



CAPACIDAD DE GESTIÓN DEL INCOFER RELACIONADA CON LA GOBERNANZA Y VISIÓN ESTRATÉGICA INSTITUCIONAL

Dirigido al Instituto Costarricense de Ferrocarriles
(INCOFER)

Auditoría de Carácter Especial
DFOE-CIU-IAD-00002-2026
9 de setiembre de 2026

¿Qué auditamos?

La capacidad de gestión del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) en relación a su gobernanza y visión estratégica durante el periodo del 1° de enero de 2025 al 31 de marzo de 2026.

¿Por qué es importante?

La capacidad de gestión institucional garantiza que la administración de los recursos se traduzca de manera efectiva en la satisfacción ciudadana, que para el caso del INCOFER significa la provisión ininterrumpida de los servicios de transporte ferroviario. Para ello, la institución debe ser capaz de generar valor público a través de estrategias institucionales que procuren la sostenibilidad y la continuidad de sus principales actividades sustantivas, de manera que los esfuerzos permitan mejoras oportunas en la prestación de los servicios.

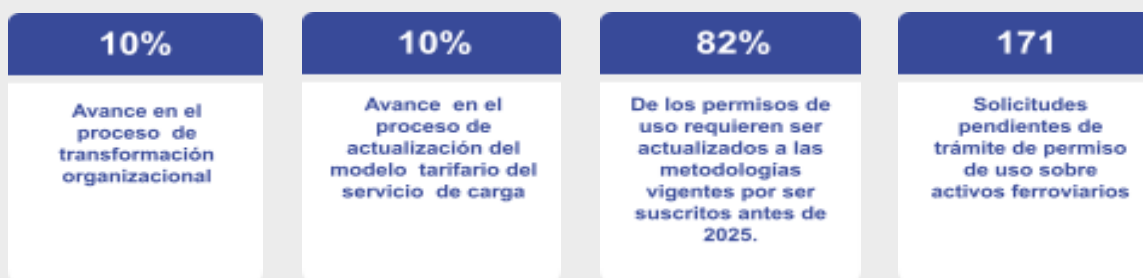
¿Qué concluimos?

La capacidad de gestión del INCOFER en el tema de gobernanza y visión estratégica presenta incumplimientos no generalizados de aspectos significativos del marco normativo y técnico aplicable, particularmente en el seguimiento y cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales, rezagos en la transformación de la estructura organizacional, la actualización y modernización de los modelos tarifarios en los servicios de transporte de carga, así como en las acciones para diversificar los ingresos institucionales. Aunque estos incumplimientos no abarcan la totalidad de la materia auditada, sí afectan componentes esenciales y requieren corrección oportuna.

Resultados

1. **Debilidades en el seguimiento al Plan Estratégico Institucional impide la toma de decisiones oportunas**, debido a la falta del establecimiento formal de los mecanismos internos para el seguimiento y control de dicho Plan.
2. **Rezago en el objetivo estratégico de la transformación organizacional** pone en riesgo la sostenibilidad operativa y financiera del INCOFER y la ejecución exitosa de proyectos ferroviarios de alto impacto nacional.
3. **Limitado avance en las gestiones para contar con modelos tarifarios actualizados de servicios ferroviarios**, ya que las tarifas no se encuentran acordes con la realidad operativa, lo que disminuye su competitividad frente a otros medios de transporte y la sostenibilidad financiera del INCOFER.
4. **Rezago en la diversificación de ingresos institucionales**, limita la consecución de metas de sostenibilidad y resiliencia financiera del INCOFER proyectadas en su PEI.

Auditoría en datos



¿Qué es el índice de capacidad de gestión institucional (ICG)?

La capacidad de gestión refleja el desempeño institucional en la administración de sus recursos (abarcando estrategia, estructura, procesos, liderazgo y cultura) con el fin de cumplir objetivos, generar valor público y garantizar la satisfacción ciudadana. Para medir este desempeño, la Contraloría General aplica el Índice de Capacidad de Gestión (ICG). Mediante indicadores basados en normativas y buenas prácticas, el ICG permite identificar oportunidades de mejora, optimizar la toma de decisiones y proveer información estratégica a las diversas partes interesadas.

¿Qué reflejó la aplicación de este índice sobre el INCOFER?

El ICG 2023 para el INCOFER se ubicó en nivel "Inicial" (20,66/100), reflejando debilidades en gobernanza, estrategia y estructura. La evaluación evidenció la ausencia de mediciones de desempeño estratégico y el uso de una estructura organizacional que data de 1990. A esto se suma una gestión de riesgos incipiente, una política de calidad limitada al ámbito interno y puntuaciones deficientes en liderazgo y cultura. Ante este panorama, la administración reconoció la necesidad crítica de transitar hacia la formalización de sus prácticas operativas mediante procesos y manuales estructurados que fortalezcan el quehacer institucional.

¿Qué servicios ofrece actualmente el INCOFER?

Actualmente el INCOFER ofrece servicios de transporte de pasajeros en tres rutas dentro de la Gran Área Metropolitana (GAM): Curridabat-Belén, San José-Cartago, San José-Alajuela. Por su parte, el transporte de mercancías al día de hoy se encuentra limitado a lingotes de acero para la fabricación de varillas de construcción en la Zona Atlántica.

