

suscriben contratos de prestación de servicios u otorgan licencias (sujetas al cumplimiento de determinados requisitos).

En vista de lo anterior, se puede pactar una contraprestación para la API y los plazos, normalmente, son menores a los correspondientes a contratos de cesión parcial de derechos.

Se establece, en las condiciones de la Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas<sup>27</sup>, S.A. de C.V., Capítulo I, Primera Objeto de la Concesión, las siguientes:

1. El uso, aprovechamiento y explotación de los bienes del dominio público de la Federación que integran el recinto portuario del puerto de Lázaro Cárdenas,
2. El uso, aprovechamiento y explotación de las obras e instalaciones del Gobierno Federal, ubicadas en el recinto portuario,
3. La construcción de obras, terminales, marinas e instalaciones portuarias en el recinto de que se trata, y
4. La prestación de los servicios portuarios.

De conformidad con el contrato de concesión se establece como legislación aplicable, la Ley de Puertos de México y su Reglamento.

En Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas<sup>28</sup>, S.A. de C.V., Capítulo III, Decima Programa Maestro, se indica que la Concesionaria se sujetará a un programa maestro de desarrollo portuario que, deberá entregar a la Secretaría de Comunicación y Transporte en adelante SCT, para su aprobación, teniendo el mismo que considerar los siguientes aspectos:

---

<sup>27</sup> Puerto Lazaro Cardenas. Recuperado el 08 de junio del 2011: <http://www.puertolazarocardenas.com.mx/Docs%20pdf/marcolegal/tituloconcesion.pdf> p. 3

<sup>28</sup> Puerto Lazaro Cardenas. Recuperado el 08 de junio del 2011: <http://www.puertolazarocardenas.com.mx/Docs%20pdf/marcolegal/tituloconcesion.pdf> p. 5

1. Los usos, destinos y modos de operación previstos para las diferentes zonas del puerto, así como la justificación de los mismos;
2. Las medidas y previsiones necesarias para garantizar una eficiente explotación de los espacios portuarios, su desarrollo futuro y su conexión con los modos de transporte;
3. Los programas de construcción, expansión y modernización de la infraestructura portuaria, los cuales se apegarán a las disposiciones aplicables;
4. Los servicios y las áreas en los que, en términos del artículo 46 de la Ley de Puertos<sup>29</sup>, deba admitirse a todos aquellos prestadores que satisfagan los requisitos que establezcan los reglamentos y reglas de operación respectivos;
5. Los compromisos de mantenimiento, productividad y aprovechamiento de los bienes que se concesionan, y
6. Los demás conceptos que deban incluirse en los términos de la Ley de Puertos o del presente título.

Durante el primer mes, de la concesión la SCT será responsable del dragado de mantenimiento que se llevará a cabo. Concluido el plazo señalado, la Concesionaria realizará las obras y trabajos de dragado de mantenimiento, en los canales de acceso general y en el área concesionada, que sean necesarios para conservar la profundidad requerida para las maniobras marítimas y para la navegación interior, que no será inferior a la establecida, en el programa maestro de desarrollo portuario.

---

<sup>29</sup>Gobierno Mexicano. Recuperado el 21 de junio 2011.  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/65.pdf> pp. 1-18

Asimismo la Concesionaria se obliga a construir, instalar, mantener, operar y conservar en el recinto portuario, las señales marítimas y las ayudas a la navegación que determine la SCT, de acuerdo con las normas que se emitan.

Si la Concesionaria no efectúa las obras y trabajos a que está obligada, la SCT podrá ejecutar los trabajos correspondientes y la Concesionaria le reembolsará las cantidades erogadas, con la actualización y recargos que fijen las leyes fiscales federales mexicanas, sin perjuicio de que se aplique la pena convencional, establecida en el contrato de concesión.

Por otra parte, la concesionaria deberá establecer de conformidad con el contrato de concesión las mejores condiciones de operación y se cuente con el equipamiento que garanticen la máxima seguridad y eficiencia.

De conformidad con el título de concesión por la Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas<sup>30</sup>, S.A. de C.V., Capítulo III, Decimoséptima Medidas de seguridad, la Concesionaria deberá adoptar las medidas conducentes a garantizar la seguridad de las instalaciones portuarias, de las embarcaciones y, en general, de las personas y los bienes, para lo cual, entre otros, se encargará de:

1. Cuidar que los servicios, maniobras, trabajos y actividades del puerto se realicen de manera que no se obstruyan las áreas navegables, ni se afecte la adecuada operación de las instalaciones portuarias.
2. Instalar por su cuenta servicios de vigilancia, y operar el sistema de control de los accesos y tránsito de personas, vehículos y bienes en el recinto portuario, de acuerdo con las reglas de operación del puerto y sin perjuicio de las facultades del capitán del puerto y de las demás autoridades competentes.

---

<sup>30</sup> Puerto Lázaro Cárdenas. Recuperado el 08 de junio del 2011: <http://www.puertolazarocardenas.com.mx/Docs%20pdf/marcolegal/tituloconcesion.pdf> p. 7

3. Verificar que la entrada al puerto de embarcaciones o vehículos portadores de sustancias inflamables, explosivas o peligrosas, así como, el almacenamiento de estas, cuenten con las autorizaciones, cumplan con los requisitos y se ajusten a las normas de seguridad establecidos en las reglas de operación del puerto o por las autoridades competentes. En caso de incumplimiento, tomará las providencias conducentes y dará el aviso que corresponda al capitán de puerto y a las demás autoridades competentes.
4. Instalar, en lugares de fácil acceso, equipos y sistemas contra incendios; vigilar su buen funcionamiento, su disponibilidad para uso inmediato y capacitar a las personas que deban operarlos, y
5. Contar con un programa para casos de siniestros o emergencias en el puerto.

Según se indica, en el contrato de concesión, firmado entre las partes, durante todo el plazo de la concesión, el concesionario será responsable de que todas las instalaciones y construcciones del puerto, se encuentren aseguradas, incluidos el señalamiento marítimo, obras de atraque y muelles, patios, almacenes y edificaciones, contra riesgos derivados de incendios, colisiones o fenómenos meteorológicos o sísmicos, así como, los que cubran la responsabilidad civil que pudiera surgir por la prestación de los servicios.

En el título de concesión de Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas<sup>31</sup>, S.A. de C.V., Capítulo VII, trigesimooctava: Causas de revocación, indica que la presente concesión podrá ser revocada por cualquiera de las siguientes causas:

1. Por no cumplir con el objeto, obligaciones o condiciones de la concesión en los términos y plazos establecidos en ella.

---

<sup>31</sup> Puerto Lazaro Cardenas. Recuperado el 08 de junio del 2011: <http://www.puertolazarocardenas.com.mx/Docs%20pdf/marcolegal/tituloconcesion.pdf> p. 13

2. Por no ejercer los derechos conferidos en la concesión, durante un lapso mayor de seis meses.
3. Por interrumpir la operación o servicios al público, total o parcialmente, sin causa justificada.
4. Por reincidir en la aplicación de tarifas superiores a las autorizadas.
5. Por no cubrir las indemnizaciones por daños que se originen con motivo de la prestación de los servicios.
6. Por ejecutar actos que impidan o tiendan a impedir la actuación de otros operadores, prestadores de servicios o permisionarios que tengan derecho a ello.
7. Por ceder o transferir la concesión o los derechos en ella conferidos, sin autorización de la Secretaría, salvo lo dispuesto en las condiciones vigésima y vigésimo primera.
8. Por ceder, hipotecar, gravar o transferir la concesión, los derechos en ella conferidos o los bienes afectos a la misma, a algún gobierno o estado extranjero, o admitir a éstos como socios de la Concesionaria.
9. Por no conservar y mantener debidamente los bienes concesionados.
10. Por modificar o alterar sustancialmente la naturaleza o condiciones de las obras o servicios sin autorización de la Secretaría.
11. Por no cubrir al Gobierno Federal la contraprestación que se establece en la condición novena.
12. Por no otorgar o no mantener en vigor las pólizas de seguros de daños a terceros.

13. Por incumplir con las obligaciones señaladas en el presente título, en materia de protección ecológica, y por incumplir, de manera reiterada, con cualquiera de las obligaciones o condiciones establecidas en la Ley de Puertos o en sus reglamentos.

#### **4.3. Administración Portuaria Integral de Ensenada, S.A. de C.V.**

El Puerto de Ensenada, corresponde al sistema portuario de México. La Concesionaria inicia sus actividades el 1 de julio de 1994. De conformidad con la información brindada por la Sra. Esperanza Gomez Martínez, de atención a clientes del Puerto de Ensenada, esta concesión fue otorgada por la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT) dentro de la cual existe la Dirección General de Puerto, de la cual se depende, directamente, y están informándole, periódicamente, por medio de reportes y, también, cuando necesiten información se les brinda.

Por otra parte, cuentan con un Consejo de Administración conformado por un representante del Gobierno Federal, Gobierno Estatal, Gobierno Municipal, algunas dependencias y de la iniciativa privada, que da su visto bueno a los programas de trabajo. Además, internamente, se encuentra el Órgano Interno de Control, y periódicamente se realizan auditorías por parte de estos y de la Secretaría de la Función Pública y de la Auditoría Superior de la Federación.

