



INFORME N.º **DFOE-IFR-IF-00009-2020**

4 de septiembre, 2020

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA
PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL INCOFER FRENTE
A LA LEY DE FORTALECIMIENTO DEL INSTITUTO,
NO. 9366 DEL 26 DE JUNIO DE 2016

2020

Contraloría General de la República, Costa Rica

División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Área de Fiscalización de Servicios de Infraestructura

CONTENIDO

1. Introducción	5
ORIGEN DE LA AUDITORÍA.....	5
OBJETIVOS	5
ALCANCE	5
CRITERIOS DE AUDITORÍA	5
METODOLOGÍA APLICADA.....	6
LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA.....	6
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO	6
MEJORAS IMPLEMENTADAS POR LA ADMINISTRACIÓN DURANTE LA AUDITORÍA.....	9
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	9
SIGLAS	10
2. Resultados.....	10
Planificación financiera de mediano y largo plazo para la sostenibilidad de INCOFER	10
Supervisión de contratos de los servicios ferroviarios en el INCOFER	12
Establecimiento y funcionamiento del Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional (SEVRI)	16
3. Conclusiones.....	19
4. Disposiciones.....	20
A MAURICIO FERNÁNDEZ ULATE EN SU CALIDAD DE GERENTE ADMINISTRATIVO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	20
A MARCO COTO SEGURA EN SU CALIDAD DE GERENTE DE OPERACIONES O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.....	21
A MARÍA HERRERA SEGURA EN SU CALIDAD DE ENCARGADA DE LA UNIDAD DE PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL Y A MAURICIO FERNÁNDEZ ULATE EN SU CALIDAD DE GERENTE ADMINISTRATIVO O A QUIENES EN SU LUGAR OCUPEN EL CARGO	23
AL CONSEJO DIRECTIVO DE INCOFER.....	24
 IMÁGENES	
IMAGEN N.º 1 ORGANIGRAMA DEL INCOFER.....	7
IMAGEN N.º 2 HERRAMIENTAS ESTABLECIDAS EN LA LEY 9366.....	8
IMAGEN N.º 3 SUPERVISIÓN DE CONTRATOS FERROVIARIOS.....	13
IMAGEN N.º 4 ANÁLISIS DE EVENTOS.....	14
IMAGEN N.º 5 RESULTADOS OBTENIDOS EN EL ESTABLECIMIENTO Y FUNCIONAMIENTO DEL SEVRI DE INCOFER.....	17

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La auditoría de Carácter Especial realizada tuvo como propósito determinar si el Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER), consideró en su gestión y planificación los cambios definidos en la Ley de Fortalecimiento y Promoción del Tren Eléctrico Interurbano de la Gran Área Metropolitana N.º 9366.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

La Ley de fortalecimiento del INCOFER dota al Instituto de una serie de herramientas legales de índole administrativo, presupuestarias, financieras, contratación administrativa, con el propósito de desarrollar el transporte público ferroviario. En virtud de ello, recobra importancia el fortalecimiento de la gestión del Instituto de cara a la atención de los retos actuales y futuros en materia ferroviaria, siendo fundamental para ello la identificación y atención oportuna de riesgos, así como una adecuada comprensión del entorno de la institución, lo cual coadyuva al proceso de toma de decisiones en el ámbito público, orientadas al cumplimiento de los objetivos institucionales.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

Se determinó que el INCOFER no efectúa un análisis financiero que sobrepase el año en curso, únicamente realiza revisiones del Flujo de Caja Institucional y de los aportes que gira el Gobierno Central para cubrir parte de su operación anual. Aunado a lo anterior, el Instituto no cuenta con estados financieros proyectados que muestren el efecto de aplicar acciones bajo distintos escenarios.

Asimismo, con respecto a la supervisión de los contratos de servicios ferroviarios que ejerce el INCOFER, existen debilidades en la documentación que sustenta los recibidos a satisfacción de los servicios, específicamente en lo que respecta a la acreditación de parámetros empleados para la medición de la calidad, así como la trazabilidad de las causas y efectos como resultado de los eventos e incidentes presentados en la operación. Por ejemplo, en el servicio de transportes, no se identifica que la calificación se otorgue de acuerdo con criterios de cumplimiento de horarios y frecuencias u otros relacionados con la calidad orientada del servicio al usuario.

Adicionalmente, se identifica un limitado análisis de los riesgos, lo cual se encuentra ligado a que el Instituto inició con la implementación del Sistema Específico de Valoración de Riesgos Institucional (SEVRI) en abril del año en curso, situación que no ha permitido el establecimiento y funcionamiento completo de dicho sistema, lo cual, de acuerdo con la metodología empleada, ubica al INCOFER en una etapa inicial de valoración de riesgos.

Por último, se identificaron debilidades en la evaluación, administración y documentación de riesgos, esto por cuanto no ha sido un proceso sistemático y permanente, lo que repercute en que no se haya efectuado aún el proceso de seguimiento de los riesgos y su posterior comunicación a los sujetos interesados.

¿QUÉ SIGUE?

Se giran disposiciones a la Gerencia Administrativa del INCOFER orientadas a mejorar la planificación financiera en el mediano y largo plazo, además, esta Gerencia en conjunto con la Unidad de Planificación Institucional deberá elaborar mecanismos para la completa implementación del SEVRI. Aunado a lo anterior, se le dispuso a la Gerencia de Operaciones del Instituto, el establecimiento de un manual de operaciones, así como de una gestión documental que permita mejorar la supervisión y el aseguramiento de calidad de los servicios ferroviarios contratados. Por su parte, se le dispuso al Consejo Directivo del INCOFER, resolver acerca de las propuestas respectivas.

INFORME N.º DFOE-IFR-IF-00009-2020

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURA

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL INCOFER FRENTE A LA LEY DE FORTALECIMIENTO DEL INSTITUTO, NO. 9366 DEL 26 DE JUNIO DE 2016

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. La presente Auditoría de Carácter Especial se realizó con fundamento en las competencias que le confieren a la Contraloría General de la República los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y los artículos 12 y 21 de su Ley Orgánica N.º 7428, en cumplimiento del Plan de Trabajo del Área de Fiscalización de Servicios de Infraestructura de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.

OBJETIVOS

- 1.2. Determinar si el Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER), consideró en su gestión y planificación los cambios definidos en la Ley de Fortalecimiento y Promoción del Tren Eléctrico Interurbano de la Gran Área Metropolitana N.º 9366.

ALCANCE

- 1.3. El alcance de la auditoría se circunscribe a los cambios derivados a nivel de gestión ante la aprobación de la Ley N.º 9366 en el periodo comprendido desde junio de 2016 hasta diciembre de 2019, ampliándose en los casos que se consideró necesario.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.4. Los criterios utilizados para el desarrollo de la auditoría, responden a la Ley Fortalecimiento del Instituto Costarricense de Ferrocarriles y Promoción del Tren Eléctrico Interurbano de la Gran Área Metropolitana, N.º 9633, Ley Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N.º 8131, Ley General de Control Interno, N.º 8292 así como las Normas Técnicas sobre Presupuestos Públicos (N-1-2012-DC-DFOE), Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), y las Directrices Generales para el establecimiento y funcionamiento del Sistema Específico de Valoración

de Riesgo Institucional (SEVRI). Dichos criterios fueron comunicados al INCOFER mediante oficio DFOE-IFR-0151 del 1 de abril de 2020.