¿Cómo genera ingresos el INCOFER?

Además del cobro de tarifas por la prestación de los servicios de transporte de pasajeros y de carga, el INCOFER cuenta con facultades legales para conceder permisos de uso de sus bienes inmuebles a sujetos privados, bajo la responsabilidad de establecer el canon respectivo como contraprestación por el aprovechamiento de dichos activos públicos.

¿Qué se establece en el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2025-2029 del INCOFER?

El PEI 2025-2029 propone una evolución del INCOFER, donde se destacan los esfuerzos de modernizar el sistema ferroviario nacional por medio de la implementación de proyectos clave, así como la propia modernización estructural de la institución y la búsqueda de la autosuficiencia y la fortaleza financiera de INCOFER, diversificando las fuentes de ingresos y optimizando el uso de los activos existentes. Los objetivos estratégicos que se definieron para el período 2025-2029, son:

Ilustración 1

Objetivos Estratégicos PEI 2025-2029



Fuente: Plan Estratégico Institucional del INCOFER 2025-2029.



La capacidad de gestión del INCOFER en Gobernanza y Visión Estratégica presenta incumplimientos no generalizados de aspectos significativos del marco normativo y técnico aplicable, particularmente en el cumplimiento de los objetivos estratégicos planteados en su Plan Estratégico Institucional (PEI) 2025-2029; aunque estas deficiencias no afectan de forma total la gestión que realiza el INCOFER.

El análisis evidencia que algunos de los objetivos estratégicos presentan avances en su cumplimiento según lo programado, particularmente el Tren Rápido de Pasajeros (TRP), que cuenta con financiamiento aprobado; así como la propuesta metodológica para las tarifas del servicio de transporte ferroviario de pasajeros.

Por otra parte, se observaron incumplimientos significativos en el avance de procesos esenciales para asegurar la capacidad de gestión del INCOFER, como: el escaso seguimiento al cumplimiento de la estrategia institucional, el retraso en el proceso de transformación organizacional integral que conlleva la actualización de la estructura organizativa y la capacitación del personal; así como la definición de las metodologías para las tarifas del servicio de transporte de carga, y los permisos de uso publicitarios. También, la actualización de los permisos de uso sobre los activos ferroviarios de conformidad con la metodologías vigentes y la inexistencia de un responsable formalmente establecido que se encargue de la gestión integral de todos los activos ferroviarios del INCOFER y de los permisos de uso que se otorgan sobre esos activos.

Aunque se evidencia el avance en el cumplimiento de algunos componentes del PEI, las situaciones señaladas requieren corrección oportuna para el logro de la evolución requerida por el INCOFER para garantizar la sostenibilidad financiera y operativa del servicio ferroviario y atender la creciente demanda de movilidad sostenible y eficiente, mediante el desarrollo de proyectos, como por ejemplo el TRP, el Tren Huetar y el Tren Pacífico Central.

Debilidades en el seguimiento al Plan Estratégico Institucional impide la toma de decisiones oportunas

¿Qué encontramos?

- 1.1. Se identificó que, durante el período auditado, el Consejo Directivo, como jerarca máximo del INCOFER, no efectuó un seguimiento activo sobre el avance del Plan Estratégico Institucional (PEI) 2025-2029, como principal instrumento de orientación para ordenar los recursos institucionales, definir metas de modernización y reactivar el sistema ferroviario del país, con el fin de mejorar la movilidad urbana.
- 1.2. En tal sentido, no se observó que se hayan girado directrices correctivas u orientadoras para efectuar los ajustes necesarios para el cumplimiento de los objetivos estratégicos de ese PEI. Tampoco, que se hayan generado lineamientos para la toma de decisiones gerenciales a partir de los informes de avance presentados por la Unidad de Planificación Institucional (UPI), con lo cual se pierde el propósito de los informes de cumplimiento del PEI.
- 1.3. En cuanto a la implementación del sistema de seguimiento como herramienta de control del cumplimiento de los objetivos del PEI, la UPI admitió que, hasta mayo de 2026, la institución apenas se encontraba en la fase de elaboración de un procedimiento formal para la formulación y seguimiento de ese Plan.
- 1.4. Lo anterior implica que el INCOFER formuló, aprobó (en diciembre de 2024) y puso en marcha su PEI de cinco años (2025-2029) sin haber oficializado, previamente y hasta la fecha las reglas, los indicadores o los mecanismos de seguimiento y control que colaboraran en asegurar el éxito de dicha estrategia.

¿Por qué se presenta este resultado?

- 1.5. Debido a la falta del establecimiento formal de los mecanismos internos para el seguimiento y control del PEI, donde se definan los indicadores de cumplimiento y la participación de los responsables en los diferentes niveles jerárquicos del INCOFER. Ello con base en las regulaciones sobre sistemas de seguimiento de planes estratégicos y sus orientaciones emitidos por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).

¿Cómo se espera que funcione según la normativa?