De conformidad con el Título de Concesión de la Administración Portuaria Integral Ensenada<sup>32</sup>, S.A. de C.V., Capítulo I, Primera: Objeto de la Concesión a continuación se presentan los principales detalles de dicha concesión:

1. El uso, aprovechamiento y explotación de los bienes del dominio público de la Federación que integran el recinto portuario de Ensenada, cuya superficie se encuentra delimitada.

---

<sup>32</sup> Gobierno Mexicano. Recuperado el 08 de junio del 2011: <http://portaltransparencia.gob.mx/pdf/091691.pdf>  
p. 1

2. El uso, aprovechamiento y explotación de las obras e instalaciones del Gobierno Federal ubicadas en el recinto portuario.
3. La construcción de obras, terminales, marinas e instalaciones portuarias en el recinto de que se trata, y
4. La prestación de los servicios portuarios.

Asimismo, se establece como legislación aplicable a la presente concesión, la Ley de Puertos y sus reglamentos, de conformidad con lo establecido en el Título de Concesión.

La API de Ensenada S.A., de C.V., mediante licitaciones públicas otorga licencias o cesiones para que las empresas privadas brinden servicios en el Puerto de Ensenada. Donde la vigencia de estas, van a estar entre los 15 y veinticinco años conforme al plan de negocios establecido.

Según se establece, en el Título de Concesión de la Administración Portuaria Integral de Ensenada S.A.<sup>33</sup>, de C.V., capítulo III, Décima Programa Maestro se indica que, la Concesionaria se sujetará a un programa maestro de desarrollo portuario que deberá entregar a la Secretaría, para su aprobación, teniendo el mismo que considerar los siguientes aspectos que se describen a continuación:

1. Los usos, destinos y modos de operación previstos para las diferentes zonas del puerto, así como la justificación de los mismos.
2. Las medidas y previsiones necesarias, para garantizar una eficiente explotación de los espacios portuarios, su desarrollo futuro y su conexión con los modos de transporte.
3. Los programas de construcción, expansión y modernización de la infraestructura portuaria, los cuales se apejarán a las disposiciones aplicables.

---

<sup>33</sup> Gobierno Mexicano. Recuperado el 08 de junio del 2011 :<http://portaltransparencia.gob.mx/pdf/091691.pdf> pp. 2-3

4. Los servicios y las áreas en los que, en términos del artículo 46 de la Ley Puertos<sup>34</sup>, deba admitirse a todos aquellos prestadores que satisfagan los requisitos que establezcan los reglamentos y reglas de operación respectivos.
5. Los compromisos de mantenimiento, productividad y aprovechamiento de los bienes que se concesionan.
6. Los demás conceptos que deban incluirse en los términos de la Ley de Puertos o del presente título.

Teniendo la Concesionaria de conformidad con el Título de Concesión de la Administración Portuaria Integral de Ensenada<sup>35</sup>, S.A. de C.V., capítulo III, Décimo Primera Programa Operativo Anual que elaborará un programa operativo anual, en el que se consideren las acciones que llevará a cabo para dar cumplimiento a los objetivos, estrategias, metas y demás obligaciones establecidas en el programa maestro de desarrollo portuario y, en general, en el título de concesión del Puerto de Ensenada; así como los compromisos de productividad que, para el ejercicio de que se trate, la Concesionaria se propone alcanzar, directamente, o a través de los terceros, con los que tenga celebrados contratos.

En el caso de construcciones de obras marítimas o de dragado, se establece en el Título de Concesión de la Administración Portuaria Integral de Ensenada<sup>36</sup>, S.A. de C.V., capítulo III, duodécima: Obras: donde la Concesionaria deberá contar con un dictamen técnico que emita un profesional autorizado por la Secretaría, teniéndose que contar con la autorización de la Secretaría, previo al inicio de las obras, lo anterior, en un plazo no mayor de 60 días naturales, contados a partir de la fecha en que la Concesionaria le entregue el dictamen; y, si transcurrido el plazo no lo hiciera, se presumirá su conformidad con el dictamen y el proyecto ejecutivo.

---

<sup>34</sup>Gobierno Mexicano. Recuperado 21 de junio del 2011: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/65.pdf> pp. 1-18

<sup>35</sup> Gobierno Mexicano. Recuperado el 08 de junio del 2011: <http://portaltransparencia.gob.mx/pdf/091691.pdf> p. 3

<sup>36</sup> Gobierno Mexicano. Recuperado el 08 de junio del 2011: <http://portaltransparencia.gob.mx/pdf/091691.pdf> p. 3

Si las construcciones no se ajustan al dictamen técnico y al proyecto ejecutivo, en su caso, la Secretaría podrá ordenar su modificación o demolición y reposición, a costa de la Concesionaria, sin perjuicio de que le imponga las sanciones que procedan de acuerdo con la Ley de Puertos.

En cuanto a la conservación y mantenimiento, se establece en el Título de Concesión de la Administración Portuaria Integral de Ensenada<sup>37</sup>, S.A. de C.V., capítulo III, Decimotercera Conservación y Mantenimiento que la Concesionaria deberá conservar los bienes concesionados, por lo menos, en el mismo estado, cuando se le entregan, por lo cual, será responsable de que se efectúen los trabajos de conservación, reparación y mantenimiento de las obras e instalaciones del recinto portuario.

Se implanta, en el Título de Concesión de la Administración Portuaria Integral de Ensenada<sup>38</sup>, S.A. de C.V., capítulo IV, vigésimo segunda: Concurso que la Concesionaria, por regla general, adjudicará los contratos de cesión parcial de derechos o para la prestación de servicios a través de concursos públicos, que llevará a cabo conforme a lo siguiente:

1. La Concesionaria, por sí o a petición de parte que acredite su interés, expedirá la convocatoria pública correspondiente, para que se presenten proposiciones en sobres cerrados, que serán abiertos en día prefijado y en presencia de todos los participantes.

Para la presentación de las ofertas, se otorgará un plazo no menor de cuarenta días naturales, contados a partir de la publicación de la convocatoria. En el caso de que medie petición de parte, la Concesionaria, en un plazo no mayor de sesenta días naturales, contados a partir de la solicitud, deberá expedir la convocatoria

---

<sup>37</sup> Gobierno Mexicano. Recuperado el 08 de junio del 2011 :<http://portaltransparencia.gob.mx/pdf/091691.pdf>  
p. 3

<sup>38</sup> Gobierno Mexicano. Recuperado el 08 de junio del 2011 :<http://portaltransparencia.gob.mx/pdf/091691.pdf>  
pp. 5-6

correspondiente o señalar al interesado las razones de la improcedencia de la misma.

2. La convocatoria se publicará, simultáneamente, en el Diario Oficial de la Federación, en un periódico de amplia circulación nacional y, en otro de la entidad federativa que corresponda.
3. Las bases del concurso incluirán los requisitos que deberán reunir los participantes, así como los criterios con los cuales se seleccionará al ganador, que tomarán en cuenta, según sea el caso, la calidad del servicio que se propone, las inversiones comprometidas, los volúmenes de operación, los precios y tarifas para el usuario y las demás condiciones que se consideren convenientes.
4. Podrán participar uno o varios interesados que demuestren su solvencia económica, así como, su capacidad técnica, administrativa y financiera, y cumplan con los requisitos que establezcan las bases;
5. En el acto de apertura de propuestas, se desecharán las que hubieren omitido alguno de los requisitos exigidos, levantándose, para tal efecto, acta circunstanciada que será firmada por todos los participantes.
6. La Concesionaria, con base en el análisis comparativo de las proposiciones admitidas, dentro de los cuarenta días naturales, contados a partir de la fecha del acto de apertura de propuestas, emitirá el fallo, debidamente fundado y motivado, el cual será dado a conocer en junta pública o por escrito a todos los participantes.
7. Dentro de los diez días hábiles siguientes al fallo señalado, en la fracción anterior, los participantes podrán inconformarse ante la Secretaría. La Concesionaria deberá remitir a la Secretaría la documentación que sustente la emisión del fallo. La Secretaría dictará la resolución correspondiente en un lapso que no excederá de cuarenta y cinco días naturales, contados a partir de la recepción de la documentación debidamente sustentada, y
8. No se adjudicará el contrato, cuando la o las proposiciones presentadas no cumplan con las bases del concurso.

En el caso de que todas las proposiciones presentadas no se ajusten a las bases citadas se declarará desierto el concurso y se procederá a expedir una nueva

convocatoria. La Secretaría entregará a la Concesionaria las solicitudes que le fueron presentadas antes del otorgamiento de la presente concesión, a efecto de que la Concesionaria proceda conforme a lo dispuesto en esta condición.

