

Al contestar refiérase
al oficio N.º **20907**

16 de diciembre, 2024
DFOE-CIU-0496

Señor
Álvaro Bermúdez Peña
Presidente Ejecutivo
**INSTITUTO COSTARRICENSE DE
FERROCARRILES (INCOFER)**

Estimado señor:

Asunto: Improbación del presupuesto inicial 2025 del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER).

Se comunica la improbación del presupuesto inicial de esa Entidad por ₡6.163,4 millones, para que sea comunicado al Superior Jerarca y se emitan las instrucciones correspondientes.

1. CONSIDERACIONES GENERALES

El presupuesto fue remitido mediante oficio N.º Incofer-PE-OF-0696-2024 del 24 de septiembre de 2024, cumpliendo con el artículo 19 de la Ley N.º 7428 a través del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)¹. La aprobación interna quedó registrada en el acta de la sesión N.º 39-2024 celebrada el 23 de septiembre de 2024².

La improbación presupuestaria se fundamenta en las atribuciones conferidas a la Contraloría General de la República, conforme a lo establecido en los artículos 184 de la Constitución Política de la República de Costa Rica y 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General, N.º 7428, así como otras leyes conexas.

¹ Norma 4.2.12 de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, N-1-2012-DC-DFOE (NTPP).

² De conformidad con lo regulado en la norma 4.2.3 de las NTPP.

El resultado de la revisión externa del presupuesto puede derivar en la aprobación total, aprobación parcial, improbación total o archivo sin trámite del documento presupuestario³, según lo estipulado en el marco jurídico, jurisprudencial y doctrinal aplicable. La improbación comunicada se sustenta en la documentación presentada por la entidad, siendo la veracidad de su contenido responsabilidad de quienes los suscribieron⁴.

2. RESULTADOS

Una vez revisada la información aportada, el Órgano Contralor resuelve improbar el documento presupuestario de conformidad con lo que se indica a continuación:

No se incorporaron los recursos suficientes para financiar los gastos de la institución, lo cual afecta su funcionamiento durante todo el año, incumpliendo los principios de universalidad e integridad y sostenibilidad. (norma 2.2.3 de las NTPP).

Sobre el particular, mediante el punto 1 de la *Certificación de verificación de requisitos del bloque de legalidad presupuestario que deben cumplir el presupuesto inicial y sus variaciones de los entes y órganos públicos sujetos a la aprobación presupuestaria de la Contraloría General de la República* referente a la incorporación de la totalidad de recursos para financiar el funcionamiento de la institución durante todo el año, el INCOFER indica que: *“Los recursos incluidos en el Presupuesto Ordinario 2025 cubren parcialmente las necesidades de funcionamiento y operativas de la Institución.”*

Asimismo, de conformidad con la información adicional aportada por ese Instituto mediante oficio Incofer-PE-GA-OF-0408-2024 del 23 de octubre de 2024, se indica entre otros aspectos lo siguiente:

³ Norma 4.2.17 de las NTPP.

⁴ La información: *“ANEXO 2 CERT 007-2024.pdf, ANEXO 3 CERT P.E 0042-2024.pdf, ANEXO 4 CERTIFICACION MIDEPLAN-AINV-UIP-OF-023-2024.pdf, ANEXO 5 DM-2024-2376 Ministro Rector.pdf, ANEXO 8 INCOFER-GTTI-ACU-0015-2024.pdf, ANEXO 9 GA-CERT-0005-2024.pdf, ANEXO 10 OFICIO-DM-2024-2064.pdf, ANEXO 11 GA-CERT-0006-2024.pdf, ANEXO 12 GA-CERT-0007-2024.pdf, ANEXO 13 CERTIF P.E. 0043-2024.pdf, ANEXO 14 Plan Operativo Instit (POI) 2025.pdf, ANEXO 15 INCOFER-DF-PRE-CERT-0044-2024.pdf, Adjunto 1 CLASIFICACION ECONOMICA PPTO ORD 2025.pdf, Adjunto 2 DETALLE ORIGEN Y APLICACIÓN DE RECURSOS PPTO ORD 2025.pdf, Adjunto 3 REMUNERACIONES PPTO ORD 2025.pdf, Adjunto 4 DETALLE DE TRANSFERENCIAS PPTO ORD 2025.pdf, Adjunto 5 DETALLE DE AMORTIZACIONES E INTERESES PPTO ORD 2025.pdf, Adjunto 6 DETALLE DE FINANCIAMIENTO INTERNO Y EXTERNO PPTO ORD 2025.pdf, Adjunto 7 ESTUDIO INTEGRAL DE INGRESOS.pdf, Adjunto 8 GA-CERT-0008-2024.pdf, Adjunto 9 INCOFER-PE-UPI-OF-0121-2024.pdf, Adjunto 10 Justificaciones Ingresos y Egresos.pdf, Adjunto 12 INCOFER-PE-UPI-OF-0129-2024.pdf, Adjunto 13 20240930 MIDEPLAN-OF-DVM-0311-2024.pdf y PRESUPUESTO ORDINARIO 2025.pdf”* suministrada mediante el SIPP no fue considerada en el análisis del DPSA.