- 1.6. Según la normativa emitida por el MIDEPLAN¹, el seguimiento del PEI exige articulación entre la máxima jerarquía y las demás áreas del INCOFER. En ese sentido, la máxima jerarquía debe brindar dirección estratégica, asegurar recursos y usar los informes de avance trimestral para tomar decisiones. Se requiere definir desde el inicio las líneas base y los indicadores de cumplimiento; así como, aplicar acciones de mejora concretas para corregir desviaciones operativas oportunamente o hacer los ajustes necesarios.
- 1.7. En esa línea, el proceso de seguimiento, de acuerdo con lo establecido por MIDEPLAN, se define como *un proceso sistemático y periódico de la ejecución de una intervención para conocer el avance en la utilización de los recursos asignados y en el logro de los objetivos, con el fin de detectar oportunamente,*

¹ Orientaciones Básicas para la Formulación y Seguimiento del Plan Estratégico Institucional (PEI), 2018.

Debilidades en el seguimiento al Plan Estratégico Institucional impide la toma de decisiones oportunas

deficiencias, obstáculos o necesidades de ajuste.

- 1.8.** De acuerdo con la normativa de MIDEPLAN, la responsabilidad sobre la formulación y el seguimiento del PEI deben recaer en una estructura organizativa que articule al Consejo Directivo del INCOFER con las demás áreas institucionales, subrayando que

este involucramiento de la máxima jerarquía es el catalizador que permite el compromiso y el respeto de los demás niveles organizacionales, propiciando así la sostenibilidad del trabajo y el cumplimiento de los plazos.

Ilustración 2.

Fases para la formulación de los planes Estratégicos Institucionales.



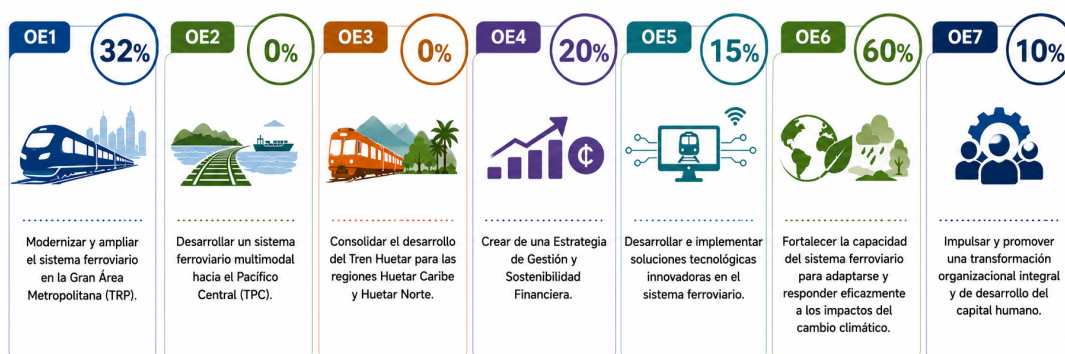
Fuente: MidePlan 2018.

¿Qué pasa si no se corrige?

- 1.9.** La ausencia de un seguimiento y control del PEI sin mecanismos efectivos, pone en riesgo la alineación operativa, la optimización en el uso de los recursos, el cumplimiento de las metas estratégicas y la sostenibilidad operativa y financiera institucional; provocando un estancamiento organizacional y de proyectos de infraestructura ferroviaria que son por su naturaleza necesarios y de alto impacto nacional. Actualmente los objetivos establecidos en el PEI reflejan bajo porcentaje de avance en su mayoría.

Ilustración 3.

Avance en el cumplimiento de los objetivos estratégicos definidos en el PEI 2025-2029 al cierre de 2025.



Fuente: Elaboración con IA a partir de datos suministrados por el INCOFER mediante INCOFER-PE-OF-0431-2026 del 18 de junio de 2026.

Rezagos en el objetivo estratégico de la transformación organizacional

¿Qué encontramos?

- 2.1. No se ha cumplido con el avance del proceso de **reestructuración organizacional del INCOFER** establecido en el PEI 2025-2029 como la acción estratégica primordial para la Transformación Organizacional Integral del Instituto (Objetivo Estratégico N.º7). Para el cierre de 2025 se registra un 10% de progreso frente al 20% programado, con el riesgo de que no se logre alcanzar el 50% de avance proyectado al término de 2026.
- 2.2. Actualmente, el INCOFER continúa operando bajo una estructura organizacional que fue aprobada en 1990, sin que se hayan ejecutado acciones efectivas posteriores para su actualización.
- 2.3. A pesar de que en 2016 el INCOFER realizó una actualización de los manuales de puestos², la Administración de ese momento no consolidó la nueva estructura ni los manuales de puestos, lo que no permitió su implementación.
- 2.4. A la fecha, el progreso del 10% registrado en esta acción estratégica se limita de forma exclusiva a las gestiones de financiamiento para la contratación del “Estudio para la Reorganización Institucional del INCOFER y su implementación Organizacional”.
- 2.5. En lo referente a la acción estratégica orientada a formular un **Plan Quinquenal de Capacitación**, se verificó que el INCOFER todavía carece de dicho instrumento de planificación.

- 2.6. Sobre dicho Plan, la Administración únicamente había efectuado una recopilación de requerimientos en el documento titulado “Detección necesidades de capacitación 2026”. Asimismo, la institución no pudo evidenciar la existencia de diagnósticos complementarios ni de avances adicionales enfocados en la estructuración definitiva del citado plan quinquenal.