Se indican en el Título de Concesión de la Administración Portuaria Integral de Ensenada<sup>39</sup>, S.A. de C.V., capítulo IV, Vigésimo tercera: Excepciones al concurso que la Concesionaria podrá celebrar contratos de cesión parcial de derechos o para la prestación de servicios, sin sujetarse al procedimiento de concurso, solo cuando se trate de:

1. La sustitución por contratos, de las concesiones, permisos o autorizaciones previamente otorgados por la Secretaría. En este caso, en los contratos que se celebren, la Concesionaria deberá respetar los plazos fijados en los títulos originales, así como, las demás condiciones establecidas en ellos, en lo que no contravengan las disposiciones de la Ley de Puertos o de esta concesión. Las contraprestaciones y cuotas a cargo de los aceptantes se fijarán conforme al presente título.
2. Las solicitudes de concesión presentadas ante la Secretaría, antes de la entrada en vigor de la Ley Puertos y han cubierto los requisitos a que se refiere el artículo sexto transitorio de la Ley de Puertos.  
La Secretaría indicará a la Concesionaria, en un plazo máximo de ciento ochenta días, contados a partir de la fecha de este título, cuáles solicitudes se encuentran en este supuesto, a efecto de que celebre los contratos correspondientes.
3. La prestación de servicios portuarios, en las terminales, instalaciones y áreas comunes en las que, conforme al programa maestro de desarrollo portuario, deba admitirse a todos los prestadores que satisfagan los requisitos que se establezcan en los reglamentos y reglas de operación respectivos. En este caso, los contratos que se celebren, deberán ajustarse en todo al contrato tipo que para este supuesto le haya autorizado la Secretaría a la Concesionaria. Estos contratos contendrán el

---

<sup>39</sup> Gobierno Mexicano. Recuperado el 08 de junio del 2011 :<http://portaltransparencia.gob.mx/pdf/091691.pdf> pp. 6-7

pago que el prestador de servicios cubrirá a la Concesionaria por los servicios comunes que reciba del puerto.

De conformidad con el Título de Concesión de la Administración Portuaria Integral de Ensenada<sup>40</sup>, S.A. de C.V., capítulo V, trigésimo segunda: Seguros la Concesionaria, durante todo el plazo de la concesión, será responsable de que todas las instalaciones y construcciones del puerto se encuentren aseguradas, incluidos el señalamiento marítimo, obras de atraque y muelles, patios, almacenes y edificaciones, contra riesgos derivados de incendios, colisiones o fenómenos meteorológicos o sísmicos, así como, los que cubran la responsabilidad civil que pudiera surgir por la prestación de los servicios.

Asimismo, se establece en el contrato de concesión que la SCT podrá, en todo momento, verificar el estado físico y de funcionamiento del mismo, de igual forma, podrá verificar el grado de cumplimiento de los compromisos establecidos en el contrato de concesión y hacer las evaluaciones necesarias y ordenar las medidas necesarias para la buena marcha del puerto.

En lo relacionado con la vigencia de la presente concesión se determina en el Título de Concesión de la Administración Portuaria Integral de Ensenada<sup>41</sup>, S.A. de C.V., capítulo VII, trigésimo quinta: Vigencia, que la misma estará vigente por cincuenta años, contados a partir de la fecha de su otorgamiento.

En el Título de Concesión de la Administración Portuaria Integral de Ensenada<sup>42</sup>, S.A. de C.V., capítulo VII, trigésimo octava: Causas de revocación, donde la presente concesión podrá ser revocada por cualquiera de las siguientes causas:

---

<sup>40</sup> Gobierno Mexicano. Recuperado el 08 de junio del 2011 :<http://portaltransparencia.gob.mx/pdf/091691.pdf>  
p. 8

<sup>41</sup> Gobierno Mexicano. Recuperado el 08 de junio del 2011 :<http://portaltransparencia.gob.mx/pdf/091691.pdf>  
p. 9

<sup>42</sup> Gobierno Mexicano. Recuperado el 08 de junio del 2011 :<http://portaltransparencia.gob.mx/pdf/091691.pdf>  
pp. 9-10

1. Por no cumplir con el objeto, obligaciones o condiciones de la concesión en los términos y plazos establecidos en ella;
2. Por no ejercer los derechos conferidos en la concesión, durante un lapso mayor de seis meses.
3. Por interrumpir la operación o servicios al público, total o parcialmente, sin causa justificada.
4. Por reincidir en la aplicación de tarifas superiores a las autorizadas;
5. Por no cubrir las indemnizaciones por daños que se originen con motivo de la prestación de los servicios.
6. Por ejecutar actos que impidan o tiendan a impedir la actuación de otros operadores, prestadores de servicios o permisionarios que tengan derecho a ello;
7. Por ceder o transferir la concesión o los derechos en ella conferidos, sin autorización de la Secretaría, salvo lo dispuesto en las condiciones vigésima y vigesimoprimera;
8. Por ceder, hipotecar, gravar o transferir la concesión, los derechos en ella conferidos o los bienes afectos a la misma, a algún gobierno o estado extranjero, o admitir a estos como socios de la Concesionaria;
9. Por no conservar y mantener debidamente los bienes concesionados;
10. Por modificar o alterar, sustancialmente, la naturaleza o condiciones de las obras o servicios sin autorización de la Secretaría;
11. Por no cubrir al Gobierno Federal la contraprestación que se establece en la condición novena;
12. Por no otorgar o no mantener en vigor las pólizas de seguros de daños a terceros;
13. Por incumplir con las obligaciones señaladas en el presente título, en materia de protección ecológica, y
14. Por incumplir, de manera reiterada, con cualquiera de las obligaciones o condiciones establecidas en la Ley o en sus reglamentos.

Una vez finalizada la presente concesión, las obras e instalaciones adheridas de manera permanente a los bienes del dominio público, concesionados, incluidas las señales marítimas, pasarán al dominio del Estado de México, sin costo alguno y libres de todo

gravamen. La Concesionaria estará obligada a proceder, previamente, a la entrega de los bienes y por su cuenta y costo, a la demolición y remoción de aquellas obras e instalaciones adheridas, permanentemente, que hubiese ejecutado, y que, por sus condiciones, ya no sean de utilidad a juicio de la Secretaría.

#### **4.4. Empresa Portuaria San Antonio**

De conformidad con lo indicado en su página electrónica [www.sanantonioport.com](http://www.sanantonioport.com), la Empresa Portuaria San Antonio es una empresa autónoma del Estado Chileno, creada por ley 19.542,<sup>43</sup> cuyo objeto es la administración, conservación y desarrollo de la actividad marítimo-portuaria de Puerto San Antonio.

La empresa es administrada por un Directorio, compuesto por cinco miembros más un representante de los trabajadores, según consta en la Ley No. 19542 Moderniza el Sector Portuario Estatal<sup>44</sup>, en su artículo 24. Asimismo, la ejecución de los acuerdos del Directorio la realiza el Gerente General, en el cual se han delegado las atribuciones necesarias para el cumplimiento de las mismas.

Respaldan su gestión tres gerentes de área que controlan los aspectos: administrativos, financieros, comerciales, operacionales y técnicos del puerto.

Conforme se establece en la ley 19542, Moderniza el Sector Portuario Estatal, artículo 7, las empresas podrán realizar su objeto, directamente, o a través de terceros.

En este último caso, lo harán por medio del otorgamiento de concesiones portuarias, la celebración de contratos de arrendamiento o mediante la constitución con personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, de sociedades anónimas.

---

<sup>43</sup>Puerto San Antonio. Recuperado el 27 de junio 2011: <http://www.sanantonioport.cc.cl/html/epsa/marconormativo/Ley19542.pdf> pp. 1-24

<sup>44</sup>Puerto San Antonio. Recuperado el 27 de junio 2011: <http://www.sanantonioport.cc.cl/html/epsa/marconormativo/Ley19542.pdf> p. 8

Estas sociedades no podrán tener por objeto la administración o explotación de frentes de atraque y, para todos los efectos legales posteriores a su constitución, se registrarán por las normas aplicables a las sociedades anónimas abiertas.

Mediante licitación pública, se deberán realizar los contratos de arrendamiento y el otorgamiento de concesiones portuarias, conforme se indica en el artículo 7 de la ley 19542. Asimismo, para el establecimiento del monto mínimo de la renta o canon del respectivo arriendo o concesión portuaria, servirá de referencia el valor económico del activo objeto de los actos señalados en el inciso anterior.

En la ley 19542, artículo 8, como funciones de la Empresa Portuaria San Antonio se establecen las siguientes:

1. La fijación de tarifas por los servicios que presten y por el uso de los bienes que exploten directamente.
2. La coordinación de la operación de los agentes y servicios públicos que intervengan o deban intervenir en el interior de los recintos portuarios.
3. La formulación del "plan maestro" y del "calendario referencial de inversiones" de los puertos y terminales que administren.
4. En general, la elaboración y supervisión del cumplimiento de la reglamentación necesaria para el funcionamiento de los puertos y terminales que administren, incluido el reglamento sobre el uso de frentes de atraque.

Por otra parte, para las concesiones que otorgue la Empresa Portuaria San Antonio se establece en la ley 19545, artículo 14, que las empresas podrán dar en arrendamiento u otorgar concesiones portuarias de sus bienes hasta por treinta años. Sin embargo, cuando la finalidad del arrendamiento o de la concesión sea ajena a la actividad portuaria, su duración no podrá exceder de diez años.

La empresa Portuaria San Antonio inició sus actividades el 31 de enero de 1998, su tarea inicial fue la licitación de dos terminales al interior del Puerto, con el objeto de promover e

incorporar inversión y gestión privada. Así como, en el 2000, tras una exitosa licitación, el terminal Molo Sur fue entregado en concesión a la empresa San Antonio Terminal Internacional S.A (STI) y el Terminal Norte fue entregado a la empresa Puerto Panul S.A., ambas concesiones bajo el esquema monooperado, de administración y operación exclusiva de la terminal, incorporando además la responsabilidad por la mantención y desarrollo del frente concesionado.