- 1.5. Adicionalmente, se valoró el Decreto Ejecutivo N.º 40827 del 20 de diciembre de 2017, Reglamento del régimen especial de contratación administrativa del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER), así como el Modelo de Madurez del Sistema de Control Interno de esta Contraloría, Norma Técnica de calidad para la Prestación de los Servicios de Transporte de Pasajeros por tren en el Gran Área Metropolitana, además del clausulado de los contratos ferroviarios suscritos por el INCOFER.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.6. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE.
- 1.7. El análisis comprendió la información suministrada por funcionarios del INCOFER, en respuesta a consultas planteadas por escrito y entrevistas. Además, se formuló una herramienta de 12 preguntas, con el fin de revisar el cumplimiento de los requisitos de control y normativos asociados al Sistema Específico de Valoración de Riesgos Institucional, la cual estaba segmentada por dos ejes temáticos a saber: establecimiento y funcionamiento del SEVRI.

LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

- 1.8. El INCOFER se encontró atendiendo gestiones derivadas de la situación de emergencia relacionadas con el COVID-19, situación que influyó en la atención en plazo de requerimientos de información, así como en la programación de entrevistas.
- 1.9. Asimismo, alguna información requerida por la Contraloría General se suministró de forma incompleta e inoportuna, con efecto directo en el plazo de ejecución de la auditoría

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.10. El Instituto Costarricense de Ferrocarriles se crea¹ en 1985; dentro de sus objetivos principales destaca el fortalecimiento de la economía del país mediante la administración de un sistema de transporte ferroviario para el servicio de pasajeros y de carga en todo el territorio nacional.
- 1.11. El INCOFER tiene como misión proveer soluciones ferroviarias de calidad para mejorar la movilidad y competitividad, mientras su visión radica en convertirse en la opción de movilidad preferida por la eficiencia, sostenibilidad y servicio².
- 1.12. Dentro de los servicios que ofrece este Instituto, se encuentran viajes de transporte de pasajeros en el Gran Área Metropolitana (GAM), transporte de carga en el sector Atlántico, así como viajes de servicios turísticos, los cuales son gestionados por medio de la Gerencia de Operaciones y sus diferentes departamentos.

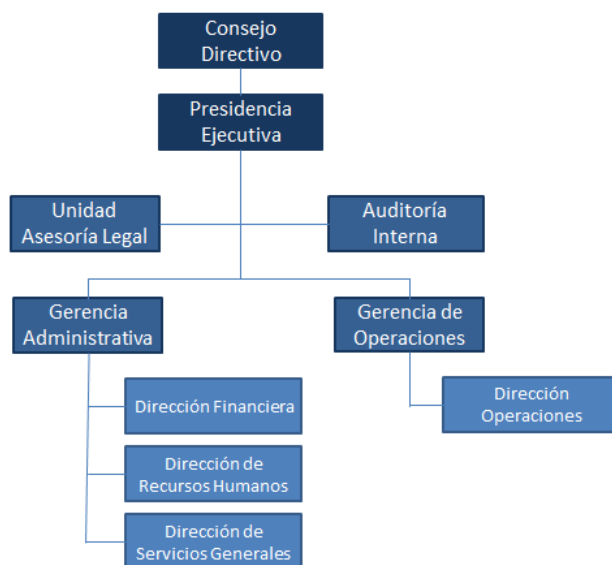
¹ De acuerdo con la Ley Orgánica Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) N.º 7001.

² Según Plan Anual Operativo 2020-INCOFER.

- 1.13. Dicho Instituto se encuentra conformado por diferentes áreas, tales como la Unidad de Asesoría Legal, Auditoría Interna, Gerencia de Operaciones y Gerencia Administrativa, conformadas a su vez por diferentes departamentos; que en conjunto contribuyen al cumplimiento de los objetivos institucionales del INCOFER. A continuación se detalla la estructura organizacional.

Imagen N°.1.

Organigrama del INCOFER



Fuente: Elaboración propia 2020, según página oficial de INCOFER y Ley Orgánica Instituto Costarricense de Ferrocarriles INCOFER N.º 7001.

- 1.14. En el año 2016, se promulga la Ley N.º 9366³, la cual pretende propiciar el fortalecimiento del INCOFER mediante la dotación de una serie de herramientas para el desarrollo y operación de los servicios ferroviarios del país.
- 1.15. Al respecto, dicha ley estableció que el INCOFER se regirá por las disposiciones del Régimen especial de contratación administrativa establecido en la Ley N.º 8660, indicándose como deberes y derechos del Consejo Director del Instituto, la aprobación de las adquisiciones de bienes y servicios, de conformidad con dicha normativa.
- 1.16. Otros elementos que señala la Ley de fortalecimiento corresponden a que el Instituto queda autorizado para negociar, contratar y ejecutar, de manera autónoma, endeudamientos internos y externos de mediano y largo plazo, adicionalmente, se le

³ Ley Fortalecimiento del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) y Promoción del Tren Eléctrico Interurbano de la Gran Área Metropolitana.

faculta para suscribir contratos de fideicomiso con entidades financieras, dentro y fuera del territorio nacional para el cumplimiento de sus fines. Seguidamente se ilustran las principales herramientas financieras dispuestas en la Ley 9366.

Imagen N°.2

Herramientas establecidas en la Ley 9366



Fuente: Elaboración propia 2020, tomado de artículos 3 y 7 de la Ley Fortalecimiento del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) y Promoción del Tren Eléctrico Interurbano de la Gran Área Metropolitana.

- 1.17. Considerando el marco de acción anterior, resulta relevante disponer de una adecuada planificación financiera, dado que es este mecanismo mediante el cual las instituciones pueden evaluar su realidad de forma integral, ajustar estrategias y disponer de elementos de juicio que contribuyan a la sostenibilidad de la institución en el corto, mediano y largo plazo.
- 1.18. Por otra parte, la dinámica de la operación del INCOFER, está conformada de manera integral por tres áreas de servicios operativos a saber: transportes, taller y mantenimiento de vías; y en el caso de servicio de pasajeros en la GAM se suma también el servicio de logística. Todos son un complemento para la ejecución de los servicios que presta el INCOFER, por lo que resulta indispensable que para la prestación de los mismos a través de terceros, el Instituto supervise el cumplimiento tanto de los plazos como de la calidad del trabajo programado, así como velar por que los servicios se mantengan activos y se desarrollen sin inconvenientes, a fin de lograr la satisfacción de los usuarios.
- 1.19. Al respecto, la Ley de Control Interno enfatiza la importancia de que las organizaciones cuenten con un sistema orientado a la identificación y análisis del nivel de riesgo institucional, el cual sirva de insumo para implementar medidas que contribuyan a

monitorear y administrar los riesgos. Por lo tanto, el establecimiento y funcionamiento del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI) en el INCOFER es relevante pues permite producir información para la toma de decisiones en procura del logro de los objetivos institucionales.