¿Por qué se presenta este resultado?

- 2.7. Con respecto a la reestructuración organizacional, por parte del INCOFER se evidencia la dilación para concretar la solicitud del financiamiento para este proceso ante el Fondo de Preinversión del MIDEPLAN.
- 2.8. Complementariamente, la gestión y el acompañamiento por parte del MIDEPLAN han carecido de la agilidad y oportunidad necesaria. A pesar de que el INCOFER inició las gestiones el 5 de junio de 2025 y de que se han realizado múltiples interacciones y ajustes documentales, a la fecha de esta auditoría el Comité Directivo del Fondo de Preinversión no había emitido la aprobación final del financiamiento tras más de un año de trámite.
- 2.9. En relación con el plan de capacitación del personal del INCOFER, no se ha concretado una estrategia ni la asignación presupuestaria para gestionar integralmente el talento humano.
- 2.10. Lo que sumado a un prolongado periodo para impulsar y oficializar la actualización del diseño organizacional, ha impedido lograr la transformación institucional que la entidad ha fijado como objetivo estratégico.

² Los manuales de puestos fueron desarrollados por el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica (CICAP).

Rezagos en el objetivo estratégico de la transformación organizacional

¿Cómo se espera que funcione según la normativa?

- 2.11.** La evaluación del funcionamiento de la estructura organizativa conforme al ordenamiento jurídico y técnico aplicable, para garantizar el cumplimiento de los fines institucionales, constituye un deber normativo y estratégico para el Consejo Directivo del INCOFER. Es indispensable examinar la gestión de la estructura organizativa con el fin de salvaguardar los objetivos de la institución, mitigar los riesgos y mejorar el sistema de control.
- 2.12.** A estas obligaciones se añaden las directrices de MIDEPLAN, las cuales demandan un proceso permanente de modernización y adaptación institucional bajo la dirección del jerarca superior. En consecuencia, el Consejo Directivo del INCOFER debe adoptar los acuerdos requeridos para disponer de una estructura actualizada y adaptada a las necesidades operativas del servicio de transporte ferroviario, garantizando la observancia de la normativa y de los procedimientos fijados por MIDEPLAN.
- 2.13.** Por otra parte, la jerarquía del INCOFER debe garantizar el desarrollo integral de su capital humano como pilar para la modernización institucional. Es por ello que la Administración debe gestionar a su personal mediante el diseño y ejecución formal de planes de capacitación, que permitan mantener una gestión orientada a resultados y propiciar un ambiente de control idóneo.

¿Qué pasa si no se corrige?

- 2.14.** La persistencia de una estructura organizacional desactualizada que data de

1990 y la ausencia de planes formales de capacitación del personal para el desarrollo de las competencias necesarias para enfrentar los retos de un sector ferroviario, provoca que el INCOFER se vea inhabilitado para generar el valor público que la ciudadanía demanda y que es el eje central de su mandato.

- 2.15.** Particularmente, la ausencia de Plan Quinquenal de Capacitación propicia un modelo de gestión de personal desfinanciado, reactivo y hasta dependiente de la donación de terceros.
- 2.16.** Esta situación pone en riesgo la sostenibilidad operativa y financiera del INCOFER y la ejecución exitosa de proyectos de alto impacto nacional, como el Tren Huetar y el Tren del Pacífico Central; además, la ejecución eficiente de proyectos que ya cuentan con financiamiento aprobado, como el Tren Rápido de Pasajeros (TRP), así como la gestión integral de los activos ferroviarios.

Limitado avance en las gestiones para contar con modelos tarifarios actualizados de servicios ferroviarios

¿Qué encontramos?

- 3.1. Como parte del objetivo estratégico N.º 4 del PEI 2025-2029 denominado “Crear una Estrategia de Gestión y Sostenibilidad Financiera”, el INCOFER realiza una revisión y actualización de las tarifas de los servicios de transporte de pasajeros y de carga, para que estos sean competitivos y adecuados con el mercado, acordes con las posibilidades reales de pago de los usuarios y la sostenibilidad financiera y operativa del Instituto.
- 3.2. Para el servicio de transporte de pasajeros, la metodología tarifaria vigente data de 2008 y se basa en un modelo econométrico cuyos principios son los mismos que utiliza el Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT) para el servicio de transporte remunerado de personas en la modalidad autobús, adaptado para el servicio remunerado de transporte de personas por ferrocarril.³
- 3.3. Para tales efectos, el INCOFER coordinó una serie de gestiones conjuntas con la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) entre 2025 y 2026 para la estructuración de un modelo tarifario que corresponde a un algoritmo de **tarifas máximas por zonas** y fraccionamiento, el cual, según la Administración del Instituto, permitirá la flexibilidad requerida para que el servicio **sea más competitivo y atractivo para los usuarios**.
- 3.4. Durante la auditoría se constató un avance del 60% en el cumplimiento de esta acción estratégica relacionada con el servicio de transporte ferroviario de pasajeros,

quedando pendiente⁴ la oficialización por parte de la ARESEP y la consecuente implementación del nuevo modelo tarifario por parte del INCOFER.