*“(...) / De acuerdo con la información disponible se tiene identificado que se cubre parcialmente las necesidades de funcionamiento en la Dirección de Servicios Administrativos, la cual administra los contratos por servicios de seguridad y vigilancia, limpieza y jardinería, los cuales tiene una cuantía muy importante y para los cuales **solamente se asignan recursos que permiten atender dichos contratos por un total de 5 meses.** (...) / Para la actividad de la prestación de los servicios de transporte ferroviario de personas, turismo y carga, (...) se cuenta con el contrato de conducción de trenes para ambas actividades. Asimismo, el contrato de Logística que permite la cobranza en el servicio que se presta en la GAM. En ambos casos, solamente se ha financiado parcialmente la cobertura de dichos contratos por un periodo de 4 meses de la operación, es decir, **se incluyen recursos para el pago de los servicios del periodo de diciembre 2024 y además el periodo comprendido entre enero a marzo de 2025.** (...) / En el caso del mejoramiento y mantenimiento de las vías férreas, (...) se incluye el pago de los servicios del **periodo de diciembre 2024 y además el periodo comprendido entre enero a marzo de 2025.** Adicionalmente, se incluyen parcialmente recursos para atender el contrato de control de malezas, (...) **igual que el resto de los contratos, solamente se asignan recursos para atender el pago de 4 meses en este contrato.** (...) / En lo que se refiere a las labores de mantenimiento y mejoramiento de equipos ferroviarios de transporte, vías y talleres, (...) se han incluido recursos **parcialmente para la cobertura de 4 meses de la operación, que incluye el pago de los servicios del periodo de diciembre 2024 y además el periodo comprendido entre enero a marzo de 2025.** (...) / En general, debe indicarse que la principal razón por la que **no se incluyen todos los recursos para el funcionamiento y la operación** está centrada en el hecho de que los ingresos estimados posibles que ha identificado el Instituto para el periodo 2025 no permiten financiar todas las necesidades.” (El resaltado no es del original).*

Como se observa, los recursos presupuestados por INCOFER son insuficientes para financiar las partidas y subpartidas de gastos necesarios para el funcionamiento de la institución durante todo el año 2025, tanto administrativa como operativamente. Al respecto, a partir de los objetivos asignados por el legislador a dicho Instituto, en la Ley N.º 7001⁵ y sus reformas, se deriva su responsabilidad sobre la efectiva prestación de los servicios y actividades legalmente establecidas, los que deben estar sujetas a los principios fundamentales de los servicios y actividades públicas, con el fin de garantizar su continuidad y eficiencia en beneficio del interés público⁶.

Consecuente con lo anterior, el presupuesto presentado por el INCOFER no se ajusta al precepto constitucional establecido en el artículo 176 de la Constitución Política y a los artículos 4 y 5 inciso a) de la Ley N.º 8131, debido a que se infringe el principio de universalidad e integridad y sostenibilidad, motivo por el cual, de conformidad con el bloque de legalidad vigente, procede la improbación total del documento presupuestario.

⁵ Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Ferrocarriles, artículo 3.

⁶ Artículos 4 y 113 de la Ley General de la Administración Pública, Ley N.º 6227.

En vista de la improbación indicada y de conformidad con lo establecido en el artículo 18 de la Ley N.º 7428 y la norma 4.2.19 de las NTPP regirá para el 2025 el presupuesto para el ejercicio presupuestario del año anterior, con los ajustes que procedan, excluyendo los ingresos y gastos que, por su naturaleza, sólo tienen vigencia para ese año. En ningún caso podrán eliminarse ingresos o gastos con el fin de crear otros nuevos, lo cual implica que no se podrán realizar traslados entre programas.

El presupuesto ajustado que se remita a la Contraloría General por rubro de ingreso, partida presupuestaria de gastos y programas, deberá ser igual o inferior al presupuesto del año anterior y no superior al monto del documento improbad⁷. La administración será responsable de asegurar que dicho presupuesto cumpla con el bloque de legalidad aplicable⁸.