En los 5 sitios restantes, se mantuvo y sigue en vigencia el esquema multioperado, que data de 1981, en el que numerosas empresas privadas de muellaje tienen acceso al puerto para prestar servicios de movilización de carga. La administración de dichos sitios corresponde al Terminal Multioperado (TEM), una unidad de la Empresa Portuaria San Antonio.

Una vez, terminadas las concesiones otorgadas, según consta en la ley 19542, artículo 18, el concesionario tendrá derecho a retirar las mejoras que hubiese introducido en los bienes concesionados de dominio de la empresa, siempre que puedan separarse sin detrimento de estos. No obstante, la empresa concesionante podrá optar por quedarse con dichas mejoras, pagando su justo precio.

Este derecho deberá ejercerse con 30 días de anticipación a la fecha en que deban restituirse los bienes concesionados y, de no haber acuerdo entre las partes en cuanto a su precio, este será determinado por un árbitro designado por las partes o, en su defecto, por el juez letrado en lo civil del domicilio de la empresa concesionante.

Las mejoras introducidas a los bienes inmuebles, concesionados y que no puedan separarse sin detrimento de estos, incluidas las concesiones marítimas, pertenecerán a la empresa concesionante, desde el momento mismo de su ejecución o materialización sin obligación alguna de reembolso o indemnización para esta o el fisco, salvo que las bases de licitación expresamente contemplen una situación distinta.

## **CAPÍTULO V: Propuesta de mejoramiento para los contratos de concesión otorgados en Puerto Caldera.**

En el presente capítulo, se retoma el análisis efectuado en los capítulos anteriores, especialmente en el IV, en donde se expone, de manera sucinta y fundamentada, la propuesta de soluciones.

### **5.1. Establecimiento de cláusulas penales en los contratos de concesión**

Una vez conocido los contratos de concesión, firmado por el Estado costarricense y las empresas adjudicadas en las concesiones otorgadas en Puerto de Caldera, se logró verificar que los contratos, actualmente existentes no cuentan con cláusulas penales.

Por lo tanto, asegurar, de cierta forma, el cumplimiento de la obligación principal contraída contractualmente, no es vista como una obligación por los concesionarios, en razón de que sí se da un incumplimiento o mora de la obligación, al concesionario no se le impone ninguna prestación especial con carácter sancionatorio.

Por este motivo, en la actualidad, el INCOP tiene que someterse a largos procesos administrativos, con el propósito de poder cobrar las multas establecidas vía contrato por los atrasos o incumplimientos que se puedan dar en la concesión otorgada, lo cual hace que los procesos se tornen largos y costosos. No pudiéndose con esto calcular de forma anticipada los daños y perjuicios ocasionados por dicho incumplimientos.

De aquí, la importancia de que se realice una propuesta a los concesionarios, para que, mediante acuerdo, entre las partes, se pueda firmar una adenda al contrato original, con el intento de incorporar cláusulas penales en los contratos de las concesiones existentes. Lográndose con tal situación estimular o inducir a los concesionarios al adecuado cumplimiento de la prestación debida; y por el otro, facilitándole al INCOP, en caso de violación de la obligación contractual, de quedar liberado de los daños y perjuicios sufridos con más facilidad dispensándolo de la prueba de ellos y su cuantía.

Por tal motivo, se convierte en cláusula penal, en una promesa accesoria de entrega de una suma de dinero para el caso de incumplimiento o retraso de cumplimiento de los efectos de los contratos.

De esa manera, no se tendría que discutir luego la indemnización, salvo si hubiere alguna situación especial o cumplimiento parcial, pudiendo el INCOP reclamar de forma directa la cuantía prefijada en tal caso.

En esta misma línea, resulta importante considerar, en futuras concesiones, que otorgue el Estado costarricense, se incluyan las cláusulas penales necesarias para ejecutar las acciones necesarias en caso de incumplimientos en los contratos de concesión.

## **5.2. Asignación de los recursos necesarios a las unidades que fiscalizan las concesiones**

Por otra parte, una vez analizadas las estructuras de la UTSC y la Secretaría de Fiscalización del INCOP, se logró verificar que la administración, mediante la consultoría contratada a la empresa IMNSA Ingenieros y Consultores S.A., como consultor portuario, tiene bien identificada cuáles son los puestos y funciones por realizar por los mismos para la buena supervisión, control y fiscalización, sin embargo, no se cuenta al menos en el caso de la UTSC con la cantidad de personal necesario para realizar una correcta supervisión y control de las concesiones otorgadas.

Es ante esta situación que, se deben otorgar los recursos económicos y humanos necesarios a la UTSC y a la Secretaría de Fiscalización del INCOP, con el fin de que se cuente con el personal necesario para cumplir con todas las funciones descritas de la UTSC ya descritas en el capítulo III, del presente trabajo de graduación.

De la misma forma, se debe de dotar de los recursos suficientes para contratar estudios o pruebas que resulten necesarias para una eficaz y eficiente supervisión, control y fiscalización del las concesiones otorgadas en Puerto Caldera.

Por lo tanto, resulta importante destacar que, el rol principal del INCOP, actualmente, son las concesiones otorgadas en Puerto Caldera, recayendo en la UTSC y la Secretaría de Fiscalización lograr el fiel cumplimiento de las cláusulas contractuales establecidas para cada una de las concesiones concedidas.

### **5.3. Inversión en infraestructura nueva**

En cuanto a los contratos realizados mediante la LCA, como es el caso del contrato firmado entre el Estado costarricense y la SPC, resulta de gran importancia que se pueda realizar, mediante Adenda al contrato original, la posibilidad de que el concesionario no se limite únicamente a administrar, operar y darle mantenimiento a la infraestructura, maquinaria y equipos dados en concesión, sino que, se incorpore en dicho documento que el concesionario realice inversiones nuevas de infraestructura, que colaboren con hacer el puerto más competitivo, debiéndose realizar de previo un estudio que ponga de manifiesto de qué manera dichas inversiones van a venir a incrementar la competitividad y seguridad del puerto.

Asimismo, con la realización de nuevas inversiones, el concesionario no se estará limitando a buscar únicamente los rendimientos pactados mediante contrato, sino también a determinar cuáles inversiones de infraestructuras nuevas le dan valor al contrato contraído.

Para futuras concesiones, se realicen mediante la LCA, donde se da en concesión bienes públicos para su explotación, es importante que el Estado costarricense, desde el cartel licitatorio establezca cuáles son las inversiones de infraestructura nuevas que se deben de realizar, para que en el momento de finalizada la concesión estos sean devueltos al estado. Pudiéndose utilizar un modelo similar al que, actualmente, se ejecuta en el Aeropuerto Juan Santamaría, de Gestión Interesada.

En cuanto al contratado adjudicado, mediante la Ley de Concesiones, mismo de la SPGC, resulta más factible que, desde el punto de vista del contrato, se pueda dar una

modificación del mismo, pudiéndose incorporar en la concesión obras de inversión nuevas que resulten necesarios para la buena operación de la terminal.

Ante tal panorama, se puede considerar que, mediante adenda a la concesión existente con la SPGC, se podría solicitar la construcción del Rompeolas de Puerto Caldera, ya que si bien es cierto, no se cuenta con criterio para determinar la factibilidad financiera, resulta clara la necesidad de la construcción de la misma.

#### **5.4. Actualización de los índices del Modelo Financiero**

Con el Modelo Financiero existente, mismo que, mediante índices ya establecidos, previamente, proyecta los montos de inversión para el mantenimiento de las maquinarias y equipos en el Puerto de Caldera, resulta indispensable que, las mismas se actualicen y al menos, sean indexadas la inflación de cada periodo.

Este mecanismo le permitirá a los concesionarios realizar mantenimientos acordes con la realidad del país y las necesidades de inversión de las infraestructuras concesionadas.

Ante tal situación, se considera necesario realizar mediante Adenda al contrato original los ajustes indicados, con el propósito de que en el modelo financiero aplicado, a las concesiones se pueda incorporar en efecto causado por la inflación, pudiéndose actualizar los montos de inversión de una manera periódica, cuidando, en todo momento, mantener el equilibrio económico para la concesión otorgada.

Asimismo, resulta fundamental considerar, para futuras concesiones, que se establezca el mecanismo indicado de indexación de la inflación dada, durante un periodo determinado de tiempo, o algún otro modelo financiero que se considere el idóneo para mantener actualizados los montos de inversión.

Otro mecanismo por utilizar, es como se les indique a los concesionarios, cuáles son los trabajos por realizar para el mantenimiento de las maquinarias, equipos o infraestructura donde no se establezcan montos de inversión, sino que, se indique cuáles son los trabajos,

tipos de repuestos y mano de obra por utilizar, con el propósito de darle un mantenimiento acorde con las necesidades planteadas.

### **5.5. Terminal Granelera**

Por otra parte, en vista de que el contrato de concesión para la construcción de la nueva terminal granelera, indica en su cláusula 1.8.3. el contrato de concesión, que la construcción debe de iniciarse seis meses después de la notificación del refrendo del contrato al concesionario, y a pesar de que este plazo fue suspendido por la administración hasta tanto no se resuelvan el Recurso de Amparo y la Acción de Inconstitucionalidad interpuesto por la ANEP, que afecta, directamente, a las concesiones y puesto que la Sala IV, ordenó suspender de forma inmediata las obras materiales de construcción que puedan estarse llevando a cabo.