- 3.5. En cuanto al **transporte de carga y mercancías**, el INCOFER indicó que requiere de un modelo tarifario acorde con la naturaleza de un **esquema de prestación del servicio** que le permita mayor competitividad en el mercado, ya que actualmente, **la estructura tarifaria sigue regida por la Resolución RRG-2676-2002 de la ARESEP con base en datos de 2002**, sin una metodología formalizada para el transporte ferroviario de mercancías, mediante un instrumento regulatorio adecuado al servicio⁵.
- 3.6. No obstante, al cierre de la auditoría, el progreso real determinado para la actualización de las tarifas del servicio de carga es de tan solo un 10%⁶, limitado de forma exclusiva a la actividad interna desarrollada por el INCOFER de “Mejoramiento de la metodología utilizada en la elaboración de la contabilidad regulatoria”.
- 3.7. Al respecto, están pendientes las tareas que competen a la ARESEP, ya que tan solo se ha iniciado con la primera fase de “Apertura de expediente e informe técnico preliminar de la Intendencia de Transportes” de esa entidad reguladora, que comenzó desde 2025 y se encuentra aún en proceso.

³ Resolución RRG-8873-2008 de la ARESEP, publicada en La Gaceta N.º 198 del 14 de octubre de 2008.

⁴ La institución espera concluir en 2026, conforme con lo planificado desde la estrategia institucional.

⁵ Adicionalmente el INCOFER informó que lleva a cabo un análisis jurídico en torno a la naturaleza del servicio de transporte ferroviario de carga, el régimen tarifario aplicable y su afectación en la recaudación de ingresos y la competitividad de frente al transporte de carga por carretera.

⁶ El PEI establecía un 60% al cierre de 2025.

Limitado avance en las gestiones para contar con modelos tarifarios actualizados de servicios ferroviarios

3.8. Por lo anterior, **el INCOFER reprogramó la finalización de esta tarea estratégica para 2027**, señalando que las coordinaciones con la ARESEP iniciaron hace seis meses; pese a ello, la Administración del Instituto no demostró la gestiones realizadas ni sus resultados obtenidos.

¿Por qué se presenta este resultado?

- 3.9.** Actualmente las metodologías y tarifas para el transporte ferroviario de pasajeros y de carga no se encuentran acordes con la realidad operativa.
- 3.10.** Fue a partir de 2025 que el INCOFER y la ARESEP emprendieron las coordinaciones conjuntas para la actualización del modelo tarifario del servicio de pasajeros en tren, con motivo del proyecto del Tren Rápido de Pasajeros (TRP).
- 3.11.** Por su parte, la actualización de la tarifa del transporte de carga no ha sido atendida con igual prioridad por parte del INCOFER, puesto que los esfuerzos se han enfocado en la actualización del modelo tarifario para el transporte de pasajeros.

¿Cómo se espera que funcione según la normativa?

- 3.12.** El INCOFER es la entidad competente para la prestación de los servicios ferroviarios y debe garantizar los principios de servicio público, para el cumplimiento de sus objetivos, adaptado a la realidad nacional y con incidencia en la calidad de vida de los usuarios y la economía nacional.
- 3.13.** En ese sentido debe generar y suministrar los insumos necesarios en el marco de la

coordinación con la autoridad competente para procurar la actualización de un modelo tarifario y consecuentemente de las tarifas de los servicios acordes a la realidad operativa y de mercado.

¿Qué pasa si no se corrige

- 3.14.** Mantener una estructura tarifaria desfasada de la realidad operativa de los servicios ferroviarios de pasajeros y de carga, disminuye la competitividad del INCOFER frente a otros medios de transporte público y privado, impidiendo un beneficio económico real para los usuarios y retrasa la consecución de los ingresos operativos contemplados como prioridad en la estrategia institucional, lo que coloca en riesgo la capacidad de gestión y sostenibilidad financiera del Instituto.

Rezago en la diversificación de ingresos institucionales

¿Qué encontramos?

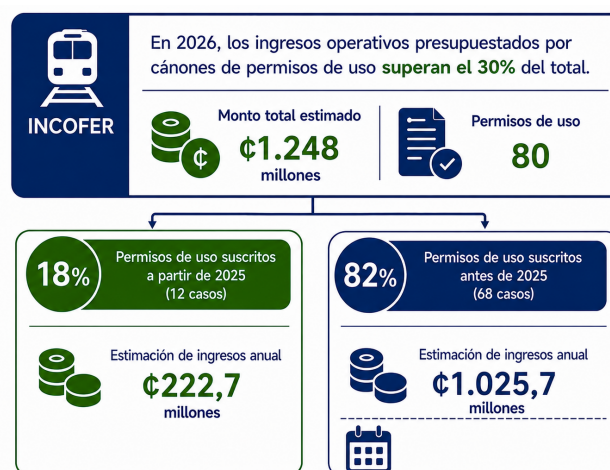
- 4.1. En el marco del objetivo estratégico N.º 4 del PEI 2025-2029⁷, el INCOFER identificó la necesidad de diversificar las fuentes de ingresos mediante el desarrollo de nuevas oportunidades de negocio a partir de su infraestructura ferroviaria.
- 4.2. En este sentido, la estrategia institucional de cita, prioriza tres ejes para gestionar estos activos: 1) Realización de un **inventario de activos** para un control patrimonial integral. 2) Implementación de **metodologías técnicas de tasación** para eliminar la discrecionalidad en la asignación de los precios. 3) Optimización de la **recaudación de rentas** para maximizar el ingreso de recursos por concepto de permisos de uso.
- 4.3. El levantamiento del **inventario de los activos ferroviarios** se está ejecutando a través del proyecto denominado Sistema Integral de Activos Ferroviarios (SIAF), iniciado en febrero de 2026 y con proyección de finalizar en 2028. Este proceso es crítico para la determinación de las tarifas de los servicios y el otorgamiento de los permisos de uso, así como para la rendición de cuentas del patrimonio público institucional.
- 4.4. Con respecto a las **metodologías técnicas de tasación de los cánones** por derecho de uso de los activos ferroviarios, al cierre de la auditoría, el INCOFER reportó un **avance del 69%** en este componente. Se concluyó con el desarrollo, aprobación e implementación de estas herramientas metodológicas, exceptuando la de **publicidad**, la cual se