- 1.20. En línea con todos los aspectos mencionados anteriormente y una actualidad en la cual el INCOFER está en proceso de recepción de los trenes⁴ adquiridos mediante un proceso de compra reciente, así como en análisis de la viabilidad de varios proyectos para el desarrollo y operación de servicios ferroviarios tales como el TEGAM⁵, TELCA⁶ y más recientemente el proyecto de Reactivación del Ferrocarril al Pacífico, resulta relevante que dicho Instituto cuente con una estructura adecuada de planificación, supervisión y de gestión de riesgos que le permita una adecuada generación de valor público.

MEJORAS IMPLEMENTADAS POR LA ADMINISTRACIÓN DURANTE LA AUDITORÍA

- 1.21. Durante el transcurso de la auditoría el INCOFER empezó con la implementación de un Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional (SEVRI).
- 1.22. Por otro lado, cabe destacar que el INCOFER viene trabajando en una estandarización de documentación e introducción de mejoras en los procesos de supervisión de cada área; del mismo modo se encuentra en un proceso de documentación de procedimientos relacionados a buenas prácticas profesionales para su formalización⁷.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.23. La comunicación preliminar de resultados, conclusiones y disposiciones de la auditoría a que alude el presente informe, se efectuó el 20 de agosto del 2020, en sesión virtual mediante la plataforma de Google Meet, estando presentes: Marcela Aragón Sandoval, Gerente de Área, Josué Calderón Chaves, Asistente Técnico; Víctor Marín Bermúdez, Fiscalizador; Sofía Delgado Quirós, Fiscalizadora; Marilú Aguilar Gonzalez, Fiscalizadora; Yuliana Quirós Acuña, Fiscalizadora Asociada y Sonia Cheng Tam, Fiscalizadora, funcionarios de la Contraloría General de la República y Elizabeth Briceño Jiménez, Presidenta Ejecutiva; Mauricio Fernández Ulate, Gerente Administrativo; Marco Coto Segura, Gerente de Operaciones y María Herrera Segura, Encargada de la Unidad de Planificación.
- 1.24. Adicionalmente, en esa misma fecha, se hizo entrega del borrador del presente informe a la Presidenta Ejecutiva, por medio del oficio DFOE-IFR-0532(12771), indicando además que se contaba con el plazo de cinco días hábiles para formular y remitir a esta Área de

⁴ Estos trenes (8 en total), se encuentran en proceso de fabricación, estarán compuestos por dos D.M.U "Diesel Mechanical Unit" (16 unidades en total).

⁵ Tren Eléctrico del Gran Área Metropolitana.

⁶ Tren Eléctrico Limonense de Carga.

⁷ Oficio Incofer-PE-GOP-441-2020 del 08 de mayo de 2020.

Fiscalización las observaciones pertinentes sobre su contenido con el sustento documental correspondiente.

- 1.25. Mediante el oficio Incofer-PE-OF-0576-2020 del 27 de agosto de 2020, la Administración indicó que no tenía observaciones sobre el borrador del informe.

SIGLAS

- 1.26. A continuación, se indica el detalle de las siglas utilizadas en este informe

SIGLA	Significado
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
LGCI	Ley General de Control Interno
INCOFER	Instituto Costarricense de Ferrocarriles
SEVRI	Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional
TEGAM	Tren Eléctrico del Gran Área Metropolitana
TELCA	Tren Eléctrico Limonense de Carga
NTPP	Normas Técnicas sobre Presupuesto Público

2. Resultados

Planificación financiera de mediano y largo plazo para la sostenibilidad de INCOFER

- 2.1. A pesar de que mediante reforma⁸ a la Ley Orgánica de INCOFER, se le otorga al Instituto la posibilidad de acceder a diferentes instrumentos financieros y se le encomienda el desarrollo de nuevos proyectos ferroviarios (Tren Eléctrico Interurbano de la GAM, desarrollo del Tren Eléctrico en la ruta conocida como el Canal Seco y la viabilidad de la conexión ferroviaria al Atlántico), se determinó que la institución no cuenta con estados financieros proyectados que muestren el efecto en los resultados financieros al aplicar acciones bajo distintos escenarios.
- 2.2. Aunado a lo anterior, se identificó que el INCOFER carece de un análisis financiero que sobrepase el año en curso, al respecto la administración indicó⁹ que se basan solamente en “revisiones del Flujo de Caja Institucional y de los aportes requeridos para su funcionamiento”, evidenciando de esta forma que el Instituto únicamente efectúa

⁸ Ley de Fortalecimiento del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) y Promoción del Tren Eléctrico Interurbano de la Gran Área Metropolitana. N° 9366.

⁹ Según oficio Incofer-PE-GA-0744-2019 del 23 de octubre de 2019.

revisiones del Flujo de Caja Institucional y de los aportes que gira el Gobierno Central para cubrir parte de su operación anual.

- 2.3. La situación comentada, obedece a que el INCOFER carece de planificación financiera de mediano y largo plazo que cuente con una política y con herramientas que permitan efectuar un análisis integral de la situación financiera de ese Instituto.
- 2.4. Lo anterior, dificulta una identificación oportuna e integral de posibles riesgos financieros por parte del INCOFER, así como la comprensión del entorno en el cual se desarrolla el Instituto, aspecto que puede limitar la toma de decisiones oportunas y con sustento. Aunado a lo anterior, si se presentan cambios en las condiciones de financiamiento de los proyectos, así como en los gastos que tienen un horizonte de ejecución que rebasa el ejercicio económico, podría implicar un deterioro en la sostenibilidad financiera del Instituto.
- 2.5. A modo de referencia, en el año 2019 las finanzas del INCOFER se vieron afectadas, dado que la entrada en operación de la nueva Terminal de Contenedores de Moín provocó cambios logísticos y de demanda del principal cliente de transporte ferroviario de carga en la Zona Caribe, esa situación redujo significativamente los ingresos que percibía el Instituto. Al respecto, una adecuada planificación financiera y la oportuna identificación de riesgos, contribuye a que la administración pueda adoptar medidas preventivas ante este tipo de eventos que erosionan las finanzas del Instituto.
- 2.6. Sobre el particular, debe tenerse presente que los artículos 1, 2, 4, 6, 7, 8, 9 y Transitorio II de la Ley de Fortalecimiento del Instituto Costarricense de Ferrocarriles y promoción del Tren Eléctrico Interurbano de la GAM, Ley N.º 9366 establecen una serie de herramientas legales de índole administrativo, presupuestarias, financieras y de contratación administrativa, con el propósito de desarrollar proyectos de transporte público ferroviario, lo cual trae consigo la necesidad de establecer medidas que aseguren el financiamiento durante todo el periodo de desarrollo de los proyectos y gastos que tienen un horizonte de ejecución que rebasa el ejercicio económico, ello conforme al principio de sostenibilidad¹⁰ y visión plurianual¹¹.
- 2.7. Aunado a lo anterior, conforme a las disposiciones vigentes en materia de control interno, se debe procurar el uso óptimo de los recursos públicos, de forma tal que las operaciones efectuadas contribuyan al logro de los objetivos institucionales, para ello resulta relevante establecer políticas y actividades de control pertinentes para gestionar y verificar la calidad de la gestión, y su conformidad con los objetivos y necesidades del Instituto¹². Sobre este punto, los artículos 7 y 10 de la Ley General de Control Interno N.º 8292 señalan la obligatoriedad de establecer, mantener y perfeccionar un sistema de control interno, que sea completo, razonable, integrado y congruente con las competencias y atribuciones institucionales, mientras por su parte el numeral 17 de la ley supracitada

¹⁰ Numeral 2.2.3 de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público N-1-2012-DC-DFOE (NTPP), en su apartado I).

¹¹ Numeral 2.2.5 de las NTPP.

¹² Números 1.2, 1.4 y 1.9 de las Normas de Control Interno para el Sector Público.

señala como deberes del jerarca y titulares subordinados “realizar continuamente acciones de control y prevención en el curso de las operaciones normales”.

Supervisión de contratos de los servicios ferroviarios en el INCOFER

- 2.8. Al amparo del régimen especial de contratación administrativa dispuesto en la Ley de Fortalecimiento¹³ del INCOFER, el Instituto contrató una serie de servicios ferroviarios en Febrero de 2019, los cuales se orientan a servicios de transporte, logística, mantenimiento de vías y taller. Sobre el particular, se determinó que, aún cuando el INCOFER viene trabajando en una estandarización de la documentación e introducción de cambios en los procesos de operación, presenta oportunidades de mejora en la supervisión de estos contratos de servicios ferroviarios, esto en virtud de que en la documentación remitida¹⁴ a esta Contraloría General, como sustento de los recibidos a satisfacción de los servicios, no se logró identificar la acreditación de los parámetros empleados para la evaluación de la calidad de los servicios, ni la trazabilidad de las causas y efectos como resultado de los eventos e incidentes indicados en el periodo evaluado.
- 2.9. Al respecto, la cláusula sexta de los contratos¹⁵ hace referencia a la supervisión que realizará el INCOFER en la ejecución de estos contratos, resaltando que se **llevará a cabo una labor de supervisión que permita verificar la calidad del trabajo programado**. A continuación se muestra lo establecido en dicho clausulado (el resaltado no es del original):

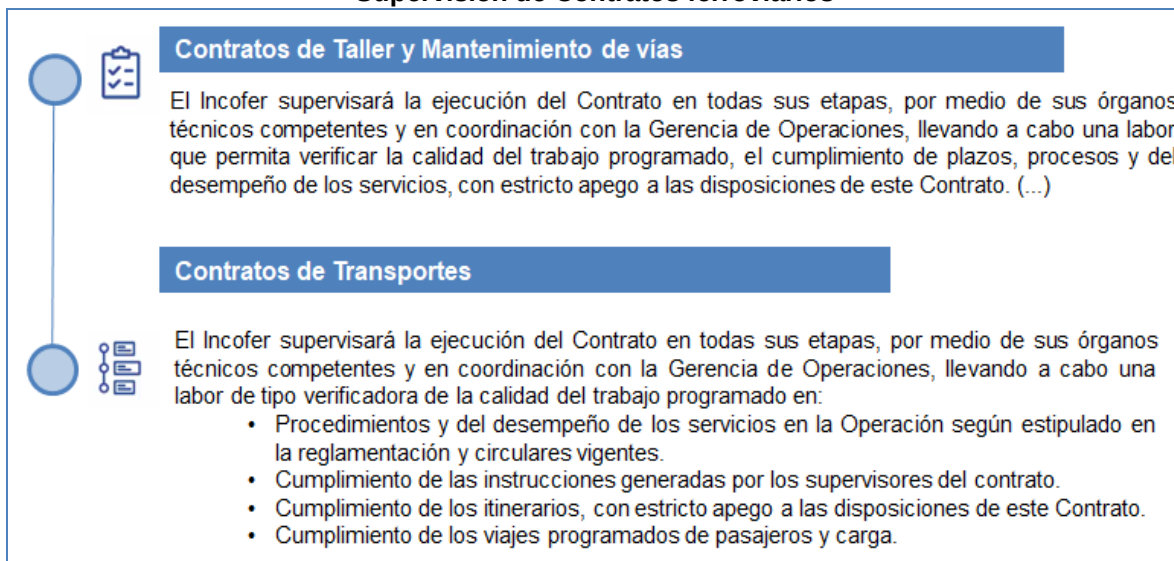
¹³ Ley de Fortalecimiento del Instituto Costarricense de Ferrocarriles y promoción del Tren Eléctrico Interurbano de la GAM, [Ley N.º 9366](#): Artículo 4º.-Para el cumplimiento de sus objetivos el Instituto tendrá los siguientes deberes y atribuciones: “Aprobar las adquisiciones de bienes y servicios del Instituto, de conformidad con el Régimen especial de contratación administrativa establecido en el capítulo IV del título 11 de la Ley N.º8660, Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector de Telecomunicaciones, de 8 de agosto de 2008, así como con el reglamento que se emita al efecto. (...)”. Y en lo que respecta al [Reglamento del régimen especial de contratación administrativa del Instituto Costarricense de Ferrocarriles \(INCOFER\), Decreto Ejecutivo N.º 40827-MOPT](#), el artículo 15 - Exclusión por razones de continuidad de servicios, que establece que: *El INCOFER podrá contratar de manera directa los bienes, servicios y obras que resulten indispensables para garantizar la continuidad de los servicios que presta, cuando medien situaciones de seguridad, urgencia u oportunidad que requieran atención en términos no compatibles con la planificación y tramitación de los procedimientos ordinarios de selección y adjudicación. (...).*

¹⁴ En oficio Incofer-PE-GOP-441-2020, la Administración indicó en cuanto al cumplimiento de los contratos, que se basa “en el recibido a satisfacción que se da a las actividades realizadas por el contratista; a su vez cada contrato es un complemento para el adecuado desarrollo de los servicios públicos que ofrece el INCOFER.”

¹⁵ Contrato N.º.13-C-2019 (Servicios ferroviarios de mantenimiento de vías férreas Sector Atlántico), N.º.14-C-2019 (Servicios ferroviarios de mantenimiento de vías férreas Sector Pacífico y el GAM), N.º.15-C-2019 (Servicios de Transporte Sector Pacífico), N.º.16-C-2019 Servicios de Transporte Sector Atlántico, N.º.17-C-2019 Servicios ferroviarios de talleres del Sector Pacífico.) y N.º.18-C-2019 (Servicios ferroviarios de talleres del Sector Atlántico).

Imagen N°.3

Supervisión de Contratos ferroviarios



Fuente: Elaboración propia 2020, con base en lo indicado en la cláusula sexta en los contratos N°.13-C-2019, N°.14-C-2019, N°.15-C-2019, N°.16-C-2019, N°.17-C-2019 y N°.18-C-2019.

- 2.10. Sobre el particular, aun cuando en los “Informes de Labores realizadas” efectuados por el INCOFER sobre el servicio de transportes, se indica la cantidad de servicios ejecutados respecto a los servicios planeados así como la evaluación del servicio, no se identifica que dicha calificación¹⁶ se otorgue de acuerdo con criterios determinados¹⁷, en lo concerniente al cumplimiento de horarios y frecuencias u otros relacionados con la calidad orientada al servicio al usuario¹⁸.
- 2.11. Por su parte, el INCOFER está en un proceso de implementación de un sistema interno de operaciones, utilizado principalmente en las áreas de taller y mantenimiento de vías para dar un seguimiento a la programación de los trabajos en lo relativo a lo planificado versus lo ejecutado. No obstante y en complemento a lo indicado, en el servicio de mantenimiento, no se logró identificar, en los recibidos a satisfacción y su documentación anexa, los parámetros evaluados como parte de la verificación de la calidad de cada una de las actividades realizadas.

¹⁶ Se otorga una calificación de “Bueno” sin hacer referencia a los parámetros seguidos para otorgar dicha calificación.

¹⁷ Norma Técnica de calidad para la Prestación de los Servicios de Transporte de Pasajeros por tren en el GAM elaborado por el INCOFER en septiembre de 2017.

¹⁸ El Informe anual de Gestión de la Contraloría de Servicios Año 2019 del INCOFER concluye, que la mayor cantidad de quejas entre los usuarios del servicio de tren modalidad pasajeros para ese año se concentran en la subdimensión de atención al usuario, donde los pasajeros manifiestan inconformidad por el incumplimiento de los itinerarios establecidos, falta de amabilidad, interés y un trato adecuado por parte del personal que brinda el servicio de la logística.

- 2.12. En lo referente a la trazabilidad de los eventos que se presentan durante la operación ferroviaria, el INCOFER indicó que los contratos ferroviarios incluyen actividades que generan cambios en los planes de trabajo como lo es la atención de situaciones imprevisibles, sin embargo, en lo que respecta a los eventos e incidentes¹⁹ indicados en el apartado de “Observaciones”²⁰ de los informes de labores para el servicio de transportes supracitados, no se logró identificar, en la información complementaria de los recibidos a satisfacción, el impacto generado por esos eventos en el servicio evaluado, sus causas y efectos, así como las medidas implementadas para atender el evento o promover una mejora.

Imagen N°.4

Análisis de eventos



Fuente: Elaboración propia 2020.

- 2.13. Aunado a lo anterior, de acuerdo con la aplicación de la matriz de valoración de riesgos²¹, los riesgos institucionales catalogados en niveles de “Muy Alto” y “Alto” pertenecen a los subprocesos de “Control de tráfico ferroviario”²² y “Cumplimiento de itinerarios”²³ respectivamente, sin embargo se identifica un limitado análisis de riesgos²⁴, debido a que las actividades que conforman los planes de acción para administrar esos riesgos tienen como fecha de cumplimiento febrero de 2022, denotándose que no se están

¹⁹ En junio de 2020, el INCOFER informó que se lleva una estadística institucional que contempla varios elementos como descarrilamientos, colisiones y atropellos.

²⁰ Informe de Labores Realizadas del 1 de abril al 15 de abril de 2020 anexo en el recibido a satisfacción del servicio. “Observaciones”: “Se presentaron retrasos y complicaciones en los servicios por medidas implantadas para el coronavirus. Además de colisiones con los trenes”.

²¹ Como parte del Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional, implementado por INCOFER en abril de 2020. Al respecto, la Gerencia de Operaciones indicó mediante oficio Incofer-PE-GOP-441-2020 del 08 de mayo de 2020: “Actualmente, se está realizando la valoración de los riesgos identificados a nivel de cada área y paulatinamente se va a ir haciendo la incorporación del SEVRI en el análisis de las contrataciones de servicios ferroviarios”.

²² Matriz SEVRI, riesgos asociados: “Peligro en la conducción y movilización de los trenes” y “Mal control y gestión de movilización de los trenes”.

²³ Matriz SEVRI, riesgo asociado: “Atraso en el cumplimiento de los itinerarios”.

²⁴ [Revista AENOR sobre Nueva certificación de Seguridad Ferroviaria Operacional](#): “(...) la entidad ferroviaria debe determinar los peligros y riesgos asociados a su operación y, en función de un detallado análisis de riesgos según criterios consensuados, deberá adoptar las medidas de mitigación necesarias para asegurar el nivel de seguridad aceptable establecido por la organización o por el ente regulador de la Administración Pública competente.”

documentando, en la matriz, medidas que permitan dar atención prioritaria y poder así verificar su cumplimiento. Además, en lo que respecta al riesgo denominado “Peligro en la conducción y movilización de los trenes”, se indica como única consecuencia la “Colisión de trenes”, y no se hace referencia a otras situaciones eventuales²⁵ como por ejemplo, atropellos y descarrilamientos²⁶.

- 2.14. Lo anterior a pesar de que el Instituto cuenta con un “Marco Orientador del Sistema Específico de Valoración de Riesgos Institucional”, el cual señala que “La administración activa mantendrá una revisión constante sobre los factores de más alto nivel de riesgo, que puedan obstaculizar el logro de los objetivos organizacionales y **establecerá planes de administración para reducir los riesgos calificados como nivel alto y medio.**” Incluso, como parte del referido Marco Orientador, existe un “Procedimiento del sistema específico de valoración de riesgos institucional del INCOFER”²⁷, el cual indica que: “Todos los **riesgos cuyo nivel sea Muy Alto o Alto, (...), requieren acción inmediata** por parte del titular subordinado que los hayan identificado, ya que su impacto y probabilidad son muy elevados. Las medidas que se tomen en estos casos deben ser comunicadas al Consejo.” (el resaltado no es del original).
- 2.15. Sobre esta situación, se debe tener en cuenta que de conformidad con la Ley General de Control Interno N.º 8292²⁸ se debe disponer de un estilo de gestión que permita administrar un nivel de riesgo determinado, orientado al logro de resultados y a la medición del desempeño. A su vez, se debe contar con un sistema de información que permita tener una gestión documental institucional mediante la cual se pueda controlar, almacenar y recuperar de forma oportuna la información producida en las actividades de la institución previniendo así, desvíos en los objetivos trazados.
- 2.16. Las condiciones expuestas en el presente hallazgo, obedecen a que el INCOFER no cuenta con procedimientos o manuales formales actualizados en las relaciones contractuales que regulen las gestiones propias de la operación ferroviaria, ya que aún cuando se cuenta con un Reglamento Interno para la Operación de Trenes que entró en vigencia a partir de 1991, este fue diseñado bajo un modelo organizativo en el cual ciertos cargos dejaron de existir y las actividades operativas ya no son realizadas exclusivamente

²⁵ [Reglamento de ejecución \(UE\) 402/2013](#) (relativo a la adopción de un método común de seguridad para la evaluación y valoración del riesgo): “2.2.1 El proponente determinará sistemáticamente, utilizando los variados conocimientos de un equipo competente, todos los peligros que sea razonable prever en el conjunto del sistema evaluado, sus funciones, en su caso, y sus interfaces. / 4.1.2. En el registro de peligros se consignarán todos los peligros, así como todas las medidas de seguridad asociadas y las hipótesis del sistema indicadas durante el proceso de evaluación del riesgo. Contendrá una referencia clara al origen de los peligros y a los principios elegidos de aceptación del riesgo e indicará claramente al agente o agentes responsables de controlar cada peligro.”

²⁶ En el Informe de Estadísticas Operativas del II Semestre de 2019 del INCOFER, esas situaciones ya se han reportado (en el año 2019: 77 colisiones, 7 atropellos y 22 descarrilamientos).

²⁷ Procedimiento que establece en su punto 7: “*Cuando el Consejo Directivo, Gerentes, Directores y Jefes, deban realizar la identificación y valoración de riesgos asociados a los objetivos y procesos que se desarrollan, deberán utilizar la Matriz para la Valoración de Riesgos (...)*”

²⁸ Ley N.º. 8292, artículos 13 y 16.

por funcionarios de planta del INCOFER, además, por los cambios de tecnologías de comunicación algunas señales han quedado rezagadas en el tiempo, lo cual, según lo indicó la Administración, las actualizaciones al reglamento supracitado las han realizado mediante la remisión de circulares al contratista²⁹.

- 2.17. Aunado a lo anterior, en la operación ferroviaria del INCOFER se denota una limitada gestión documental, en la supervisión de los contratos, orientada a la medición de la calidad de los servicios, que permita administrar un nivel de riesgo determinado.
- 2.18. La situación descrita dificulta disponer de información integrada sobre la operación ferroviaria, así como el seguimiento de medidas dirigidas a evitar o mitigar la ocurrencia de eventos en el futuro, lo cual podría conllevar a una afectación en las condiciones de prestación óptima y segura del servicio ferroviario.
- 2.19. En línea con lo anterior, el indicativo de situación imprevisible utilizado por parte del INCOFER, debe garantizar que efectivamente obedece a una actividad que no pudo ser prevista, de manera tal que no se genere el riesgo de que dicho término sea empleado producto de una inadecuada planificación o ejecución de los procesos propios de la operación ferroviaria.
- 2.20. Al respecto, la importancia de que el INCOFER mejore su rol de supervisión, no solo se motiva por el hecho de que estos contratos son un medio con el que cuenta el Instituto para satisfacer la prestación de servicios a los usuarios, sino también de cara a las funciones de supervisión de contratos de proyectos ferroviarios futuros.
- 2.21. En ese sentido, eventos como atrasos en la entrega de carga o en el traslado de pasajeros podrían generar un bajo nivel de satisfacción de los usuarios y un impacto económico institucional; además las consecuencias de que el equipo falle o de un descarrilamiento pueden ser desde la pérdida de la carga transportada, accidentes en la vía o en el peor de los casos, comprometer la vida de las personas.

Establecimiento y funcionamiento del Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional (SEVRI)

- 2.22. De conformidad con la metodología aplicada, se determinó que el INCOFER posee un Sistema Específico de Valoración de Riesgos Institucional (SEVRI) en una etapa de madurez novata³⁰, el cual inició con su implementación durante el mes de abril del año en curso, situación que no ha permitido el establecimiento y funcionamiento completo de dicho sistema.

²⁹ La Administración señaló que “El Reglamento Interno de Operación de Trenes no se ha actualizado ya que el INCOFER se encuentra en un periodo de transición con respecto a la señalización y circulación ferroviaria. (...)”.

³⁰ De acuerdo al [Modelo de Madurez del Sistema de Control Interno de la Contraloría General de la República](#) (Componente Valoración de Riesgos).

2.23. En línea con lo anterior, de acuerdo con la herramienta de revisión aplicada por esta Contraloría, la cual se encuentra fundamentada en diferente normativa aplicable³¹, el INCOFER presenta un 65% de cumplimiento en las variables analizadas³², las cuales contemplan los requisitos de control y normativos asociados al establecimiento y funcionamiento del Sistema Específico de Valoración de Riesgos Institucional. A continuación, se detallan los resultados obtenidos en cuanto al porcentaje de cumplimiento de los diferentes ejes temáticos evaluados.

Imagen N°.5

Resultados obtenidos en el establecimiento y funcionamiento del SEVRI de INCOFER

<u>Rubros Evaluados</u>		<u>Porcentaje</u>
Establecimiento del SEVRI	✓	80%
Funcionamiento del SEVRI	✗	50%
Total	📊	65%

Fuente: Elaboración propia 2020, con base en la aplicación de la herramienta para la verificación del cumplimiento.

2.24. Asimismo, se identificó que el Instituto presenta debilidades en la evaluación³³, administración³⁴ y documentación de riesgos³⁵, esto por cuanto no ha sido un proceso sistemático y permanente; además, no se ha efectuado el proceso de seguimiento de los riesgos y su posterior comunicación a los sujetos interesados.

³¹ Apartados 3, 4 y 5 de las Directrices Generales para el Establecimiento y Funcionamiento del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI), Ley General de Control Interno N.º 8292, así como el Marco Orientador (2019) del Instituto Costarricense de Ferrocarriles.

³² Establecimiento del SEVRI (Elaboración del Marco Orientador, Ambiente de apoyo, Recursos, Sujetos Interesados, Herramienta para la remisión de la información) de las Directrices Generales para el Establecimiento y Funcionamiento del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI). Funcionamiento del SEVRI (Identificación de riesgos, análisis de riesgos, evaluación de riesgos, administración de riesgos, revisión de riesgos, documentación de riesgos y comunicación de riesgos) de las Directrices Generales para el Establecimiento y Funcionamiento del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI).

³³ No se logró identificar como parte de la evaluación de riesgos, lo referente al grado en que la institución puede afectar los factores de riesgo, la importancia de la política, proyecto, función o actividad afectado, ni la eficacia y eficiencia de las medidas implementadas para la administración de riesgo, los cuales son aspectos establecidos en el Marco Orientador del Instituto.

³⁴ Aunque en el Marco Orientador de INCOFER se define que para la administración de riesgos se debe considerar un análisis relación costo-beneficio, capacidad e idoneidad de los entes participantes internos y externos a la Institución, cumplimiento del interés público, resguardo de la hacienda pública, viabilidad jurídica, técnica y operacional de las opciones, en la documentación remitida a este órgano contralor, no fue posible identificar dichos aspectos.

³⁵ En virtud de que el SEVRI inició con su implementación en el mes de abril del año en curso, el proceso no se ha llevado a cabo de forma continua y oportuna.

-
- 2.25. Al respecto debe considerarse que una adecuada valoración de riesgos permite que las instituciones identifiquen el nivel de riesgo en el cual se encuentren, y con base a ello, adoptar métodos sistemáticos de uso continuo a fin de analizarlos y administrarlos, aspecto que contribuye al cumplimiento de las atribuciones y competencias encomendadas, esto de conformidad al ordenamiento jurídico aplicable³⁶.
- 2.26. Aunado a lo anterior, cabe mencionar que “Toda institución pública deberá establecer y mantener en funcionamiento un Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI)”, esto de acuerdo con las Directrices Generales para el Establecimiento y Funcionamiento del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI).
- 2.27. La situación descrita en el presente hallazgo, se deriva de una débil iniciativa a nivel organizacional en la implementación oportuna del SEVRI, reflejando una falta de cultura institucional de gestión de riesgos por parte del INCOFER.
- 2.28. Lo mencionado, podría conllevar a una desviación en el cumplimiento de los objetivos institucionales y a que no exista información que apoye la toma de decisiones orientadas a ubicar a la institución en un nivel de riesgo aceptable.
- 2.29. Asimismo, las debilidades señaladas, limitan la posibilidad de corroborar la efectividad continua del sistema para promover su perfeccionamiento y a su vez, conocer si eventos pasados han sido gestionados de manera oportuna para evitar la materialización de riesgos.
- 2.30. Lo anterior cobra relevancia, dado que la gestión de riesgos es un elemento esencial tanto en la parte institucional como en las diferentes fases de un proyecto. En ese sentido, el INCOFER actualmente se encuentra en análisis de la viabilidad de proyectos como el TEGAM, TELCA y más recientemente el proyecto de Reactivación del Ferrocarril al Pacífico.

³⁶ Artículos 3, 7, 14 y 18 de la Ley General de Control Interno.

3. Conclusiones

- 3.1. La ley de fortalecimiento de INCOFER dotó de mayores facultades al Instituto para fortalecer el desarrollo y operación de los servicios ferroviarios, por ello, una adecuada planificación financiera y gestión de riesgos resulta importante de cara al asumir nuevos retos, sin embargo, en la auditoría se identificaron oportunidades de mejora en las que dicho Instituto debe enfocarse.
- 3.2. El INCOFER no posee una planificación financiera de mediano y largo plazo, lo cual repercute en la identificación oportuna y monitoreo de los riesgos, situación que podría implicar un deterioro en la sostenibilidad financiera de INCOFER.
- 3.3. Adicionalmente, se determinó que el Instituto posee una limitada gestión documental en la supervisión de los contratos ferroviarios, orientada a la medición de la calidad de los servicios. Al respecto, cabe indicar que al ser INCOFER la Institución responsable de ofrecer el transporte ferroviario en el país, resulta de relevancia que la actividad contractual que se desarrolle en el Instituto sea un medio que contribuya a garantizar a la ciudadanía una prestación óptima del servicio, a fin de que la misma se encuentre satisfecha con el servicio brindado.
- 3.4. Aunado a lo anterior, se identificó que como parte de las acciones de supervisión y del sistema de control de los servicios ferroviarios que utiliza el INCOFER, es necesario que se efectúe una valoración continua de los riesgos con sus correspondientes acciones de mitigación.
- 3.5. Por otro lado, una vez aplicada la herramienta diseñada para evaluar el establecimiento y funcionamiento del Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional, el INCOFER obtuvo una evaluación del 65%; por tanto, se concluye que dicho sistema se encuentra en una etapa de madurez novata. Lo anterior en virtud de que existen debilidades en la evaluación, administración y documentación de riesgos, y lo concerniente a las actividades de seguimiento y comunicación de los riesgos no han sido efectuadas.
- 3.6. Los aspectos indicados, cobran relevancia, ante las situaciones que se han generado actualmente producto de la pandemia provocada por el COVID-19, lo cual se ha convertido en un desafío más para los negocios e instituciones del país, por tanto, refuerza la importancia de contar con una estructura de valoración de riesgos institucionales continua, sólida y flexible, así como de una planificación financiera que permita mediante el análisis de los estados financieros tener un panorama más claro sobre su afectación en el mediano y largo plazo.

4. Disposiciones

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N.º 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución N.º R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta N.º 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016.
- 4.3. Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

A MAURICIO FERNÁNDEZ ULATE EN SU CALIDAD DE GERENTE ADMINISTRATIVO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Elaborar y remitir al Consejo Directivo una propuesta para la planificación financiera del INCOFER, con el fin de que se cuente con información confiable y precisa sobre la gestión financiera del Instituto para la toma de decisiones, la cual contemple al menos lo siguiente:
 - a. Una política financiera que al menos contenga objetivos, indicadores, aspectos relacionados con liquidez, inversiones, financiamiento, así como cobertura de riesgos.
 - b. Un plan financiero de corto, mediano y largo plazo orientado a operativizar la política financiera definida en el punto anterior.
 - c. Herramientas que contribuyan a efectuar un análisis integral de la situación financiera del Instituto.
 - d. Otros elementos que el Instituto considere necesarios con el propósito de identificar los riesgos financieros y de implementar medidas que aseguren razonablemente la sostenibilidad financiera de INCOFER. (Ver párrafos del 2.1 al 2.7).

Para dar por acreditado el cumplimiento de las acciones señaladas en esta disposición, deberá remitir al Área de Seguimiento de Disposiciones de la CGR, lo siguiente:

- i. En un plazo de seis meses, contados a partir de la notificación del presente informe, una certificación en la cual se acredite la elaboración de la política financiera, el plan financiero y las herramientas mencionadas y copia del oficio de remisión al Consejo Directivo del INCOFER para su respectiva resolución.
- ii. En un plazo de dos meses, a partir de la resolución del Consejo Directivo, una certificación en la que conste la divulgación y la implementación de la propuesta elaborada.
- iii. En un plazo de cuatro meses a partir de la implementación, remitir un documento indicando cuál ha sido el beneficio obtenido en la gestión financiera de INCOFER, como resultado de la aplicación de los elementos indicados en la disposición.

A MARCO COTO SEGURA EN SU CALIDAD DE GERENTE DE OPERACIONES O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.5. Elaborar y someter a aprobación del Consejo Directivo del INCOFER una propuesta del manual de operaciones de conformidad con la realidad nacional ferroviaria y su aplicabilidad a los contratos de servicios operativos ferroviarios, que permita contar con un marco regulatorio integral y claro para las diferentes partes involucradas en la ejecución de los servicios de operación. Dicho manual deberá considerar al menos, los siguientes elementos:
- a. Estructura y funciones organizativas con roles y responsabilidades definidas.
 - b. Aspectos técnicos de la logística y operación, seguridad y comunicación ferroviaria.
 - c. Ciclos recomendados de mantenimiento de los equipos rodantes y sus componentes.
 - d. Mantenimiento de la infraestructura de la vía (estructura y superestructura).
 - e. Actividades relacionadas con el Taller Electromecánico.
 - f. Aspectos que deben ser documentados para evaluar la calidad, cumplimiento de plazos, procesos y el desempeño de cada uno de los servicios contratados.
 - g. Protocolos para el desarrollo de cada uno de los servicios, tales como limpieza y mantenimiento de trenes, atención a clientes, atención de situaciones de emergencia, seguridad (accidentes, robos), entre otros.
 - h. Otros elementos que la institución considere importante incluir como parte de los diferentes procesos que conforman los servicios ferroviarios. (Ver párrafos del 2.8 al 2.21).

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitir al Área de Seguimiento de Disposiciones de la CGR, lo siguiente:

- i. En un plazo de siete meses contados a partir de la emisión de la notificación del presente informe, se deberá remitir una certificación en la cual se acredite que se elaboró la propuesta del manual en los términos dispuestos y copia del oficio de remisión al Consejo Directivo del INCOFER para su respectiva resolución.

- ii. A más tardar tres meses después de aprobado por el Consejo Directivo, deberá remitir una certificación en la que haga constar que el manual se encuentra en implementación.
 - iii. En un plazo de cuatro meses a partir de la resolución del Consejo Directivo, un documento indicando el beneficio generado en la operación, producto de la implementación del manual.
- 4.6. Documentar, como parte de los anexos que sustentan la evaluación de la labor de los servicios ferroviarios contratados, la verificación de cumplimiento de parámetros³⁷ referentes a la medición de la calidad, con el fin de orientar una prestación del servicio basado en las expectativas y necesidades de los usuarios; que considere al menos lo siguiente:
- a. Cumplimiento de itinerarios/ horarios y frecuencias.
 - b. Cumplimiento de los viajes programados.
 - c. Otros aspectos a evaluar por el INCOFER, que contribuyan a garantizar la calidad y eficiencia del servicio, en su labor de supervisión. (Ver párrafos del 2.8 al 2.11, 2.15 al 2.21).

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitirse al Área de Seguimiento de Disposiciones de la CGR, lo siguiente:

- i. En un plazo no mayor a tres meses, contados a partir de la notificación del presente informe, aportar una certificación con el debido soporte documental que acredite la evaluación del trabajo realizado conforme a los parámetros indicados.
 - ii. En un plazo no mayor a seis meses, contados a partir del cumplimiento del punto anterior, deberá remitir un documento indicando el beneficio obtenido al documentar el soporte que acredita, en la evaluación periódica de la labor, el cumplimiento de la calidad del servicio contratado.
- 4.7. Documentar, como parte de los anexos que sustentan la evaluación de la labor de los servicios ferroviarios contratados, los eventos presentados durante la ejecución de dichos servicios, con el fin de promover en el INCOFER la medición oportuna del resultado de la operación ferroviaria, en el ámbito de la seguridad y gestión de riesgos, considerando al menos el registro de los siguientes elementos:
- a. Identificación y fecha del evento.
 - b. Evaluación de su causa.
 - c. Evaluación de su efecto e impacto generado.
 - d. Medidas implementadas.
 - e. Acciones necesarias para prevenir su incidencia.
 - f. En caso de situaciones imprevisibles documentar detalladamente las razones por las cuales se encuadra en esa condición.

³⁷ Norma Técnica de calidad para la Prestación de los Servicios de Transporte de Pasajeros por tren en el GAM de la Política de Calidad del INCOFER.

- g. Otros aspectos que se consideren importantes de documentar, que contribuyan a mejorar los procesos de supervisión de la operación ferroviaria. (ver párrafos 2.8, 2.12 al 2.21).

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitirse al Área de Seguimiento de Disposiciones de la CGR, lo siguiente:

- i. En un plazo no mayor a cinco meses, contado a partir de la notificación del presente informe, aportar una certificación con el debido soporte documental que acredite la documentación de eventos de acuerdo con los términos dispuestos.
- ii. En un plazo de seis meses, contados a partir de la emisión de la certificación en la que se hizo constar lo indicado en el inciso i., deberá remitir un documento que resuma los beneficios obtenidos como resultado de documentar oportunamente el efecto y trazabilidad de los eventos presentados como parte de los recibidos a satisfacción de la labor efectuada.

A MARÍA HERRERA SEGURA EN SU CALIDAD DE ENCARGADA DE LA UNIDAD DE PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL Y A MAURICIO FERNÁNDEZ ULATE EN SU CALIDAD DE GERENTE ADMINISTRATIVO O A QUIENES EN SU LUGAR OCUPEN EL CARGO

- 4.8. Elaborar conjuntamente y someter a aprobación del Consejo Directivo, los mecanismos que garanticen el funcionamiento, perfeccionamiento y evaluación del Sistema Específico de Valoración de Riesgos Institucional, con el propósito de que INCOFER cuente con un proceso de gestión del riesgo que le permita disponer de insumos para una toma de decisiones que contribuya a fortalecer la planificación estratégica y operativa institucional. (Ver párrafos 2.13, 2.22 al 2.30)

Para dar por acreditado el cumplimiento de las acciones señaladas en esta disposición, INCOFER deberá remitir al Área de Seguimiento de Disposiciones de la CGR, lo siguiente:

- i. En un plazo de cuatro meses, contados a partir de la notificación del presente informe, se deberá remitir a la Contraloría General, una certificación conjunta en la cual se haga constar que se elaboraron los mecanismos solicitados y copia del oficio de remisión al Consejo Directivo para su respectiva resolución.
- ii. A más tardar dos meses después de lo resuelto por el Consejo Directivo, una certificación que conste la implementación de los mecanismos mencionados.
- iii. En un plazo de cuatro meses a partir de la resolución del Consejo Directivo, un documento indicando el beneficio obtenido en el INCOFER, producto de los mecanismos propuestos.

AL CONSEJO DIRECTIVO DE INCOFER

- 4.9. Resolver acerca de la propuesta de planificación financiera elaborada por la Gerencia Administrativa, según los términos de la disposición 4.4.

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitir al Área de Seguimiento de Disposiciones de la CGR, en un plazo de dos meses posteriores a la recepción de la propuesta de la Gerencia Administrativa, copia del acuerdo en firme en el que se resuelva la referida propuesta y en el que conste que se ordenó su implementación.

- 4.10. Resolver acerca de la propuesta del manual de operaciones por parte de la Gerencia de Operaciones, según los términos de la disposición 4.5.

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitir al Área de Seguimiento de Disposiciones de la CGR, en un plazo de dos meses posterior a la recepción de la propuesta de la Gerencia de Operaciones, copia del acuerdo en firme en el que se resuelve la referida propuesta y en el que conste que se ordenó la implementación del manual.

- 4.11. Resolver la propuesta de mecanismos que garanticen el funcionamiento, perfeccionamiento y evaluación del Sistema Específico de Valoración de Riesgos Institucional, según los términos de la disposición 4.8.

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitir al Área de Seguimiento de Disposiciones de la CGR, en un plazo de dos meses posteriores a la recepción de la propuesta de la Gerencia Administrativa, copia del acuerdo en firme en el que se resuelva la propuesta de mecanismos del SEVRI y en el que conste que ordenó su implementación.

Marcela Aragón Sandoval
Gerente de Área

Josué Calderón Chaves
Asistente Técnico



Víctor Marín Bermúdez
Coordinador

Sofía Delgado Quirós
Colaborador

Yuliana Quirós Acuña
Colaborador

Marilú Aguilar González
Colaborador