A partir del 11 de marzo del 2008, que se brinda orden de inicio al concesionario, con el propósito de que se realicen las obras convenidas en la concesión otorgada. Sin embargo, la SPGC, este proceso también fue interrumpido a causa de un desajuste de costos, documentándose el desequilibrio financiero.

Ante tales situaciones y tropiezos encontrados, resulta indispensable que se tomen acciones con el propósito de que se de inicio, lo antes posible, la construcción de la Terminal Granelera por parte de la SPGC, ya que no puede esperar más la tecnificación del puestos de atraque del puerto, resultando esta situación de gran importancia para la competitividad esperada y deseada, desde la firma del contrato de concesión para la Terminal Granelera de Puerto Caldera.

Sin embargo, resulta fundamental valorar, el tipo de terminal que se ofreció, desde el inicio de la concesión, debiéndose determinar si esta se ajusta a las necesidades actuales y futuras del puerto, por lo cual de ser necesario se deberá de valorar la realización de cambios necesarios para que, si es el caso, la misma sea construida de acuerdo con la movilización de la carga que se da en el puerto.

Ante tal situación, resulta necesario involucrar a todos los sectores involucrados, para determinar de una vez por todas, cuál es el tipo de terminal que más se ajusta a los intereses de todas las partes implicadas.

### **5.6. Benchmarking tarifario**

Desde todo punto de vista, resulta necesario que, los concesionarios de Puerto Caldera, realicen un *benchmarking* competitivo de las tarifas por servicios que se cobran, es decir, un análisis comparativo de mi organización con aquellos con los cuales compito, en el mercado.

Por lo tanto, resulta necesario buscar amplia información, confiable y oportuna para lograr indicadores que sirvan para realizar los análisis necesarios y tomar las decisiones que correspondan.

Teniéndose como finalidad del benchmarking competitivo por realizar, un análisis profundo del mercado con el propósito de poder conocer cómo están las tarifas por servicios que se brindan, con relación a los principales puertos competidores del área.

Dicho estudio podrá determinar qué tan competitivos son las tarifas aprobadas por el INCOP, pudiéndose tomar como base el estudio, el realizado para presentar una propuesta al INCOP, y este a ARESEP para que de ser necesario se incrementen o disminuyan las tarifas por los servicios cobrados, buscando, en todo momento incrementar la competitividad del puerto en el tema tarifario, permitiéndosele competir con los demás puertos del área.

Asimismo, resultará importante buscar las mejores prácticas y experiencias para poder evaluar las propias, y saber cómo y en qué partes podemos ser más competitivos, planteándose una estrategia propia que le permita ser mejor que la de los competidores del área.

### **5.7. Construcción de Nueva Terminal de Carga General**

Si bien es cierto, la concesión otorgada en Puerto Caldera es por un periodo de 20 años y la misma conlleva, darle mantenimiento a la terminal de carga general existente, es necesario que con suficiente anticipación se inicie con un estudio, que permita conocer las condiciones de los puestos de atraque actualmente, existentes y, a la vez, proyectar los movimientos de carga general esperados, recibir una vez concluida la actual concesión del Puerto.

Dicho estudio deberá de brindar un panorama amplio a la administración del INCOP, que le permita tomar la decisión del tipo de concesión por realizar, sea esta mediante la LCA o por la ley de concesiones.

Hoy, las redes de distribución, han logrado que las empresas puedan disminuir sus costos de transporte a raíz de la capacidad de los buques que transportan cargas en general, teniendo estas que ocupar muelle de atraque mucho más amplios y de mayor profundidad que los, normalmente, existentes.

Esto obliga a que los puertos tengan que modernizarse para poder competir y en el caso de Puerto Caldera, en un plazo de 15 años, podría resultar muy costoso si no se empieza desde ya a hacer algo al respecto.

Otra opción por valorar por parte de la administración del INCOP, es una vez concluida la concesión de la SPC, es utilizar la actual terminal de carga general para atender buques de menor calado, cruceros turísticos, entre otros.

En vista de tal circunstancia, resulta necesario que, la administración del INCOP inicie la elaboración de un anteproyecto que le permita determinar qué es lo que más le conviene al Estado costarricense una vez concluida la concesión otorgada a la SPC, para que con suficiente antelación se puedan realizar los ajustes que sean necesarios tanto técnicos, como financieros para la nueva concesión por otorgar de ser necesario, con el propósito de salvaguardando el interés público.

## **CAPÍTULO VI: Conclusiones y Recomendaciones**

En el presente capítulo, se describen las principales conclusiones y recomendaciones realizadas al presente Trabajo Final de Graduación.

### **Conclusiones**

La experiencia internacional de un gran número de países que han acometido reformas de sus sectores portuarios, demuestra que, los efectos de la entrada del sector privado en los puertos son altamente positivos. Generalmente, se obtienen mejoras a nivel operacional (mejores y más rápidos servicios, menores tiempos de espera, etc.), además de aumentos significativos de la inversión.

En términos de impacto fiscal, muchos sistemas portuarios, tradicionalmente, requerían de recursos públicos para su funcionamiento, han sufrido una transformación radical y ahora aportan ingresos a los presupuestos públicos.

Las opciones, para la participación de empresas privadas en los puertos son diversas, la fórmula de la concesión de terminales es la más utilizada, a través de acuerdos de leasing (licencias o contratos de gestión), o de contratos de tipo BOT para la construcción o mejora de la infraestructura y su posterior transferencia al sector público.

Dado que, el número de terminales, dentro de un puerto, necesariamente va a ser siempre reducido, el reto para los nuevos sistemas portuarios es generar un entorno competitivo para que los concesionarios provean los servicios de la forma más eficiente posible, y con tarifas competitivas.

En algunos casos, el tamaño del puerto permitirá la existencia de competencia entre operadores, dentro del mismo puerto. No obstante, para puertos medianos y pequeños, los reguladores tienen ante sí tareas importantes. La primera de ellas, es promover la competencia por el mercado mediante el diseño de los concursos para otorgar los contratos de concesiones a los mejores concesionarios posibles.

Los reguladores deben, también, estudiar si existen condiciones competitivas a nivel regional, es decir, si los usuarios tienen terminales alternativas en otros puertos que puedan usar en caso de que el operador privado imponga unas tarifas, excesivamente altas. En ese caso, la tarea de la regulación portuaria es mucho más sencilla que en aquellos otros casos donde no existe competencia.

Las concesiones de terminales portuarias son, por definición, contratos de largo plazo, con base en un modelo financiero, y por ello, se requiere un diseño cuidadoso y una supervisión de su cumplimiento, para una adecuada colaboración entre los sectores público y privado.

Con respecto a los indicadores, una base de datos para estos indicadores, donde se recogiesen los valores obtenidos en diferentes puertos, sería muy útil para facilitar el trabajo de los reguladores, quienes podrían tomar los valores de referencia para imponer objetivos a los concesionarios privados (World Bank Institute, 2003).

Deben de revisarse los resultados del sistema de información establecido por el INCOP, con un análisis cuidadoso de los indicadores establecidos y de las fuentes de información.

El INCOP, desde su rol de Autoridad Portuaria del Litoral Pacífico Costarricense, cuenta con dos unidades que tienen la difícil función de: supervisión y control (UTSC) de las concesiones y de fiscalización (Secretaría de Fiscalización) de los contratos de concesión establecidos de forma eficiente y oportuna, siendo los recursos que se les brinde fundamentales para la buena ejecución del contrato de concesión.

**Recomendaciones**

Con fundamento en el análisis de hechos, efectuado a la luz de la información recabada y de la teoría aplicable, se recomienda:

Dar en concesión los puertos que se encuentran, actualmente, administrados por el Estado costarricense.

Impulsar un entorno competitivo para que los concesionarios provean los servicios de la forma más eficaz y eficiente posible.

Promover la competencia por el mercado, mediante el diseño de los concursos para otorgar los contratos de concesiones a los mejores concesionarios posibles.

Regulación portuaria de las tarifas cobradas por los concesionarios.

Promover un diseño de terminal portuaria, acorde con las necesidades del país.

Recopilación de indicadores que permitan determinar el desempeño de los puertos.

Apoyarse en los Sistemas de Información existentes para la toma de decisiones.

Brindar los recursos necesarios a la UTSC y Secretaría de Fiscalización para que, en todo momento, se pueda realizar una supervisión y fiscalización ajustada a las necesidades institucionales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aresep. Recuperado el 2 de junio de 2011: <http://www.asep.go.cr/docs/Ley%208461.pdf>

Bernal Torres, C. A. (2006). *Metodología de la investigación. Para administración, economía, humanidades y ciencias sociales*. México: Pearson Educación.

Gaceta Oficial Panamá. Recuperado el 22 de junio 2011:  
<http://docs.panama.justia.com/federales/leyes/31-de-1993-dec-22-1993.pdf>

Gallardo, H. (1997). *Elementos de investigación académica*. San José: EUNED.