encuentra pendiente de aprobación por parte del Consejo Directivo del Instituto.

- 4.5. También se encuentra pendiente la **actualización de los cánones de los permisos de uso suscritos antes de 2025**, los cuales representan la mayor parte de los ingresos (82%) por ese concepto, en contraste con la cantidad de permisos suscritos posteriormente (18%); según se ilustra a continuación:

Ilustración 4

Permisos de uso sobre los activos ferroviarios



Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por el INCOFER.

Fuente: Elaboración con IA a partir de información aportada por el INCOFER.

- 4.6. Respecto a estos permisos de uso, algunos de ellos tienen más de 10 años de antigüedad. Aunque el INCOFER prevé adecuarlos para 2027, carece de un plan formalmente aprobado para ajustar dichos cánones según las metodologías vigentes.

⁷ Crear una Estrategia de Gestión y Sostenibilidad Financiera.

Rezago en la diversificación de ingresos institucionales

- 4.7. Además, existen 171 solicitudes de permiso de uso pendientes de trámite, sobre las cuales el INCOFER requiere de un plan de acción oficialmente aprobado e implementado para su atención y eventual generación de ingresos, según las metodologías vigentes.

¿Por qué se presenta este resultado?

- 4.8. La gestión de los permisos de uso sobre los activos ferroviarios carece de un área funcional y de procedimientos formales que asuman la responsabilidad integral de su trámite, control, seguimiento y cobro efectivo, incluida su actualización y formalización conforme a las metodologías vigentes. Debilidad de control interno que se agrava por la falta de toma de decisiones del Consejo Directivo, el cual mantiene pendiente la aprobación formal de la metodología y los cánones de explotación publicitaria definidos a nivel técnico.

¿Cómo se espera que funcione según la normativa?

- 4.9. La alta Administración del INCOFER debe resguardar el patrimonio público y garantizar la sostenibilidad financiera mediante la gestión eficiente y mitigación de riesgos de todos sus activos. Esto exige evitar el abandono de los inmuebles no ferroviarios, impulsando oportunamente su aprovechamiento legal y comercial a través de los mecanismos que el ordenamiento jurídico le provee, como por ejemplo los permisos de uso, conforme con las metodologías aprobadas para la tasación de cánones.

¿Qué pasa si no se corrige?

- 4.10. Dichas situaciones generan ineficiencias recaudatorias, entorpecen la diversificación de ingresos y comprometen materialmente la consecución de las metas de sostenibilidad y resiliencia financiera proyectadas en la estrategia institucional del INCOFER.
- 4.11. Además, **se genera el riesgo** de suscripción discrecional de permisos de uso de los activos ferroviarios al margen de las metodologías formalizadas y de tasaciones inexactas y no uniformes de los cánones actuales, lo que vulnera la transparencia, el control y la salvaguarda del patrimonio público.

Responsable

- Al Consejo Directivo de INCOFER.

Disposiciones	Plazo
D1. Ordenar a la Presidencia Ejecutiva que formule una propuesta de procedimiento que le permita llevar a cabo un seguimiento y control oportuno del cumplimiento de los objetivos del Plan Estratégico Institucional, basado en la normativa vigente y aplicable al INCOFER con el fin de fortalecer el proceso de toma de decisiones. Posteriormente, el Consejo Directivo deberá resolver y ordenar sobre su oficialización e implementación.	Para dar por acreditada esta disposición se deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General de la República, copia certificada del acuerdo del Consejo Directivo donde: - se acredite que ordenó la formulación del procedimiento señalado, a más tardar el 25 de setiembre de 2026. - se acredite que resolvió sobre la oficialización e implementación del procedimiento señalado, a más tardar el 12 de febrero de 2027. - conste el inicio de la implementación del citado procedimiento, a más tardar el 2 de abril de 2027.