Ese presupuesto será remitido para efectos informativos y no requiere aprobación externa. La Contraloría verificará que el presupuesto ajustado se haya incorporado de acuerdo con lo indicado en este oficio. Este documento deberá incluir los siguientes adjuntos:

- a) **Nota de remisión** firmada por el jerarca de la institución o por la instancia legal o contractualmente competente.
- b) **Justificaciones de ingresos y gastos**, a nivel de programa y por partida.
- c) **Detalle de origen y aplicación de recursos**, mostrando el uso que se presupuestará para cada rubro de ingreso en las diferentes partidas y programas, tanto por objeto del gasto como por clasificación económica. Además, cualquier otro nivel de detalle o clasificación que la Contraloría General de la República requiera para el ejercicio de su función de fiscalización superior de la Hacienda Pública.
- d) **Plan anual ajustado**, el cual deberá también actualizarse en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP). Se debe recordar que el porcentaje de presupuesto vinculado al plan anual de la institución no puede superar el 100%.

Respecto al SIPP, se habilitará la opción de incluir el presupuesto y el plan ajustados, permitiendo a los usuarios con la función de registrar y validar la información presupuestaria en dicho sistema incorporar el presupuesto que regirá para el 2025. Para ello, se establece un plazo máximo de 20 días hábiles, a partir del 31 de diciembre de 2024⁹.

⁷ Norma 4.2.19 de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público.

⁸ Norma 3.3 de las NTPP.

⁹ Norma 4.2.19 de las NTPP.

3. OTROS ASPECTOS

- a) La ejecución del presupuesto es responsabilidad exclusiva del jerarca y los titulares subordinados, quienes deben ajustarse a la programación establecida, con estricto apego a las disposiciones legales y técnicas, incluyendo el Título III de la Ley N.º 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y la Ley N.º 10159 de Empleo Público.
- b) En la presupuestación y ejecución de los gastos corrientes del ejercicio económico 2025, deben observarse los principios de sostenibilidad y gestión financiera. Un aumento en estos gastos puede generar obligaciones permanentes que limitarían el crecimiento de los gastos de capital, afectando la inversión y otros compromisos. Es fundamental garantizar la estabilidad financiera de la institución para cumplir con la planificación a mediano y largo plazo, y asegurar la continuidad de los servicios públicos.
- c) Las modificaciones presupuestarias¹⁰ no requieren aprobación externa de la Contraloría General, ya que la aprobación interna le otorga validez jurídica para su ejecución. Sin embargo la institución no podrá efectuar modificaciones que aumenten los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital, especialmente si estos fueron financiados con ingresos de capital¹¹.
- d) En cuanto a la partida de remuneraciones, el presupuesto deberá ajustarse al límite máximo establecido en el Título III de la Ley N.º 9635 y sus normas transitorias. La administración es responsable de hacer los ajustes necesarios para cumplir con dicha Ley, sin perjuicio de las acciones de fiscalización posterior que realice la Contraloría General, ni de las responsabilidades que un incumplimiento pueda generar.
- e) Se recuerda el deber de contar con un plan de mediano plazo vigente y aprobado para la ejecución del presupuesto. Esto no solo es un requisito formal, conforme al artículo 176 de la Constitución Política, sino una herramienta esencial para garantizar la estabilidad financiera y la sostenibilidad de los servicios públicos, al asegurar que las proyecciones de ingresos y gastos estén alineadas con los objetivos a largo plazo de la institución.
- f) La resolución de este presupuesto no limita las potestades de fiscalización de la Contraloría General sobre los recursos presupuestarios de este documento, ni sobre futuros presupuestos extraordinarios o modificaciones presupuestarias.

¹⁰ Norma 4.2.3 de las NTPP.

¹¹ Para los efectos de una adecuada gestión financiera, no podrán financiarse gastos corrientes con ingresos de capital, artículo 6 de la Ley N.º 8131.

DFOE-CIU-0496

6

16 de diciembre, 2024

4. CONCLUSIÓN

El análisis efectuado por el Órgano Contralor se fundamentó en el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa legal vigente, que regulan la elaboración y contenido del plan-presupuesto. En tal sentido, la Contraloría General imprueba el presupuesto para el año 2025 del INCOFER por ¢6.163,4 millones.

Atentamente,

Marcela Aragón Sandoval
Gerente de Área

Víctor Marín Bermúdez
Fiscalizador

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

/AMC/mrp

Ce: Mauricio Batalla Otárola, Ministro, MOPT.
Jacqueline Mora Díaz, Gerente Administrativo, INCOFER.
Karol Arroyo Hernández, Jefe de Presupuesto, INCOFER
Ana Mirian Araya Porras, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, MH.

G: 2024004146-1

Ni: 21057, 22497, 23140, 23767, 24738, 25425, 26589.