Gobierno Mexicano. Recuperado el 08 de junio del 2011:  
<http://portaltransparencia.gob.mx/pdf/091691.pdf>

Gobierno Mexicano. Recuperado el 21 de junio 2011:  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/65.pdf>

Incop Recopilado el 2 de junio de 2011: [http://www.incop.go.cr/archivos-de-usuario/documentos/INCOP\\_Contrato\\_Servicios\\_Terminal\\_Granelera.pdf](http://www.incop.go.cr/archivos-de-usuario/documentos/INCOP_Contrato_Servicios_Terminal_Granelera.pdf)

Incop. Recuperado el 2 de junio de 2011: [http://www.incop.go.cr/archivos-de-usuario/documentos/INCOP\\_Contrato\\_Construccion\\_Terminal\\_Granelera.pdf](http://www.incop.go.cr/archivos-de-usuario/documentos/INCOP_Contrato_Construccion_Terminal_Granelera.pdf)

Incop. Recuperado el 2 de junio de 2011: [http://www.incop.go.cr/archivos-de-usuario/documentos/INCOP\\_Contrato\\_Remolcadores.pdf](http://www.incop.go.cr/archivos-de-usuario/documentos/INCOP_Contrato_Remolcadores.pdf)

Incop. Recuperado el 2 de junio de 2011:  
[http://www.incop.go.cr/junta\\_promotora\\_de\\_turismo.php](http://www.incop.go.cr/junta_promotora_de_turismo.php)

Incop. Recuperado el 22 de junio 2011: [http://www.incop.go.cr/archivos-de-usuario/INCOP\\_Reglamentacion\\_Portuaria.pdf](http://www.incop.go.cr/archivos-de-usuario/INCOP_Reglamentacion_Portuaria.pdf).

Puerto Lazaro Cardenas. Recuperado el 08 de junio del 2011:  
<http://www.puertolazarocardenas.com.mx/Docs%20pdf/marcolegal/tituloconcesion.pdf>

Puerto San Antonio. Recuperado el 27 de junio 2011:  
<http://www.sanantonioport.cc.cl/html/epsa/marconormativo/Ley19542.pdf>

Real Academia [de la Lengua] Española. Análisis. Consulta realizada el día 12 de noviembre de 2010:  
[http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=an%E1lisis](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=an%E1lisis)

Real Academia [de la Lengua] Española. Síntesis. Consulta realizada el día 12 de noviembre de 2010:  
[http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=s%EDntesis](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=s%EDntesis)

Rodríguez Moguel, E. A. (2005). Metodología de la investigación. México: Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.

Simplificación de Trámites. Recuperado el 01 de junio de 2011:  
<http://www.tramites.go.cr/manual/espanol/legislacion/7762.PDF>.

Simplificación de trámites. Recuperado el 21 de junio 2011:  
<http://www.tramites.go.cr/manual/espanol/legislacion/6227.PDF>

## ANEXO METODOLÓGICO

### 1. Metodología de la investigación

#### 1.1. Consideraciones sobre el método

El presente trabajo, no es una investigación en sentido estricto, pues pretende aplicar conocimiento ya existente, a partir de una estricta revisión de la literatura científica administrativa. No se pretende realizar aportaciones originales al asunto investigado (lo cual, más bien, es propio de la modalidad de tesis<sup>45</sup>), por tratarse de un proyecto de graduación, que se caracteriza como “una actividad teórico-práctica dirigida al diagnóstico de un problema, su análisis y a la determinación de los medios válidos para resolverlo”<sup>46</sup>.

No obstante, ello no significa que, no se realice investigación. En primer lugar, el trabajo debe partir de la elección de un *corpus* teórico, que permita la identificación, formulación, examen, análisis y solución de un problema práctico, en una empresa o sector de la economía. Para este primer paso, se debe realizar una revisión de la literatura administrativa, lo cual supone una investigación bibliográfica amplia y, a la vez, profunda sobre el tema.

En segundo lugar, una vez identificado el problema es necesario identificar el conjunto de hechos que lo circunscriben (cuadro fáctico); esto incluye los antecedentes de la empresa o sector de la economía y su entorno y los hechos específicos que originan y en los que consiste el problema (hechos que, por lo general, se ubican en el nivel del dintorno). La determinación de los hechos, supone la disgregación del problema en sus elementos básicos, de modo que, se procede analíticamente, para ello, se aplican diversos instrumentos y técnicas de investigación empírica (cuestionarios, entrevistas, observación), previa definición de las variables e indicadores relevantes.

---

<sup>45</sup> Véase al respecto el artículo 7 del Reglamento de trabajos finales de graduación de la Universidad de Costa Rica.

<sup>46</sup> Según dispone el artículo 15 del Reglamento de trabajos finales de graduación de la Universidad de Costa Rica.

En tercer lugar, la confrontación de teoría y hechos es lo que posibilita la realización de un diagnóstico y la elección de las vías de solución. Los resultados de la investigación empírica se discuten a la luz del *corpus* teórico, elegido para obtener unas conclusiones que orientan la construcción de una propuesta de soluciones.

Como es claro, en la presente investigación (entendida en sentido lato), son fundamentales los conceptos de “método analítico” y “método sintético”. El uso que se da en el lenguaje natural no siempre coincide con el que se da en el lenguaje técnico. Así la definición de la Real Academia Española de “síntesis” es: “composición de un todo por la reunión de sus partes”<sup>47</sup>, mientras que de “análisis” ofrece la siguiente: “Distinción y separación de las partes de un todo, hasta llegar a conocer sus principios o elementos”<sup>48</sup>.

Desde el punto de vista cognitivo, “síntesis” supone que, se conocen las partes a partir del conocimiento que se tiene del todo, mientras “análisis” supone que, se construye el conocimiento del todo disgregando el objeto de estudio en sus partes (es decir, el conocimiento de las partes aporta al conocimiento del todo). Duque (1998) distingue entre ambos métodos de la siguiente manera:

**... 1) método analítico: toma lo concreto y singular como punto de partida y proyecta sobre sus cualidades inesenciales la identidad formal, abstrayendo de aquéllas las condiciones de posibilidad de la cosa concreta... es la actividad subjetiva la que transforma las cualidades aparentes en géneros, tipos de fuerza o leyes a la luz de su identidad... 2) método sintético: parte de las ‘razones’ o fundamentos y progresa desde ellas a las consecuencias... Hegel examina como diversos momentos del método sintético la *definición* (cuyo punto de partida es el análisis). (p. 741)**

Cabe equiparar el método analítico, al inductivo (pues procede de las partes al todo) y el sintético al deductivo (pues procede del todo a las partes). Lo que importa aquí, son los

<sup>47</sup> En [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=s%EDntesis](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=s%EDntesis)

<sup>48</sup> En [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=an%E1lisis](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=an%E1lisis)

puntos de partida y no los de llegada: si el punto de partida es lo singular (la parte) o lo general (el todo).

El planteamiento de estos métodos, no es reciente, pues ya aparecen en la literatura, desde siglos atrás. Así, por ejemplo, podemos citar obras tan antiguas como la de Mora (1832)<sup>49</sup>. Dicho autor ofrece un “ejemplo material” de ambos métodos:

**Entro en una biblioteca, ignorando absolutamente el plan que se ha seguido en la distribución de los libros; pueden estar divididos por tamaños, por materias, por orden alfabético, o por las fechas de las ediciones. Si en estas circunstancias se me instruye en el sistema abrazado, indicándome que los libros están reunidos según las ciencias de que tratan, y mostrándome las respectivas subdivisiones, por ejemplo, la Historia en antigua y moderna, la Geografía en física, matemática y descriptiva, habré aprendido lo que deseaba por el método sintético. Si, por el contrario, quiero acertar por mí mismo el orden de la distribución, y por ello, observando libro por libro, conozco la analogía de los que están juntos, y poco a poco voy descubriendo las diferencias de los varios grupos, y al cabo llego a penetrar el conjunto total, habré empleado el método analítico. (p. 83)**

En realidad, ambos métodos operan en la generación de conocimiento, pues identificar un problema, aislarlo y analizarlo, no es posible sin un conocimiento previo, tanto social,

---

<sup>49</sup> Afirmaba de Mora (1832) en diversas partes de su obra: “Para llegar al descubrimiento de la verdad, o para comunicarla a los otros, podemos abrazar dos medios diferentes; o empezar por la observación particular de los hechos, y subir de ellos a los principios generales, o instruirnos primero en estos, y descender en seguida a los pormenores de que estos principios se han compuesto. El primer método se llama Analítico, y el segundo Sintético” (p. 82). “El método analítico empieza por el estudio de las individualidades” (p. 85) y es útil “... cuando se presenta como objeto de la razón un todo complicado, una masa compuesta de diversas partes, es imposible tener una idea exacta del conjunto, sin haberse detenido antes en la observación individual de sus elementos” (p. 84). De modo que “... el artificio del método analítico consiste en examinar sucesivamente las ideas particulares, en descubrir sus relaciones, en formar de ellas ideas más generales que las primeras, y en llegar de este modo a las más complicadas, que son las que encierran el resumen de la masa de conocimientos que se trata de adquirir” (p. 83). En cuanto a método sintético manifestaba: “El método sintético anuncia desde luego un gran resultado, una proposición general y comprehensiva, fruto de una larga serie de ideas y de observaciones particulares, y después, bajando de lo más general a lo que es menos, acaba en las ideas más particulares, por donde empezó el método analítico” (p. 83).