Disposiciones	Plazo
D2. Ordenar a la Presidencia Ejecutiva que, en coordinación con MIDEPLAN y en cumplimiento del objetivo estratégico N.º 7 “Impulsar y promover una transformación organizacional integral y de desarrollo del capital humano” del PEI 2025-2029, actualice la estructura organizativa conforme con la realidad operativa de INCOFER. Lo anterior con el fin de contribuir a la sostenibilidad operativa y financiera del INCOFER y la ejecución exitosa de proyectos de alto impacto nacional. Sobre dicha estructura organizativa actualizada, el Consejo Directivo deberá resolver para su trámite ante el Área de Modernización del Estado de MIDEPLAN. Asimismo para su puesta en marcha deberá elaborar un plan de implementación que considere las fuentes de financiamiento.	Para dar por acreditada esta disposición se deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General de la República, copia certificada del acuerdo del Consejo Directivo donde: - se acredite que ordenó la actualización de la estructura organizativa, a más tardar el 25 de setiembre de 2026. - se acredite que se presentó un primer avance de las acciones para contar con la estructura organizativa actualizada y oficializada, a más tardar el 18 de diciembre de 2026. - se acredite que se tiene la aprobación por el Área Modernización del Estado de MIDEPLAN, así como el plan de implementación de la nueva estructura organizacional del INCOFER, a más tardar el 27 de agosto de 2027.

Responsable

- A Álvaro Bermúdez Peña, en su calidad de Presidente Ejecutivo del INCOFER o quien ocupe su cargo.

Disposiciones	Plazo
D3. Elaborar, formalizar, divulgar e implementar el "Plan Quinquenal de Capacitación" que responda al desarrollo de las competencias técnicas y profesionales del INCOFER y que contribuya a enfrentar los retos del sector ferroviario en el proceso de modernización, asegurando el contenido presupuestario para su logro; en cumplimiento del objetivo estratégico N.º 7 "Impulsar y promover una transformación organizacional integral y de desarrollo del capital humano" del PEI 2025-2029.	Para dar por acreditada esta disposición se deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General de la República, una certificación donde: - conste que se elaboró, formalizó y divulgó el señalado plan, a más tardar el 18 de diciembre de 2026. - conste el inicio de la implementación del plan indicado, a más tardar el 28 de mayo de 2027.

Responsable

- Al Consejo Directivo del INCOFER.

Disposiciones	Plazo
D4. Ordenar a la Presidencia Ejecutiva que realice las gestiones para la definición del esquema de prestación del servicio de transporte ferroviario de carga que permita la elaboración y coordinación de una propuesta como insumo a la ARESEP para el establecimiento del modelo tarifario de acuerdo con el ordenamiento jurídico aplicable, con el fin de actualizar la tarifa de este servicio apegada a la realidad operativa y de mercado. Lo anterior, en cumplimiento del objetivo estratégico N.º 4 "Crear una Estrategia de Gestión y Sostenibilidad Financiera" del PEI 2025-2029. Posteriormente, sobre el esquema de prestación del servicio y los insumos para la ARESEP, el Consejo Directivo deberá resolver conforme a sus competencias.	Para dar por acreditada esta disposición se deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General de la República, copia certificada del acuerdo del Consejo Directivo donde: - se acredite que se presentó y definió el esquema de prestación del servicio, a más tardar el 18 de diciembre de 2026. - se acredite que ordenó la definición y facilitación de los insumos para el establecimiento por parte de la ARESEP del modelo tarifario, a más tardar el 19 de marzo de 2027. - se acredite que presentó el primer avance de las acciones para contar con el modelo tarifario actualizado y oficializado, a más tardar el 18 de junio de 2027.

Responsable

- Al Consejo Directivo del INCOFER.

Disposiciones	Plazo
D5. Ordenar a la Presidencia Ejecutiva elaborar y someter a valoración del Consejo Directivo de INCOFER, un diagnóstico fundamentado en criterios técnicos oficializados que muestre el estado de situación de todos los permisos de uso vigentes, así como los pendientes de trámite sobre los activos ferroviarios. Lo anterior con el fin de generar eficiencia recaudatoria, favorecer la diversificación de ingresos y la consecución de las metas de sostenibilidad y resiliencia financiera proyectadas, en cumplimiento del objetivo estratégico N.º 4 del PEI 2025-2029. Para ello considere, entre otros, lo siguiente: - Los riesgos en que incurra la institución ante eventuales incumplimientos de criterios técnicos oficializados para cada permiso de uso. - Los ingresos por permisos de uso que eventualmente ha dejado de percibir la institución por el riesgo de no aplicar criterios técnicos oficializados. Posteriormente el Consejo Directivo deberá resolver sobre el citado diagnóstico de manera que se evidencien las acciones posteriores y los responsables de su cumplimiento.	Para dar por acreditada esta disposición se deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General de la República, copia certificada del acuerdo del Consejo Directivo donde: - se acredite que ordenó la realización del diagnóstico señalado, a más tardar el 25 de setiembre de 2026. - se acredite lo resuelto por ese Órgano Colegiado sobre las acciones como producto del conocimiento del diagnóstico señalado y los responsables de su cumplimiento, a más tardar el 30 de abril de 2027.