como individual; es decir, sin algún grado de síntesis. A la vez, la síntesis no es posible, sin una construcción analítica previa. Tal circularidad, se relaciona, a su vez, con la circularidad que existe entre los métodos inductivos y deductivos, sin cuya complementariedad no sería posible la ciencia de la administración. Lo más adecuado es una combinación, no excluyente<sup>50</sup>, de métodos inductivos y deductivos en la investigación administrativa. Rodríguez Moguel (2005) afirma que, los métodos inductivo, deductivo, sintético y analítico se relacionan y complementan:

**A partir del método analítico se observan fenómenos singulares; con la inducción se formulan leyes universales; mediante el método deductivo se aplican esas leyes a situaciones particulares; y a través de la síntesis, se integran conocimientos aparentemente no relacionados.**

**Por otra parte, existe una íntima relación entre el método deductivo y el sintético y el método inductivo y el analítico, ya que la inducción puede considerarse como un caso de análisis, y la deducción como una parte de la síntesis. (p. 30. la cursiva y la negrita aparecen en el original)**

---

<sup>50</sup> Véase por ejemplo la opinión de Goodrich (1976), que aunque se refiere al estudio de las organizaciones internacionales, bien puede generalizarse a la actividad de las diversas ciencias sociales: “El énfasis reciente en el uso del método científico en el estudio de las organizaciones internacionales se ha visto acompañado del desacuerdo acerca del papel y de la utilidad de los métodos inductivo y deductivo. Parece un error considerarlos como métodos de estudio mutuamente excluyentes e incompatibles. De hecho, el método deductivo es útil en la formulación de hipótesis a contrastar, mientras el método inductivo es esencial para su contrastación. Confiar solo en el método deductivo puede producir resultados no muy distintos de los que se obtienen con el enfoque orientado al valor [*value-oriented approach*]. La confianza exclusiva en el método inductivo es útil en la formulación de hipótesis no triviales que luego se contrastan, pero también supone el riesgo de producir datos solo por producirlos (como un objetivo en sí mismo), con un gasto de esfuerzo desproporcionado en relación con la posible producción de conocimiento significativo... Estos modelos [los deductivos] aun cuando son simplificaciones de la realidad actual, se diseñan para facilitar la comparación con el mundo real, ordenar los datos con sentido y construir teoría en el macronivel. En consecuencia, están destinados principalmente a proveer un marco útil para el análisis y no a ser, por sí mismos, modelos del mundo en que vivimos. Como marcos de análisis estos sistemas son particularmente útiles en el estudio de las organizaciones internacionales como totalidades. El método inductivo invierte el procedimiento del método deductivo y procede de lo particular a lo general; o mejor aún, intenta construir generalizaciones significativas o teorías sobre la base de uniformidades que se establecen como resultado del examen de un amplio número de casos específicos. Pero, como se ha apuntado, con el método inductivo se corre el riesgo de una recolección de datos innecesaria y sin valor, a no ser que se enfoque hacia hipótesis cuidadosamente formuladas que ayudan a determinar el tipo y rango de datos que tienen valor a los efectos de su contrastación. Como ya se expresó, la formulación de hipótesis puede, de hecho, como a menudo ocurre, suponer el uso del método deductivo” (pp. 16-17).

En el presente trabajo, se ha aplicado el método analítico-sintético, de acuerdo con la definición que de él ofrece Bernal Torres (2006): “Método analítico-sintético. Este método estudia los hechos, partiendo de la descomposición del objeto de estudio en cada una de sus partes, para estudiarlas en forma individual (análisis), y luego se integran dichas partes para estudiarlas de manera holística e integral (síntesis)” (p. 57). Es decir, descompone una unidad en sus elementos más simples, examina cada uno de ellos por separado, volviendo a agrupar las partes para considerarlas en conjunto.

Esto quiere decir que, los conocimientos adquiridos, a lo largo de la carrera (bachillerato, licenciatura, maestría), así como, en general, el conocimiento contextual (aportado por la cultura, la clase social, los grupos y los subgrupos a los que cada uno pertenece), conforman un arsenal sintético, a partir del cual, se construye el conocimiento singular, que en este caso, exige la identificación de un problema y una idea preliminar sobre cómo tratarlo; esto es, sobre cómo analizarlo.

La práctica profesional requiere del método sintético en la comprensión de una realidad singular –como marco conceptual y teórico, desde el cual se interpretan unos determinados hechos como *problema*–, pero no es suficiente. Para una verdadera comprensión debe operarse, también, analíticamente, descomponiendo el problema que previamente se ha formulado a partir del método sintético (de un conjunto de teorías y de conceptos), para entenderlo luego como totalidad.

Esta complementariedad es la que permite no solo la identificación del problema, sino, su misma construcción como tal, y la intelección de sus relaciones y conexiones. La teoría (como conocimiento explícito, sistemático) y el conocimiento tácito de que se parte, influyen en la definición del problema y en la elección del método. Por ello, nunca se puede operar, analíticamente, de forma pura.

## **1.2. Etapas de la investigación y orden expositivo**

En el presente caso, se ha procedido a la elección de una institución pública y se ha definido un problema. Ambas elecciones no son arbitrarias, aunque responden tanto a aspectos objetivos, como subjetivos, que son parte en última instancia de un contexto, y a la cual el investigador no puede renunciar.

Una vez elegida la institución, se ha procedido a elegir un *corpus* teórico que ayude a formular y entender el problema. Pero, este último, asume una dimensión fáctica, que debe ser estudiada en sus diversos componentes, para lo cual se procede analíticamente.

Analizar el problema supone descomponerlo en sus partes y estudiar sus relaciones y conexiones. Se trata de descomponer el cuadro fáctico, en sus partes, para luego explicarlo, aplicando, nuevamente, el corpus teórico elegido y presentar una propuesta de soluciones.

Se busca cumplir, así, con el mandato normativo del Proyecto de Graduación como “una actividad teórico-práctica dirigida al diagnóstico de un problema, su análisis y a la determinación de los medios válidos para resolverlo”, según dispone el artículo 15 del *Reglamento de trabajos finales de graduación* de la Universidad de Costa Rica.

En el capítulo primero, se exponen las bases teóricas, necesarias para la definición del problema y su resolución. En el segundo y tercer capítulo, respectivamente, se expone el cuadro fáctico del problema en diferentes escalas, es decir, se describen los hechos fundamentales y generales (antecedentes de la institución) y los hechos específicos y singulares (descripción del problema, propiamente dicho).

El capítulo cuarto expone los resultados de la recogida de datos y se discuten teniendo siempre presente el corpus teórico elegido, sin el cual la interpretación de los datos carecería de un sentido académico. De la confrontación entre el cuadro fáctico y el corpus teórico, necesariamente, se derivan las soluciones (los “medios válidos” para resolver el problema) que se sugieren, lo cual se expone en el capítulo quinto y final.

Se han seguido diversas estrategias en cuanto a instrumentos, en cada capítulo. Para el capítulo primero, se ha utilizado la ficha bibliográfica (ver anexo 1) pues la labor consiste en esta etapa en leer y elegir las propuestas teóricas más adecuadas que ofrece la literatura administrativa. Se han privilegiado, como fuentes bibliográficas, las siguientes, en orden de prelación:

- a) Revistas especializadas en temas de administración (para lo cual se ha hecho uso de bases de datos que se acceden por medio del Sistema de bibliotecas, documentación e información de la Universidad de Costa Rica, como JSTOR, PROQUEST o SPRINGERLINK, así como otras de acceso abierto, tales como DIALNET, REDALYC, RECOLECTA, JURN, FUSE, OPEN J-GATE, SCIELO, DOAJ, TDX y otras similares).
- b) Tesis doctorales defendidas en Universidades extranjeras de reconocido prestigio, obtenidas en las mismas fuentes indicadas en el punto anterior.
- c) Libros electrónicos e impresos, algunos de los cuales pueden accederse desde Google Books y otros se obtuvieron en las distintas bibliotecas de la Universidad de Costa Rica.

Los capítulos segundo y tercero, se basan en el análisis de documentos legislativos (creación por ley de la institución, así como, de sus reformas) y de documentos públicos y privados de la institución, para reconstruir los antecedentes de la entidad estatal y su contexto (entorno) y del problema.

Para esto, se ha utilizado la ficha bibliográfica como instrumento (ver anexo 1) y el análisis documental como técnica.

El capítulo cuarto, se ha escrito a partir de los resultados de la investigación de concesiones otorgadas en América Latina y a las concesiones otorgadas en Puerto Caldera.

Como producto del trabajo realizado, el capítulo quinto y sexto, presenta, de manera resumida, los resultados y su análisis por medio de las conclusiones y recomendaciones y, de una manera estructurada, la propuesta de soluciones.

### **1.3. Sujetos, fuentes de información e instrumentos**

Las fuentes de información representan el conjunto de acciones orientadas a recabar información, relacionada con los aspectos y componentes previstos en este proyecto. Según Gallardo (1997, p. 154) “toda fuente posee una base material que aporta una determinada información. Sin base material, no existe fuente de información”. Las fuentes se clasifican en primarias y secundarias. En la presente investigación, las fuentes son:

- *Fuentes instrumentales* (primarias): son los instrumentos que se aplicarán para obtener información en el lugar de los hechos, en el presente encuestas a funcionarios, entrevistas en profundidad al Gerente General, Directores de Áreas, Encargado de Capital Humano y Jefaturas de procesos de la Institución.
- *Fuentes bibliográficas* (secundarias): Según se explicó más arriba, se usan, principalmente, en la elaboración del marco teórico (revistas científicas y especializadas, tesis, libros, documentos obtenidos de *Internet*) y en la redacción del capítulo correspondiente a los antecedentes de la institución en donde se realiza el estudio (monografías y folletos elaborados por la propia institución), así como, en la obtención de estadísticas sobre diversos aspectos del problema de investigación, que constan en investigaciones y en documentos ya existentes y en archivos de la institución de marras, como los resultados de las consultorías realizadas por el INCOP para establecer la nueva organización, con aporte de especialistas internacionales.

En cuanto a los sujetos, estos son las personas que brindan información relevante para el diagnóstico, el análisis y la elaboración de la propuesta. En el presente caso, se trata de:

- El Gerente General, Sub Gerente y el Secretario de Fiscalización de la Institución. Entrevistas en profundidad sobre el modelo de fiscalización aplicado por el INCOP a las concesiones otorgadas en Puerto Caldera, para determinar su percepción sobre las causas que impiden ejecutar efectivamente las actividades asociadas a este proceso en la Institución. El instrumento a aplicar es la entrevista, que consta en el anexo 2.
- Encargado de la Unidad de Presupuesto: Entrevista en profundidad sobre los recursos que dispone la institución para el proceso de capacitación de sus funcionarios. El instrumento a aplicar es la entrevista, que consta en el anexo 3.
- Funcionarios de la UTSC. Tres entrevistas a profundidad sobre el proceso de detección de necesidades de capacitación en el INCOP, para determinar su percepción sobre las causas que impiden ejecutar, efectivamente, las actividades asociadas a este proceso en la UTSC. El instrumento a aplicar es la entrevista, que consta en el anexo 4.
- Funcionarios de la Secretaría de Fiscalización. Tres entrevistas de profundidad sobre el proceso de detección de necesidades de capacitación en el INCOP, para determinar las necesidades de capacitación y determinar su percepción sobre las causas que impiden ejecutar, efectivamente, las actividades asociadas a este proceso en la Secretaría de Fiscalización. El instrumento a aplicar es la entrevista, que consta en el anexo 4.

**2. Instrumentos de recolección de datos****FICHA BIBLIOGRÁFICA**

<b>Título:</b>	
<b>Autor:</b>	
<b>Tema:</b>	<b>Páginas:</b>
<b>Cita textual:</b>	
<b>Opinión del investigador:</b>	

## **Anexo # 2**

### **Entrevista en profundidad para el Gerente General, Sub Gerente y Secretario de Fiscalización**

#### **Guía para el desarrollo de la entrevista**

##### **I. Datos de identificación**

1 - Nombre del entrevistado

2 - Profesión u oficio

3 - Lugar de residencia

4 - Antigüedad en el puesto (en años, preferible indicar período)

5 - Trayectoria en el INCOP (Nombre, descripción y período en los diferentes puestos desempeñados).

##### **II. Información Solicitada**

6 - Tamaño de la Institución a su cargo: # muelles, # clientes, # funcionarios

7 - Principales problemas u obstáculos encontrados en el proceso supervisión, control y fiscalización de las concesiones otorgadas en Puerto Caldera.

8- Opinión respecto a la estructura de organización actual en la institución. ¿Considera que la estructura actual se encuentra acorde a las necesidades de la Institución?

9 – Considera que se deba de realizar alguna modificación al modelo de fiscalización aplicado por el INCOP a las concesiones otorgadas en Puerto Caldera.

10 - Nivel o grado estimado de cumplimiento de los diferentes objetivos y metas planteadas a su cargo. Use los siguientes grados o niveles: a) para nivel bajo (igual o menor al 25%), b) nivel medio (mayor al 25% y menor al 75%) y c) nivel alto (igual o mayor al 75%).

11 - Descripción de las actividades de cada una de las funciones del proceso administrativo (planeación, organización, dirección y control) que se efectúan en la institución para el cumplimiento de los objetivos y metas planteadas.

12 - Principales limitaciones para el cumplimiento efectivo de atención de los diferentes procesos a cargo: recursos (instalaciones, vehículos, materiales, herramientas, recurso humano, otros), capacitación (al nivel gerencial, al nivel administrativo, al nivel técnico operativo), actividades de comunicación (descendente, ascendente, lateral, otros), sistema de organización, sistema de planeación, función de dirección, el proceso de control, otros aspectos.

13- En qué medida influyen los problemas de recursos identificados para el logro de los objetivos organizacionales.

14 – Su opinión respecto al plan de capacitación de la institución: importancia, conveniencia y pertinencia de las actividades establecidas, necesidad de supresión o adición de actividades, otros aspectos relacionados.

15- Cualquier otra opinión o comentario que considere oportuno añadir.

**Anexo # 3****Entrevista en profundidad para Encargado de Presupuesto  
Guía para el desarrollo de la entrevista****I. Datos de identificación**

1 - Nombre del entrevistado

2 - Profesión u oficio

3 - Lugar de residencia

4 - Puesto actual

5 - Antigüedad en el puesto (en años, preferible indicar período)

6 - Trayectoria en el INCOP (Nombre, descripción y período en los diferentes puestos desempeñados)

**II. Información Solicitada**

7 – Cual es el presupuesto designado para actividades de capacitación en los últimos tres años y cuál ha sido su ejecución presupuestaria.

8 – Cual es el presupuesto designado por la Institución para otorgar becas a sus funcionarios en los últimos tres años y cuál ha sido su ejecución presupuestaria.

8 - Principales problemas u obstáculos detectados para el cumplimiento de la gestión en su Unidad a cargo.

9 - Opinión respecto a la ejecución presupuestaria de las actividades de capacitación y las becas otorgadas a los funcionarios. ¿Considera que la ejecución presupuestaria se encuentra acorde a las necesidades de la Institución?

10 - Modificaciones que propondría al esquema de capacitación y becas que se maneja en la actualidad por la Institución.

11- Considera que existen falta de recursos presupuestarios, en las Unidad para el logro de los objetivos y metas planteadas por la Institución.

12- Existen problemas de recursos presupuestarios para que los funcionarios de las Unidades puedan recibir.

13- Descripción de las actividades de cada una de las funciones del proceso administrativo (planeación, organización, dirección y control) que efectúa en la dependencia a cargo para el cumplimiento de los procesos.

14- Opinión respecto al plan de capacitación implementado por la institución: importancia, conveniencia y pertinencia de las actividades establecidas, necesidad de supresión o adición de actividades, otros aspectos relacionados.

15- A pesar de las limitaciones y obstáculos, mencione si considera necesario que deben de existir mayor cantidad de recursos presupuestarios para llevar a cabo las actividades de capacitación en la Institución.

17- Si la respuesta es positiva, mencione las actividades que son factibles de modificar según su experiencia a pesar de las limitaciones.

19- Cualquier otra opinión o comentario que considere oportuno añadir.

**Entrevista en profundidad para los Funcionarios de la UTSC y la Secretaría de  
Fiscalización.**

**Guía para el desarrollo de la entrevista**

**I. Datos de identificación**

1 - Nombre del entrevistado

2 - Profesión u oficio

3 - Lugar de residencia

4 - Puesto actual

5 - Antigüedad en el puesto (en años, preferible indicar período)

6 - Trayectoria en el INCOP (Nombre, descripción y período en los diferentes puestos desempeñados)

**II. Información Solicitada**

7 - Principales problemas u obstáculos detectados para el cumplimiento de su gestión.

8 - Opinión respecto a la estructura de organización actual. ¿Considera que es la mejor estructura para la efectividad de los procesos?

9 - Modificaciones que propondría realizar al modelo de fiscalización aplicado por el INCOP actualmente.

10 - Nivel o grado estimado de cumplimiento de los diferentes procesos encomendados: Use los siguientes grados o niveles: a) para nivel bajo (igual o menor al 25%), b) nivel medio (mayor al 25% y menor al 75%) y c) nivel alto (igual o mayor al 75%).

11- Considera que existen falta de recursos (presupuestarios, materiales, humanos) en su proceso para el logro de los objetivos y metas planteadas.

12- En qué medida influyen los problemas de recursos identificados en la consecución de los objetivos de su proceso.

13- Descripción de las actividades de cada una de las funciones del proceso administrativo (planeación, organización, dirección y control) que efectúa en la dependencia a cargo para el cumplimiento de los procesos.

14- Opinión respecto al plan de capacitación implementado por la institución: importancia, conveniencia y pertinencia de las actividades establecidas, necesidad de supresión o adición de actividades, otros aspectos relacionados.

15- A pesar de las limitaciones y obstáculos, mencione si considera necesario modificar algunas de las actividades del plan de capacitación existente.

16- Si la respuesta es positiva, mencione las actividades que son factibles de modificar según su experiencia a pesar de las limitaciones.

17- Cualquier otra opinión o comentario que considere oportuno añadir.