Disposiciones	Plazo
D6. Ordenar a la Presidencia Ejecutiva elaborar y someter a valoración del Consejo Directivo, un procedimiento para la gestión integral de los permisos de uso sobre los activos ferroviarios que promueva, entre otros aspectos, la aplicación de las metodologías para el cálculo de los cánones, la designación de responsables y sus funciones vinculadas, así como la optimización de su uso y el cobro efectivo de los respectivos cánones con base en la normativa vigente y aplicable al INCOFER. Lo anterior, en cumplimiento del objetivo estratégico N.º 4 del PEI 2025-2029. Posteriormente, sobre dicho procedimiento, el Consejo Directivo deberá resolver y ordenar su oficialización e implementación.	Para dar por acreditada esta disposición se deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General de la República, copia certificada del acuerdo del Consejo Directivo donde: - se acredite que ordenó la realización del procedimiento señalado, a más tardar el 25 de setiembre de 2026. - se acredite que resolvió sobre el procedimiento señalado y se ordenó su implementación, a más tardar el 19 de marzo de 2027.

Marco General de la auditoría

Fundamentación

La CGR realizó una auditoría de carácter especial en el Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) enfocada en la capacidad de gestión institucional en materia de gobernanza y visión estratégica. Este tipo de auditoría tiene el propósito de determinar si la capacidad de gestión en los temas indicados cumple razonablemente con los estándares establecidos en el marco normativo y técnico aplicable, con el fin de promover mejoras para el logro de sus objetivos institucionales y la entrega pública de valor. Esta auditoría se efectuó con fundamento en las competencias conferidas a la CGR en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y los numerales 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica n.º 7428, en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.

Validación de términos

Los términos de auditoría fueron comunicados al INCOFER mediante el oficio DFOE-CIU-0175(05152)-2026 del 28 de abril de 2026. Se formalizaron los siguientes términos que consideran las observaciones efectuadas por la(s) Administración(es):

- **Objetivo:** Determinar si la capacidad de gestión en el tema de Gobernanza y Visión Estratégica de INCOFER cumple razonablemente con los estándares establecidos en el marco normativo y técnico aplicable, con el fin de promover mejoras para el logro de sus objetivos institucionales y la entrega pública de valor.
- **Alcance:** La auditoría comprenderá el análisis de la capacidad de gestión en el tema de Gobernanza y Visión Estratégica de INCOFER. El período abarca del 01 de enero de 2025 al 31 de diciembre de 2025, el cual se ampliará cuando se considere necesario.
- **Fuentes de criterios:** Los criterios de auditoría se fundamentan principalmente en las siguientes fuentes:

Normativa	Artículos relevantes
Constitución Política	121 inciso 14 punto c
Ley General de control Interno, n.º 8292	13 inciso c
Ley de Planificación Nacional, n.º 5525	3, 4
Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) y sus reformas, n.º 7001	3, 4, 5, 16, 17, 19
Ley de Fortalecimiento del INCOFER y Promoción del Tren Eléctrico Interurbano de la Gran Área Metropolitana, n.º 9366	3, 4
Ley General de Ferrocarriles, n.º 5066	1, 2, 4, 7, 8, 9

Marco General de la auditoría

Reglamento del Consejo Directivo del INCOFER, acuerdo n° 111-2020	1a, 2, 37
Reglamento de Alianzas Estratégicas promovidas por el INCOFER, acuerdo N°0018-2024	5
Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Junta de Adquisiciones del INCOFER	6 - 17
Reglamento para el Servicio de Transporte de Carga por Ferrocarril	2, 3, 4
Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) n° 7593	5 Inciso h y f
Ley General de la Administración Pública Ley n° 6227	4

Metodología

La auditoría se realizó conforme a las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR, el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE, que está basado en la ISSAI 100: Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público y los principios de la ISSAI 400: Principios de la Auditoría de Cumplimiento de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI por sus siglas en inglés).

Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó la información suministrada en las entrevistas a funcionarios(as) del INCOFER, así como las respuestas a las consultas planteadas por escrito ante diferentes funcionarios(as) de esa institución. Además se realizaron visitas de campo a las instalaciones del INCOFER, así como a los servicios que ofrece la institución

Comunicación preliminar

El 26 de agosto de 2026 se realizó la comunicación preliminar de resultados, con la participación de los siguientes funcionarios del Instituto Costarricense de Ferrocarriles: Álvaro Bermúdez Peña, Presidente Ejecutivo; José Eliú Vargas Rojas, Auditor Interno; Mario Granados, Jefe Departamento Legal; Marco Vinicio Mesén Guzmán, Encargado UPI; los miembros del Consejo Directivo Eliécer Carmona Jiménez, Edgar Chaves Valerio, Jimena Grant, Juan Pablo Alcázar Villalobos, Luis Daniel García, Francine Víquez Zamora y Carolina Artavia Soto, Secretaria del Consejo Directivo. El borrador del informe fue remitido el 21 de agosto de 2026 con oficio n.° 11215 (DFOE-CIU-0326) y n.° 11217 (DFOE-CIU-0327), recibiendo observaciones de la administración el 4 de setiembre de 2026 mediante oficio n.° Incofer-PE-OF-0684-2026. Estas observaciones, tras ser valoradas, se atendieron en lo pertinente en el presente informe y el análisis efectuado sobre dichas observaciones se comunicó en oficio n.° 12087(DFOE-CIU-0421) del 9 de setiembre 2026.

Marco General de la auditoría

Cumplimiento de disposiciones

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

Equipo auditor

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

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales