INFORME Nro. DFOE-CIU-IF-00002-2021
22 de setiembre, 2021

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN DEL TREN ELÉCTRICO DEL GAM DESARROLLADO POR EL INSTITUTO COSTARRICENSE DE FERROCARRILES

2021

Contraloría General de la República, Costa Rica
División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Área de Fiscalización para el Desarrollo de las Ciudades

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo **4**

1. Introducción **6**

ORIGEN DE LA AUDITORÍA 6

OBJETIVO 6

ALCANCE 6

CRITERIOS DE AUDITORÍA 6

METODOLOGÍA APLICADA 7

MEJORAS IMPLEMENTADAS POR LA ADMINISTRACIÓN DURANTE LA AUDITORÍA 7

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA 7

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO 8

2. Resultados **11**

DEBILIDADES DURANTE LA FASE DE PREINVERSIÓN DEL PROYECTO 11

Inobservancia de un orden lógico y sucesivo en las etapas de preinversión 12

Debilidades en la coordinación entre el INCOFER y el MOPT 15

Indefinición sobre avales y cambios de alcance del Proyecto 19

DEBILIDADES EN LA PLANIFICACIÓN DE LA FASE DE ESTRUCTURACIÓN DEL PROYECTO 21

OMISIÓN EN EL ANÁLISIS DE RIESGOS FISCALES DEL PROYECTO DEL TREN ELÉCTRICO 26

3. Conclusiones **30**

4. Disposiciones **32**

A ELIZABETH BRICEÑO JIMÉNEZ, EN SU CALIDAD DE PRESIDENTA EJECUTIVA DEL INCOFER O A QUIÉN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO 32

AL CONSEJO DIRECTIVO DEL INCOFER 33

A LÍA ROJAS CHACÓN EN SU CALIDAD DE ENCARGADA DE LA UNIDAD DE PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL DEL INCOFER O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO 34

A ISAAC CASTRO ESQUIVEL EN SU CALIDAD DE DIRECTOR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO PÚBLICO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE SU CARGO 34

A FRANCISCO TULA MARTÍNEZ EN SU CALIDAD DE DIRECTOR DEL ÁREA DE INVERSIONES DEL MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA (MIDEPLAN) O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO 34

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

A MARÍA DEL PILAR GARRIDO GONZALO EN SU CALIDAD DE MINISTRA DEL MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA (MIDEPLAN) O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE SU CARGO Y A ELIÁN VILLEGAS VALVERDE EN SU CALIDAD DE MINISTRO DEL MINISTERIO DE HACIENDA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE SU CARGO 34

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La presente Auditoría tuvo como propósito determinar si la fase de preinversión del proyecto del Tren Eléctrico de la Gran Área Metropolitana (GAM), impulsado por el Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER), cumple razonablemente con la normativa aplicable y las buenas prácticas que rigen la formulación y evaluación de proyectos. Además, se tomó en consideración que el INCOFER se encuentra en fase de estructuración del proyecto para desarrollarlo mediante Asociación Público Privadas (APP).

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

Las mejoras en los sistemas de transporte inciden positivamente en la calidad de vida de las personas cuando se reducen los tiempos de traslado, se integran las diferentes modalidades de transporte y se reduce la contaminación ambiental al optar por tecnologías electrificadas. En esa línea, el INCOFER se encuentra planificando el proyecto del Tren Eléctrico de la GAM, cuya inversión podría implicar un aporte de capital por parte del Estado por la suma de US$ 550,0 millones, así como un monto de operación anual que oscila entre los US$ 50,0 millones y US$ 160,0 millones por el plazo de la concesión. Dada la magnitud, complejidad y el contexto fiscal en el cual se desarrolla este Proyecto, es indispensable que la toma de decisiones asegure un planteamiento fiscalmente responsable, congruente con la normativa aplicable, orientado a la satisfacción del interés público, todo ello en resguardo de la Hacienda Pública.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

El proyecto del Tren Eléctrico cuenta con estudios de preinversión, lo cual es congruente con la normativa aplicable a la formulación y evaluación de proyectos. Sobre la base de estos estudios, el INCOFER acreditó la inscripción y actualización del Proyecto en el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP); también obtuvo avales del Ministro Rector del Sector de Infraestructura y Transporte y aprobación por parte del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). Sin embargo, durante la preinversión el INCOFER incurrió en prácticas que acarrearon riesgos en el proceso de toma de decisiones.

Al respecto, se inició la contratación de los estudios de la etapa de factibilidad, sin haber finalizado la totalidad de los estudios que sustentaban la prefactibilidad del Proyecto, lo que llevó a que no se contara con todos los resultados de una etapa como insumo para la toma de decisiones de la siguiente. Aunado a ello, en la etapa de prefactibilidad se planteó un cambio en la solución técnica del Proyecto, el cual llevó a pasar de una infraestructura en viaducto a una infraestructura a nivel de la carretera con cruces ferroviarios a desnivel, sin embargo, pese a la significancia de este cambio técnico, el INCOFER no propició el involucramiento oportuno, previo a iniciar la etapa de factibilidad, de instancias del MOPT con competencias técnicas y/o sectoriales en la materia.

En consecuencia, no todos los cambios técnicos referidos a los cruces ferroviarios a desnivel del Proyecto se encuentran reflejados en los planos de la factibilidad técnica y aún no han sido resueltas las observaciones externadas en cuanto a la estimación de la demanda en función de la integración del Tren Eléctrico con el Proyecto de Sectorización del Transporte Público en el Área Metropolitana de San José. Esto es medular debido a la intermodalidad del tren con otros medios de transporte en términos de satisfacer la necesidad pública y brindar un servicio de calidad a los pasajeros.

Por otra parte, el INCOFER ha señalado que actualmente se encuentra en la estructuración del Proyecto, pero en vista de las anteriores debilidades, se enfrenta a esta etapa con el peso de retomar todos los

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

elementos que resultan determinantes para decidir sobre la continuidad de la iniciativa, según resulte más conveniente al interés público y en resguardo de la Hacienda Pública.

Para la planificación de la estructuración, el INCOFER estableció un cronograma, lo cual es concordante con la normativa de control interno aplicable; sin embargo, no se identifican actividades relativas a demostrar que la configuración final del Proyecto que se defina en esta fase sigue siendo viable. Esto es crítico al considerar que se encuentra en análisis la posibilidad de desarrollar el proyecto de forma total con la ejecución simultánea de todas las líneas; o por fases, y que en cualquiera de estos dos escenarios, aún no se ha tomado en consideración el impacto del COVID-19 tanto en la demanda de los sistemas de transporte público, como en la situación fiscal de corto, mediano y largo plazo del país, por lo que el proyecto podría no ser fiscalmente sostenible en el tiempo.

A su vez, no se evidencia en el referido cronograma la planificación de actividades para confirmar la modalidad idónea de contratación en el caso de continuar con el desarrollo del Proyecto, y de conformidad con la distribución y asignación de riesgos para el Estado y para el privado, ni la planificación de algunas actuaciones preparatorias previstas en la normativa aplicable. Además, se reproducen debilidades evidenciadas en etapas previas de la preinversión, en tanto este cronograma no considera un orden lógico y sucesivo, a la vez que las actividades carecen de relaciones de dependencia y ruta crítica, lo cual limita asegurar un adecuado seguimiento y control de la planificación realizada.

Finalmente, no se efectuó un análisis preliminar de los riesgos y contingencias fiscales del Proyecto en diferentes momentos procesales de la toma de decisiones, considerando el impacto fiscal de la iniciativa, la incidencia en el cumplimiento de la regla fiscal, así como la proyección e identificación de las fuentes de financiamiento en el Presupuesto Nacional para hacer frente a las obligaciones financieras del Proyecto. De esta forma, resulta incierta la suficiencia de recursos para cubrir los aportes anuales del Estado, lo que podría afectar sus resultados, así como la capacidad de honrar las erogaciones que se generarían con la iniciativa y eventualmente afectar la sostenibilidad fiscal del país.

¿QUÉ SIGUE?

Se giran disposiciones al INCOFER para que ajuste el cronograma de planificación de la fase de estructuración del proyecto del Tren Eléctrico, que incluya todas las actividades y coordinaciones necesarias entre las que se contemplen los puntos de control que ejercerá el Consejo Directivo, para que de esa forma el órgano colegiado pueda resolver sobre la continuidad del Proyecto. Además, determinar las modificaciones en las variables establecidas en los estudios de factibilidad según la configuración que se defina y la actualización de los estudios correspondientes. De igual forma, en caso de confirmarse la viabilidad del Proyecto, deberá actualizar, según corresponda, el análisis preliminar de riesgos y contingencias fiscales y los estudios para confirmar la modalidad de contratación administrativa idónea para desarrollar el Proyecto. Adicionalmente deberá oficializar un instrumento que regule la gestión integral de las etapas de la fase de preinversión. Por su parte al Ministerio de Hacienda, se le dispone regular el contenido de los aspectos mínimos que deben contemplarse en el criterio de riesgos y contingencias fiscales que le corresponde emitir; por último, al MIDEPLAN y al Ministerio de Hacienda, complementar la normativa que corresponda para solventar debilidades señaladas en el presente informe.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LAS CIUDADES

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN DEL TREN ELÉCTRICO DEL GAM DESARROLLADO POR EL INSTITUTO COSTARRICENSE DE FERROCARRILES

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.° 7428, en cumplimiento del Plan de Trabajo del Área de Fiscalización para el Desarrollo de las Ciudades de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.

OBJETIVO

1.2. Determinar si la fase de preinversión del proyecto del Tren Eléctrico de la Gran Área Metropolitana (GAM), impulsado por el Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER), cumple razonablemente con la normativa aplicable y las buenas prácticas que rigen la formulación y evaluación de proyectos. Para ello, se tomó en consideración que el INCOFER se encuentra en fase de estructuración del proyecto para desarrollarlo mediante Asociación Público Privadas (APP).

ALCANCE

1.3. La auditoría comprende el análisis del proceso de planificación del Tren Eléctrico de la GAM, para lo cual se consideró que el INCOFER se encuentra en fase de estructuración del proyecto para desarrollarlo mediante Asociación Público Privada (APP). En este marco, la auditoría abarcó las acciones realizadas durante el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2016 al 15 de julio de 2021.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

1.4. Los criterios de auditoría empleados fueron comunicados al INCOFER, Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y Ministerio de Hacienda mediante oficio DFOE-CUI-0044 del 26 de mayo de 2021. Estos fueron presentados a esas instancias en sesión virtual efectuada el 14 de mayo de 2021.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

METODOLOGÍA APLICADA

1.5. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral de la Contraloría General de la República (CGR) y el Procedimiento de Auditoría establecido por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.

1.6. La Contraloría General analizó información suministrada por funcionarios del INCOFER, en respuesta a consultas planteadas por escrito y mediante entrevistas. Además, se efectuaron solicitudes de información a instituciones que participaron en las distintas etapas de la planificación del proyecto, tales como el MIDEPLAN[1], MOPT[2], Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), Autoridad Presupuestaria y la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda.

MEJORAS IMPLEMENTADAS POR LA ADMINISTRACIÓN DURANTE LA AUDITORÍA

1.7. El INCOFER se encuentra trabajando actualmente en la digitalización de los documentos correspondientes al desarrollo del Proyecto, para contar con un expediente digital completo[3].

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

1.8. La comunicación preliminar de resultados, conclusiones y disposiciones de la auditoría a que alude el presente informe, se efectuó el 04 de agosto del 2021, en sesión virtual mediante la plataforma de Google Meet, en presencia de los siguientes funcionarios: Elizabeth Briceño Jiménez, Presidenta Ejecutiva del INCOFER; Mario Duran Fernández, Gerente Unidad Ejecutora Proyecto Tren Eléctrico; José Enrique Umaña Chavarría, Auditor Interno del INCOFER; María Herrera Segura, Gerente Administrativa del INCOFER; Rodolfo Méndez Mata, Ministro; Eduardo Brenes Mata, Viceministro de Transportes y Seguridad Vial; Jessica Martínez Porras, Directora de la Secretaría de Planificación Sectorial del MOPT; Francisco Tula Martínez, Director del Área de Inversiones de MIDEPLAN; Johanna Salas Jiménez, Jefa Unidad de Inversiones Públicas de MIDEPLAN e Isaac Castro Esquivel, Director Dirección General de Crédito Público.

1.9. El borrador del informe de la auditoría se remitió el 06 de agosto de 2021. Al respecto, la Administración remitió observaciones al borrador de informe: el Ministro del Ministerio de Hacienda mediante DVME-0404-2021 del 13 de agosto de 2021; la Ministra de MIDEPLAN, mediante oficio MIDEPLAN-DM-OF-0820-2021 del 13 de agosto de 2021 (recibido el 16 de agosto de 2021); el Ministro del MOPT, mediante oficios DM-2021-2951 y DM-2021-1154 del 13 y del 23 de agosto de 2021 respectivamente, y la Presidente Ejecutiva del INCOFER mediante oficio Incofer-PE-OF-0706-2021 del 18 de agosto de 2021. Esas observaciones fueron analizadas y se ajustó lo procedente en el informe. Los resultados de la valoración de las observaciones fueron comunicados a la Administración mediante oficios DFOE-CIU-0249(14053), DFOE-CIU-0250 (14054), DFOE-CIU-0251 (14055) y DFOE-CIU-0252 (14056) del 22 de setiembre de 2021.

[1] Área de Inversiones del MIDEPLAN.

[2] Ministro Rector y Secretaría de Planificación Sectorial.

[3] Informado por el INCOFER mediante oficio INCOFER-PE-UE-TRP-OF-00009-2021 del 9 de febrero de 2021.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

1.10. En materia de política pública del Sector Transporte, Costa Rica cuenta con el Plan Nacional de Transportes (PNT) 2011-2035[4], el cual se constituye en un instrumento de planificación de corto, mediano y largo plazo en la canalización de esfuerzos, recursos e inversiones necesarias para la modernización del sistema de transporte público y la adecuación de todas las redes de transporte a las necesidades del país[5].

1.11. De conformidad con dicho instrumento, el sistema actual de transporte público de pasajeros presenta situaciones críticas de congestión vial, las cuales se concentran principalmente en la GAM. Como parte de los factores que han incidido en esta situación, se encuentra la deficiente organización y operación del sistema de transporte modalidad autobús; sumada a la ausencia de opciones ferroviarias para el transporte de pasajeros en el ámbito urbano y metropolitano con perspectiva intermodal, que permita consolidar una red de transporte de calidad para los pasajeros.

1.12. Es importante destacar que los proyectos ferroviarios urbanos deben formar parte de un sistema multimodal jerárquicamente integrado y para lograr una integración plena se deben cumplir tres objetivos de manera simultánea, a efecto de maximizar los beneficios de la accesibilidad y garantizar la sostenibilidad a largo plazo.[6] Tales objetivos son:

- Integración física (interconexión entre diferentes tipos de infraestructura de transporte).
- Integración de operaciones (planificación del servicio multimodal).
- Integración tarifaria (tecnología que funcione en todos los equipos y políticas integrales con respecto a las tarifas y los subsidios en todo el sistema de transporte, con sus distintas modalidades de transporte).

1.13. Para acometer tales objetivos, resulta fundamental la articulación del Sector Infraestructura y Transporte. Dicho sector, se organiza bajo la Rectoría del MOPT y se encuentra integrado por diferentes instituciones, entre ellas el INCOFER[7]. Este último, persigue dentro de sus objetivos el fortalecimiento de la economía del país mediante la administración de un moderno sistema de transporte ferroviario para el servicio de pasajeros[8].

1.14. En línea con ese objetivo, en el 2016 se promulgó la Ley N.° 9366[9] para el fortalecimiento del INCOFER y Promoción del Tren Eléctrico Interurbano de la Gran Área Metropolitana. El Proyecto consiste en la implementación de un sistema de transporte eléctrico ferroviario que tiene como objetivo *"Mejorar los tiempos de movilización de los habitantes del Gran Área Metropolitana, mediante el diseño, financiamiento, construcción y operación de un sistema de Tren Rápido de Pasajeros (TRP), seguro, eficiente y limpio".* Este tiene el propósito de conectar a residentes del área de influencia de la línea ferroviaria con sus lugares de trabajo, comercio y servicios, reducir los tiempos de viaje de los usuarios, la dependencia del vehículo privado, el descongestionamiento vial y

---

[4] Oficializado mediante Decreto Ejecutivo N.° 37738-MOPT.

[5] Apartado 1. La planificación como clave del futuro de las infraestructuras, página 7.

[6] Grupo Banco Mundial (2018), Manual para el desarrollo de Ferrocarriles Urbanos.

[7] Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo y sus reformas, Decreto N.° 41187-MP-MIDEPLAN del 21 de junio de 2018, Artículos 10 y 11.

[8] Ley Orgánica Instituto Costarricense Ferrocarriles INCOFER, N.° Ley 7001, Artículo 3 inciso a.

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

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

los costos de transporte; así como proveer de una mejor calidad de vida a ciudadanos de diferentes niveles de ingreso, desarrollar económicamente las zonas intervenidas y proyectar barrios más sostenibles ambientalmente, mediante la reducción de emisiones de dióxido de carbono (CO_2)[10].

1.15. Para los proyectos de inversión pública que forman parte del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública (PNDIP)[11], el INCOFER debe identificar, formular y evaluar los proyectos de conformidad con las Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública (NTLP) dictadas por el MIDEPLAN, que al respecto señalan que los estudios de preinversión a nivel de perfil, prefactibilidad y factibilidad del proyecto deben cumplir con lo establecido en la "Guía Metodológica General para la Identificación Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública" (en adelante Guía metodológica).

1.16. En consonancia con lo anterior, el INCOFER efectuó en el 2016 un estudio[12] para este Proyecto, en el cual se analizaron 14 escenarios, todos con una infraestructura en viaducto (línea férrea elevada). Como resultado de dicho análisis, se concluye que los escenarios "5m", "3a" y "2a" son los que cuentan con mayores niveles de rentabilidad; de los cuales el INCOFER seleccionó el último para inscribir ante MIDEPLAN el Proyecto en el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP) a nivel de perfil en el 2016[13], con el nombre de "*Construcción, equipamiento y puesta en marcha de un sistema de tren rápido de pasajeros (TRP) en la Gran Área Metropolitana (GAM)"* (en adelante "proyecto del Tren Eléctrico").

1.17. En el 2018 se realizó un estudio de Ingeniería de Valor, promovido por el INCOFER, con el propósito de analizar una nueva solución técnica para el escenario 2a. Dicho análisis comparó dos soluciones de infraestructura distintas para este escenario; una infraestructura en viaducto y la otra a nivel de terreno con pasos ferroviarios a desnivel. El resultado de este análisis sugirió la alternativa a nivel de terreno como solución óptima del Proyecto. Posteriormente, en julio de 2019, se actualizó el Proyecto en el BPIP a nivel de prefactibilidad.

1.18. Es así como, de los estudios de factibilidad elaborados por el INCOFER entre el 2019 y 2020, el sistema propuesto para dicho Proyecto corresponde a una infraestructura a nivel con cruces ferroviarios a desnivel, con 47 estaciones a lo largo del recorrido. El trazado del Proyecto abarca 84 km y está delimitado por el derecho de vía existente, de forma que atraviesa 4 provincias y 15 cantones y se conforma por 5 líneas, las cuales son: línea 1 (Paraíso-Atlántico), línea 2 (Atlántico-Alajuela), línea 3 (Atlántico-Ciruelas), línea 4 (Alajuela-Ciruelas) y línea 5 (Ciruelas-El Coyol). Lo anterior, se muestra en la Figura N.° 1.

---

[10] Factibilidad del Proyecto. Oficina de Planificación Institucional/Unidad Ejecutora, 25 de febrero de 2020.

[11] Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública, Programa de Movilidad Urbana (PNDIP 2019-2022), Objetivo: Desarrollar la fase de preinversión del proyecto de Tren Rápido de Pasajeros, contribuyendo a la movilización en el Gran Área Metropolitana.

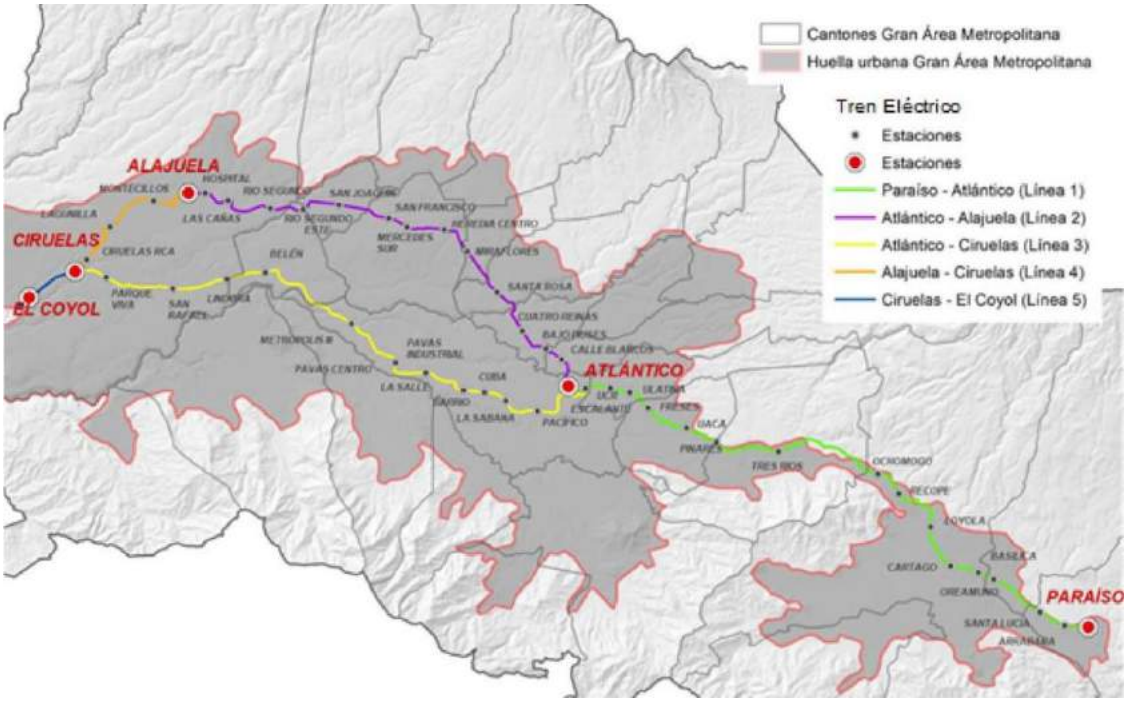
[12] Denominado "*Estudio de Prefactibilidad Sistema Tren Rápido de Pasajeros de la GAM*", sin embargo el producto derivado de ese estudio no cumplía con las secciones mínimas que deben ser contenidas para su inscripción en el BPIP a nivel de prefactibilidad, de conformidad con la Guía metodológica.

[13] Oficio DM-825-16 remitido el 21 de diciembre de 2016 por MIDEPLAN al INCOFER (inscripción del proyecto a nivel de perfil en el Banco de Proyectos de Inversión Pública del portal Delphos y se le asigna al proyecto el código "002192").

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Figura N.° 1

Trazado del proyecto del Tren Eléctrico



Fuente: INCOFER, estudios de factibilidad del Proyecto (2020).

1.19. Asimismo, según dichos estudios de factibilidad, la construcción de las 5 líneas está prevista en un plazo de 5 años, tal como se encuentra establecido en las condiciones del trámite con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)[14] presentado a la Asamblea Legislativa en mayo del 2020. Además, la demanda esperada por día es de 190.200 personas[15], estimada en función del sistema compuesto por la operación simultánea de las 5 líneas antes indicadas.

1.20. El costo total del Proyecto, según los estudios de factibilidad del 2020, corresponde a US$1.553,96 millones[16]. Para financiar el aporte estatal a la inversión de capital del Proyecto, se está tramitando la aprobación de un crédito externo de US$ 550,0 millones[17]. Además, el Proyecto requerirá de aportes estatales con el fin de apoyar el financiamiento de los gastos de operación durante el plazo de la concesión, que oscilan entre los US $50,0 millones y US $160,0 millones anuales.

---

[14] Oficio DE-148-2020 del 01 de abril de 2020, emitido por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda.

[15] Estudios de Factibilidad del Proyecto (2020). Memoria 10: Modelo de demanda, Tabla 13, abordajes diarios para el año 2025.

[16] Estudios de Factibilidad del Proyecto (2020). Documento 1: Análisis económico-financiero. Tabla 62.

[17] Proyecto de Ley Expediente N.º 21.958.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

1.21. A su vez, como parte de los estudios de la etapa de factibilidad se efectuó el análisis de Valor por Dinero (VpD), el cual tiene el propósito de determinar la modalidad contractual más eficiente para desarrollar el proyecto. Al respecto, se comparó desarrollar el proyecto mediante un financiamiento tradicional versus un financiamiento extra-presupuestario bajo la modalidad de Asociación Público-Privada (APP), para lo cual se analizó la estimación del costo de los riesgos[18] retenidos por la Administración Pública así como el costo de los riesgos transferidos al privado. Con base en ello, el INCOFER concluyó que la opción más razonable para el desarrollo del Proyecto, de acuerdo con la asignación de riesgos definida en la factibilidad, corresponde a la modalidad de APP[19]

1.22. En suma, el Proyecto del Tren Eléctrico de la GAM finalizó la etapa de perfil, prefactibilidad y factibilidad de la fase de preinversión de conformidad con los registros en el BPIP de MIDEPLAN y actualmente se encuentra en la fase de estructuración final del Proyecto bajo la referida modalidad de APP, según ha sido informado por el INCOFER.

2. Resultados

DEBILIDADES DURANTE LA FASE DE PREINVERSIÓN DEL PROYECTO

2.1. En el contexto de la fase de preinversión de proyectos y según se indicó previamente en este informe, el Proyecto del Tren Eléctrico del GAM cuenta con una prefactibilidad de 2019 que tomó como insumo un estudio de 2016[20], una Ingeniería de Valor de 2018 y un estudio de evaluación económico-social de 2019; finalmente, los estudios de factibilidad finalizados en 2020. Sobre la base de estos estudios, el INCOFER acreditó la inscripción y actualización del Proyecto en el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP); también obtuvo el aval para la inscripción del perfil por parte del MOPT, así como la actualización de la etapa de factibilidad y la correspondiente aprobación por parte del MIDEPLAN.

2.2. Al respecto, es necesario referir a una serie de prácticas implementadas durante la preinversión de este Proyecto, que acarrearon riesgos al INCOFER durante el proceso de toma de decisiones y que, por ende, no deben ser reproducidas en subsiguientes fases de este Proyecto o iniciativas futuras. Específicamente, se incurrió en la inobservancia de un orden lógico y sucesivo en las etapas de análisis en la fase de preinversión, una débil gestión de los interesados del proyecto durante esta fase entre el INCOFER y el MOPT, e indefinición respecto de la emisión de avales por parte de la Rectoría Sectorial y cambios de alcance del Proyecto; todo lo cual se detalla seguidamente.

---

[18] Los Costos de los Riesgos Retenidos se derivan de la cuantificación de los riesgos en función de su probabilidad de ocurrencia y de la potencial cuantía. A partir de dichos riesgos cuantificados y de la distribución y asignación de los mismos entre el socio público y el socio privado, se realiza una estimación de los costos correspondientes a los riesgos retenidos por la Administración Pública o Gobierno así como de aquellos costos transferidos al socio privado como resultado de la estructuración del contrato de APP (Estudios de Factibilidad, Documento 03 “Análisis de riesgo y valor por dinero”).

[19] Estudios de Factibilidad del Proyecto (2020). Documento 03: “Análisis de riesgo y valor por dinero”.

[20] Denominado “Estudio de Prefactibilidad Sistema Tren Rápido de Pasajeros de la GAM”, sin embargo el producto derivado de ese estudio no cumplía con las secciones mínimas que deben ser contenidas para su inscripción en el BPIP a nivel de prefactibilidad, de conformidad con la Guía metodológica.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Inobservancia de un orden lógico y sucesivo en las etapas de preinversión

2.3. Según se mencionó anteriormente, la fase de preinversión consta de tres estudios, los cuales corresponden a las etapas de perfil, prefactibilidad y factibilidad. Los estudios de cada una de esas etapas deben tener la misma estructura y contenido, y desarrollarse en ese orden, de forma sucesiva, con la finalidad de permitir al evaluador ampliar y profundizar en la información, contenido y análisis de un proyecto a medida que se avanza a la siguiente etapa[21]. Así, los **estudios que derivan de una etapa** apoyan la siguiente[22], de forma tal que cada etapa brinda suficientes elementos para la toma de decisiones acerca de la ejecución, postergación o abandono[23] del proyecto. La secuencia lógica de las etapas contribuye a definir el modelo requerido que presente mayor rentabilidad financiera, económica-social y ambiental, que satisfaga la necesidad pública.

2.4. No obstante lo anterior, el 13 de noviembre de 2018, el INCOFER inició la etapa factibilidad con la contratación del estudio de dicha etapa en la plataforma SICOP, sin contar con todas las observaciones y resultados de los estudios de prefactibilidad, en tanto estos últimos se concluyeron en su totalidad en julio de 2019, es decir, 8 meses después (ver Figura N.° 2). De esta manera, a la fecha de inicio de la contratación de los estudios de factibilidad se carecía del resultado del estudio de la evaluación económica social del Proyecto de la etapa de prefactibilidad, cuya elaboración, por solicitud[24] de ese Instituto, estuvo a cargo de la Secretaría de Planificación Sectorial del MOPT (SPS)[25]. Tampoco se contó para el inicio de la supracitada contratación, con la verificación[26] por parte del INCOFER del cumplimiento de los contenidos de las secciones reguladas en la Guía metodológica de MIDEPLAN, relativas a la prefactibilidad[27]. El traslape de etapas en que se incurrió se observa en la siguiente figura.

---

[21] Guía Metodológica para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Infraestructura Vial en Costa Rica. Presentación.

[22] Cumpliendo los requisitos establecidos en la Guía Metodológica para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública de Costa Rica.

[23] Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública, Decreto Ejecutivo N.º 34694-PLAN-H, Artículo 6 inciso i).

[24] Mediante oficio Incofer-PE-UPI-034-2019 del 22 de abril de 2019.

[25] Remitida al INCOFER mediante oficio SPS-2019-480 del 18 de julio de 2019.

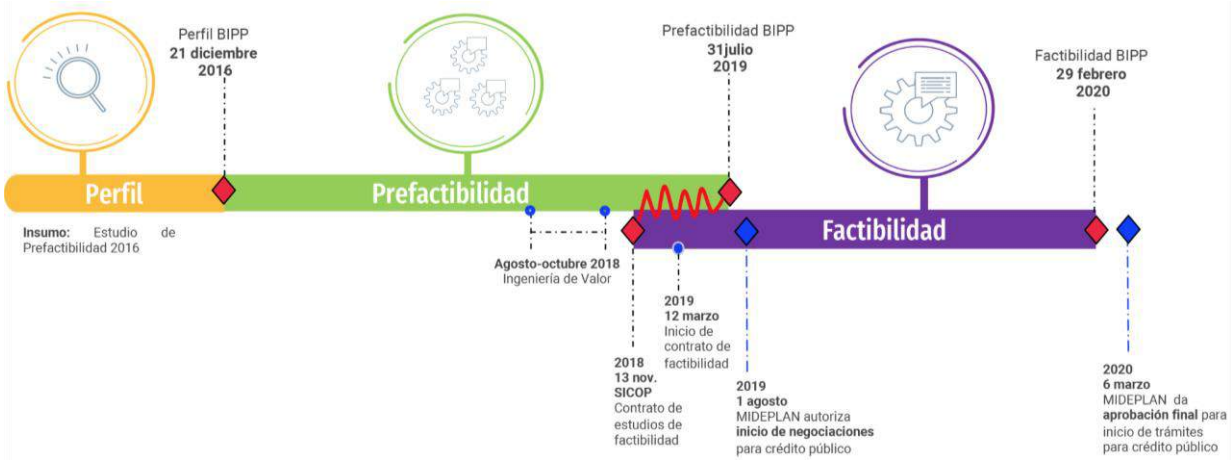
[26] MIDEPLAN le indicó al INCOFER los requisitos que debían ser presentados para actualizar el proyecto a nivel de prefactibilidad, tanto en sesión celebrada el 09 de mayo de 2019 (según se indica en oficio Incofer-PE-0603-2019) como por medio de oficio DM-1075-2019 del 15 de julio de 2019. Asimismo, el MOPT mediante oficio DM-2019-2322 de junio de 2019 indicó los contenidos pendientes que debían presentarse para efectos de actualizar el proyecto a nivel de prefactibilidad.

[27] A modo de ejemplo, se identificó, que en el documento de prefactibilidad de 2019 no se presentó una actualización en el apartado de valoración de riesgos a desastres, aun cuando en esta etapa hubo un cambio en la solución técnica del Proyecto, indicándose por el INCOFER que en ese momento dicho análisis se estaba realizando en los estudios de factibilidad, aspecto que limitó contar con el análisis de riesgos respectivo en la etapa de prefactibilidad.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Figura N.° 2

Fase de preinversión del proyecto del Tren Eléctrico y traslape entre etapas



Fuente: Elaboración propia CGR, 2021

2.5. Esta situación es crítica al considerar que con el estudio de Ingeniería de Valor[28] elaborado en la etapa de prefactibilidad, el INCOFER planteó un cambio en la solución técnica del Proyecto que llevó a pasar de una infraestructura en viaducto a una infraestructura a nivel de la carretera con cruces ferroviarios a desnivel.

2.6. En relación con estas etapas, la Guía metodológica de MIDEPLAN tiene como propósito orientar a las instituciones en la elaboración de los estudios de preinversión y establece dos capítulos: el de **formulación**, mediante el cual se realiza el análisis de mercado, técnico, ambiental, riesgos a desastres, legal y administrativo; y el de **evaluación**, siendo este último en el que se realiza la evaluación financiera, de costos y la económico-social[29] para determinar la rentabilidad financiera y los efectos socio-económicos que generaría el proyecto planteado en la sociedad.

2.7. Además estipula dicha Guía metodológica que, una adecuada toma de decisiones orientada a potenciar los recursos públicos que pueden ser destinados a la creación de bienes y servicios que demanda la sociedad, implica desarrollar buenas prácticas de preinversión. En línea con lo señalado,

[28] Estudio de Ingeniería de Valor del 2 de octubre de 2018.

[29] La evaluación económico-social es un análisis complementario al financiero y de costos, lo que permite incorporar criterios de beneficio social e impacto a nivel macroeconómico del país. Es de importancia que el proyecto no solamente sea rentable desde un punto de vista financiero, sino que presente aportes significativos para la sociedad. / Los criterios de evaluación usados en el análisis económico-social abarcan el cálculo de los siguientes indicadores: valor actual neto económico (VANE), tasa interna de retorno económica (TIRE), relación beneficio/costo y relación costo/efectividad (R C/E) (Guía Metodológica del MIDEPLAN, capítulo 2.3).

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

las buenas prácticas[30] hacen referencia a la importancia de definir "puntos de revisión o puertas de decisión" en hitos donde se toma la decisión de avanzar o no a la siguiente etapa.

2.8. La Ley General de Control Interno[31] establece una serie de obligaciones tendientes a la valoración y administración de riesgos en la actividad administrativa, y consecuente con ello las Normas de Control Interno para el Sector Público[32] disponen el establecimiento de las actividades de control que permitan obtener una seguridad razonable de que la actuación de la institución es conforme con las disposiciones jurídicas y técnicas vigentes.

2.9. En ese sentido, dichas normas señalan el deber de la Administración de establecer, vigilar y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda[33]. Asimismo, las Normas de Control Interno[34] señalan el deber de la Administración de establecer políticas y procedimientos pertinentes para gestionar los riesgos de las actividades de control de conformidad con los riesgos identificados.

2.10. Al respecto, la Unidad de Planificación Institucional del INCOFER es el enlace técnico en los procesos de fortalecimiento de la Inversión, para lo cual debe formular, actualizar y dar seguimiento a los proyectos del BPIP, realizar la evaluación ex-ante en conjunto con las Unidades Ejecutoras, fomentar el adecuado proceso de programación de la inversión pública, así como promover la formación de capital humano institucional en la formulación y evaluación de proyectos.

2.11. La condición expuesta, en relación con la inobservancia en el orden lógico y sucesivo en las etapas de análisis de preinversión, obedece a la inexistencia de un instrumento que garantice a nivel interno del INCOFER un proceso sistémico y sistemático[35] para la gestión integral de la fase de preinversión de proyectos de inversión pública; de forma que el producto de la etapa finalizada sea el insumo para la toma de decisión de continuar a la siguiente etapa, en consideración de las actividades, productos, roles, responsabilidades e interrelación de actores internos y externos que deben ser involucrados y con los puntos de control necesarios para asegurar el cumplimiento de la normativa técnica nacional y las buenas prácticas aplicables.

2.12. En consecuencia, el INCOFER asumió riesgos al iniciar la etapa de factibilidad sin contar con todas las recomendaciones de estudios complementarios a realizar[36], observaciones y resultado de los estudios que sustentaron la actualización del Proyecto a nivel de prefactibilidad, lo que pudo limitar la identificación y gestión de riesgos del Proyecto propiamente, el involucramiento oportuno de actores del Sector con competencias técnicas y/o sectoriales, la valoración de insumos y criterios que fortalecieran tanto los términos de referencia de la contratación de los estudios de factibilidad, así como el desarrollo de la respectiva etapa.

---

[30] Guía de los fundamentos para la dirección de proyectos, (PMBOK Sexta Edición, 2017), pág 20-21. Construction Extension to the PMBOK Guide, pág.17. "Metodología FEL" (Front End Load).

[31] Ley General de Control Interno, Art. 2 inciso g y f, art. 12, art.14,

[32] Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), Normas 3.1, 4.1 y 4.6.

[33] Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), Norma 4.5.2 sobre Gestión de proyectos.

[34] Ley General de Control Interno, Art. 2 inciso g y f, Art. 12 y 15, Normas de control interno para el Sector Público, Normas 1.9, 2.5.2, 4.2 y 4.5.

[35] El enfoque sistemático representa la secuencia lineal de pasos que necesitamos realizar, en general es la secuencia lógica de los procesos de ejecución de un proyecto. Publicación "El enfoque sistémico y sistemático de un proyecto". Yuri Kogan Schmukler, INCAE, enero 2017.

[36] Secciones 2.7 y 3 del documento de Prefactibilidad de 2019 incorporado en el BPIP.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Debilidades en la coordinación entre el INCOFER y el MOPT

2.13. De conformidad con lo señalado en el apartado anterior, el resultado del estudio de Ingeniería de Valor elaborado en la etapa de prefactibilidad, planteó un cambio en la solución técnica del Proyecto que llevó a pasar de una infraestructura en viaducto a una infraestructura a nivel de la carretera con cruces ferroviarios a desnivel. Pese a la significancia de este cambio en la solución técnica, el INCOFER no propició el involucramiento oportuno de instancias clave del MOPT, previo a iniciar la etapa de factibilidad, cuyos criterios, dada sus competencias técnicas y/o sectoriales, resultaban indispensables de tomar en cuenta.

2.14. Al respecto, la Dirección General de Ingeniería y Tránsito[37] (DGIT) revisó[38] el análisis funcional de los cruces[39] ferroviarios que requerían construirse a desnivel, proceso que llevó inicialmente a incrementar la cantidad de cruces a desnivel definidos en los estudios de factibilidad, pasando de 1[40] a 6, y finalmente derivó en la incorporación de 14 cruces a desnivel adicionales. Debido a la relevancia de este asunto, el aval[41] otorgado al Proyecto el 4 de febrero de 2020 por parte del Ministro Rector, se condicionó a la incorporación de dichos cruces a desnivel. Sobre lo anterior, cabe resaltar que en los términos de referencia de la factibilidad, el MOPT no participó en la definición de los criterios técnicos para la selección de los cruces que debían ser a desnivel, a efectos de garantizar, entre otros, de seguridad vial para las diferentes modalidades de transporte.

2.15. En ese sentido, el 21 de noviembre[42] de 2019 el INCOFER remitió al MOPT la respuesta a las observaciones emitidas[43] previamente a los estudios de la factibilidad técnica, por parte de las instancias administrativas[44] de ese Ministerio, tales como la Secretaría de Planificación Sectorial[45]

---

[37] De conformidad con el artículo 11 de la Ley de Administración Vial Capítulo III De la Dirección de Ingeniería de Tránsito, la Dirección de Ingeniería de Tránsito, la DGIT tiene a su cargo el estudio de los problemas de tránsito y de sus consecuencias ambientales y sociales, así como el diseño y la ejecución de medidas y normas técnicas para controlarlas.

[38] Por medio de informe N.°1 MOPT-05-04-01-0914-2019 de octubre de 2019, informe N.°2 MOPT-05-04-01-1047-2019 de diciembre 2019, informe N.°3 MOPT-03-05-01-0004-2020 de enero de 2020 e informe N.°4 MOPT-03-05-01-24-2020 de enero de 2020.

[39] En los informes emitidos por la DGIT se indica, con respecto a los 41 cruces definidos por el consultor para analizar su necesidad de desnivelación, que los detalles de esta escogencia se desarrollan en las memorias 2 y 7, las cuales no estaban disponibles al momento de hacer el análisis. Al respecto, en el estudio denominado “memoria 07 Identificación de cruces” se identificaron un total de 408 cruces y de los cuales se seleccionaron 41 cruces como los necesarios para aforar.

[40] Informe MOPT-05-04-01-0914-2019 de octubre de 2019, División de Transportes, Dirección General de Ingeniería y Tránsito.

[41] Oficio DM-2020-0382 del 04 de febrero de 2020.

[42] Oficio Incofer-PE-1350-2019 del 21 de noviembre de 2019.

[43] Oficio DM-2019-4380 del 6 de noviembre de 2019.

[44] Dirección General de Aviación Civil, Departamento de Geología de la Subdirección Geotecnia y Materiales, Unidad Ejecutora de Sectorización, Departamento de Adquisición de Bienes Inmuebles, Secretaría de Planificación Sectorial, Dirección General de Ingeniería de Tránsito, Consejo de Transporte Público, Consejo Nacional de Viabilidad y Consejo de Seguridad Vial (mediante oficio DM-2019-4380 del 06 de noviembre de 2019).

[45] La SPS tiene a su cargo la coordinación bajo una visión integral del sistema de transportes de pasajeros, que conduzca a que las Instituciones que integran el Sector consideren los diferentes modos del transporte de manera articulada, de forma que permita su conexión y la agilización de los procesos de intercambio entre éstos. Lo anterior, con el objetivo de procurar la adecuada intermodalidad del transporte en el país;

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

(SPS) y la DGIT, entre otros, para que fuera valorada en detalle. Por su parte, la DGIT emitió tres informes adicionales, uno en diciembre de 2019 y dos en enero de 2020 y en el caso de otras instancias[46] del MOPT se generaron algunas observaciones en fechas posteriores al aval emitido por el Ministro Rector. Lo anterior adquiere particular relevancia al considerar la importancia de las temáticas objeto de observación por parte de las referidas instancias e incluso las diferencias de criterio técnico que fueron externadas en relación con el Proyecto.

2.16. El INCOFER otorgó el visto bueno[47] en noviembre de 2019 a los productos contratados del estudio de la factibilidad técnica, no obstante, no se incorporó el detalle de los 14 cruces a desnivel adicionales solicitados en el aval en los planos de plantas y perfiles anexos[48] al estudio del trazado del Proyecto. Al respecto, es preciso señalar que tal omisión en los referidos planos limita disponer de información oportuna y completa sobre los cruces ferroviarios a desnivel en dicha documentación, lo que podría inducir a limitaciones e interpretaciones imprecisas a todo aquel (interno y externo) que consulte esta información técnica de referencia. Cabe resaltar que el costo de dichos cruces sí fue considerado en el estudio económico-financiero[49].

2.17. Por su parte, otra temática que aún no ha sido resuelta por parte del INCOFER y el MOPT es el caso de las observaciones que provienen de la SPS[50], en cuanto a la estimación de la demanda, en lo referente a la calibración del modelo de transporte público y a la integración del Tren Eléctrico con el Proyecto de Sectorización del Transporte Público en el Área Metropolitana de San José, lo cual es medular debido a la intermodalidad del tren con otras modalidades de transporte en términos de satisfacer la necesidad pública y brindar un servicio de calidad a los pasajeros.

2.18. Al respecto, entre los meses de mayo y julio de 2019, la SPS y el Consejo de Transporte Público (CTP), suministraron información al INCOFER referente al proyecto de Sectorización y nodos de integración. Por su parte, la SPS en octubre de 2019 señaló[51], que debía revisarse el análisis de la demanda del "escenario 3" correspondiente a la integración con el transporte público de autobús, dado que evidenció una superposición entre las rutas del sistema actual con algunas futuras rutas (troncales) del sistema del Proyecto de Sectorización, lo cual implicaba una sobreoferta del servicio de autobús. Posteriormente, el INCOFER procedió a realizar dicho análisis de forma cualitativa ante

además, de apoyar al Ministro Rector en el seguimiento de los proyectos en el BPIP del MIDEPLAN. (artículo 5, Decreto Ejecutivo 40686-MOPT y el artículo 5, Inciso 26 del Decreto Ejecutivo 39173).

46 Oficio DVOP-DI-GM-G-2020-2 del 29 de enero de 2020 (Departamento de Geología de la Subdirección Geotecnia y Materiales), DIE-05-30-0130 del 03 de febrero de 2020 (Dirección Ejecutiva del CONAVI), DVTSV-2020-00041 del 2 de marzo de 2020 (Dirección General de Aviación Civil), DAJ-ABI-2020-312 del 3 de febrero de 2020 (Dirección de Adquisiciones de Bienes Inmuebles), y oficios: SPS-2020-286 del 27 de mayo de 2020 en consideración del oficio INCOFER-PE-OF-0196-2020, SPS-2020-299 del 04 de junio de 2020 y SPS-EV.PPPPS-2020-28 del 26 de junio de 2020 (Secretaría de Planificación Sectorial).

47 Visto bueno al informe de factibilidad técnica emitido el 13 de noviembre de 2019 mediante oficio Incofer-PE-UE/TRP-076-2019. El visto bueno al estudio de factibilidad económico y financiera fue emitido el 25 de febrero de 2020 mediante oficio Incofer-PE-UE-TRP-OF-0012-2020.

48 Anexo I.II de memoria 12: Planos en vista perfil y en planta (título del plano: "Trazado Plantas y perfiles Longitudinales" de enero de 2020, Rev.3).

49 Oficio Incofer-PE-UE TRP-0021-2021 del 24 de marzo de 2021. En estudio Económico Financiero, se incorpora el Anexo III con una tabla con información (estación de inicio y fin, longitud) de los cruces a desnivel incluyendo los solicitados por el MOPT.

50 Oficio SPS-2020-286 del 27 de mayo de 2020.

51 Oficio SPS-2019-788 del 28 de octubre de 2019.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

la inexistencia de información oficial sobre los esquemas operativos del proyecto de Sectorización, según lo indicó ese Instituto[52].

2.19. No obstante, según lo señalado por la SPS[53], el análisis de demanda debe ser modelado y capaz de representar la integración operativa y tarifaria, debido a los objetivos de corto y mediano plazo de la Administración. Sobre este asunto, el Ministro de Obras Públicas y Transportes indicó, mediante oficio DM-2021-800 del 11 de marzo de 2021, al Órgano Contralor que en la fase de estructuración se están uniendo esfuerzos para complementar la integración de los servicios del Tren con la Sectorización; además, de considerar otras situaciones propias del entorno actual como lo son las consecuencias de la pandemia por el COVID-19 en los patrones de movilidad de las personas. Sumado a ello, el Ministro indicó que la complejidad de un proyecto de esta naturaleza supone un deber de considerar todos los aspectos que resulten pertinentes, aun cuando estos surjan con posterioridad al momento de conclusión de los estudios de factibilidad, de forma que la estructuración sea en definitiva la más adecuada para la satisfacción del interés público.

2.20. El Plan Nacional de Transporte parte de la premisa de una planificación sistémica liderada por la Rectoría del Sector, y particularmente en el caso del transporte por ferrocarril, se destaca la necesidad de que los análisis se realicen desde la perspectiva multimodal[54]. Asimismo, los sistemas ferroviarios urbanos[55] se deben diseñar bajo la perspectiva del usuario, considerando atributos tales como una amplia disponibilidad[56], accesibilidad[57], asequibilidad[58] y aceptabilidad[59]. La gestión y coordinación eficaz del transporte metropolitano son sumamente importantes, dado que al ser parte de sistemas de transporte urbano más amplios, los proyectos ferroviarios urbanos requieren de la coordinación entre los diferentes niveles (nacional, regional, y municipal) sectores e instituciones relacionadas.

2.21. La situación descrita contrasta con lo estipulado en la Ley General de la Administración Pública[60], en términos de que la actividad de los entes públicos deberá asegurar la continuidad, eficiencia y adaptación de los servicios que suministra a la población para satisfacer sus necesidades, motivado en actos ajustados a las reglas unívocas de la ciencia y la técnica. En este marco, le corresponde a la Administración establecer las necesarias vinculaciones que, de acuerdo con los principios de

---

52 Oficio INCOFER-PE-1350-2019 del 21 de noviembre de 2019.

53 Oficio SPS-2020-286 del 27 de mayo de 2020.

54 Plan Nacional de Transporte, Memoria 7, pág, p.7, 9, 17 y Volumen 2 Ferrocarril, pág.3.

55 Grupo Banco Mundial (2018), Manual para el desarrollo de Ferrocarriles Urbanos.

56 Conectividad y la cobertura del sistema de transporte (público) urbano.

57 Facilidad con la cual una persona puede acceder a las oportunidades (por ejemplo, empleo, atención médica, educación u otras actividades). (Grupo Banco Mundial (2018), Manual para el desarrollo de Ferrocarriles Urbanos).

58 Costos financieros y de oportunidad que viajar supone para una persona o un hogar y la medida en la cual las personas pueden permitirse viajar cuándo y a dónde deseen (Grupo Banco Mundial (2018), Manual para el desarrollo de Ferrocarriles Urbanos).

59 Calidad de la infraestructura y el servicio de transporte público urbano de alta capacidad para el usuario, e incluye la comodidad, la seguridad vial y personal, y la fiabilidad (Grupo Banco Mundial (2018), Manual para el desarrollo de Ferrocarriles Urbanos).

60 Ley General de la Administración Pública N.° 6227, art. 4.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

coordinación y cooperación interinstitucionales, exige el modelo de Estado unitario consagrado en la Constitución Política[61].

2.22. Sobre el particular, debe considerarse que el involucramiento de los interesados, es transversal a los procesos que se efectúen como parte del estudio del negocio, y consiste en la identificación y análisis de los interesados en la solución, estudio de su relación con el proyecto y estrategia de involucramiento, determinando la mejor manera de participar, comunicarse y colaborar con ellos, así como para establecer un entendimiento compartido de las actividades de análisis necesarias para definir la solución[62].

2.23. La condición indicada se atribuye a que el INCOFER no estableció mecanismos formales de coordinación con distintas instancias del MOPT con competencias técnicas y/o sectoriales en momentos claves del Proyecto, tal como lo es el proceso de elaboración de términos de referencia de los estudios de la etapa de factibilidad, esto con el fin de identificar inquietudes y analizar riesgos e información disponible; así como para la definición de criterios técnicos de revisión que se aplicarían durante la ejecución del contrato de los referidos estudios y para la recepción de su producto, en términos de la satisfacción del interés público.

2.24. Aunado a lo anterior, esto resulta de la falta de previsión para que durante el plazo establecido de la contratación de los estudios de factibilidad, se tomaran en cuenta las actividades necesarias de coordinación y tiempos estimados para el involucramiento oportuno de los actores que, de conformidad con sus competencias, y que de acuerdo con lo ya señalado, requerían su participación en el análisis, revisión y aprobación de su contenido.

2.25. Como se indicó, las debilidades señaladas limitaron disponer oportunamente de todos los criterios emitidos por parte de los actores del Sector de Infraestructura y Transporte, lo cual pudo comprometer la precisión de los resultados de los estudios de factibilidad que soportan la toma de decisiones del Proyecto.

---

[61] En relación con la coordinación interinstitucional la Sala Constitucional ha señalado: "Principio de Coordinación interadministrativa. Este constituye uno de los principios rectores de la organización administrativa, siendo que mediar coordinación entre todos los entes y órganos públicos al ejercer sus competencias y prestar los servicios que el ordenamiento jurídico les ha asignado. La coordinación, en cuanto asegura la eficiencia y eficacia administrativas, es un principio constitucional virtual o implícito que permea el entero ordenamiento jurídico administrativo y obliga a todos los entes públicos. Esta puede ser interorgánica –entre los diversos órganos que conforman un ente público no sujetos a una relación de jerarquía– o intersubjetiva, esto es, entre los entes públicos, cada uno con personalidad jurídica, presupuesto propio, autonomía y competencias específicas. La autonomía administrativa o de otro grado de cuya titularidad gozan los entes públicos los obliga a coordinar sus acciones, puesto que, no pueden estar sometidos recíprocamente a relaciones de jerarquía por su naturaleza interorgánica. La coordinación administrativa tiene por propósito evitar las duplicidades y omisiones en el ejercicio de las funciones administrativas de cada ente público, esto es, que sean desempeñadas de forma racional y ordenada; y se logra a través del establecimiento de niveles o canales fluidos y permanentes de información entre los entes públicos, todo lo cual se puede lograr a través de reuniones, informes o la creación de instancias formales de coordinación". (Resolución Nº 14678 - 2020 del 07 de Agosto del 2020, Sala Constitucional).

[62] Project Management Institute (2017), Guía para el análisis del negocio.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Indefinición sobre avales y cambios de alcance del Proyecto

2.26. El proyecto del Tren Eléctrico obtuvo dos avales por parte del Ministro de Obras Públicas y Transportes en el ejercicio de la Rectoría Sectorial. El primero de ellos para la inscripción del Proyecto en el BPIP a nivel de perfil, y el segundo a efecto de actualizar el Proyecto a nivel de factibilidad. Sin embargo, en el marco de lo acontecido se evidenció, como se detallará en los párrafos siguientes, una falta de definición en cuanto a los insumos y momentos procesales para la obtención del aval del Rector, así como de las circunstancias que configuraron un cambio de alcance en el Proyecto.

2.27. En relación con el segundo aval otorgado por la Rectoría Sectorial el 4 de febrero de 2020, debe indicarse que se emitió con miras a actualizar el Proyecto en el BPIP y versó únicamente sobre la factibilidad técnica del Proyecto. Sin embargo, el aval respecto a dicha factibilidad técnica no fue definitivo, sino que se otorgó de forma condicionada a que el INCOFER incluyera, en el estudio de factibilidad, un total de 14 cruces ferroviarios a desnivel indicados por la DGIT.

2.28. Por otra parte, dicho aval fue gestionado ante recomendación de MIDEPLAN, según lo indicó el INCOFER[63], debido al cambio de alcance cuando el Proyecto pasó de una infraestructura en viaducto a una infraestructura a nivel con cruces ferroviarios a desnivel. Por su parte, la SPS indicó que el cambio de alcance[64] se dio a partir de la etapa de prefactibilidad, dado que se generó un cambio en la conceptualización en cuanto a aspectos relacionados con la demanda proyectada, congestión del tránsito, integración intermodal y función deseada del Tren dentro de la estructura de desarrollo urbano y movilidad en la GAM. Al respecto, la normativa aplicable[65] del Sector Infraestructura y Transporte señala que los ajustes y modificaciones a proyectos de inversión pública de las instituciones, deben tramitar el aval del Ministro Rector cuando se presenta un cambio de alcance.

2.29. En contraste, la presentación de un aval del Ministro Rector no está expresamente solicitada en las Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública de MIDEPLAN cuando se trata de actualizaciones de proyectos por cambios de alcance en el BPIP[66]. A ello se suma la

---

[63] Oficio INCOFER-PE-UE-TRP-OF-0009-2021.

[64] "*...al modificarse el esquema constructivo que da pie a la infraestructura de soporte del proyecto, se generan impactos distintos en las variables del análisis, que deben ser reflejadas correctamente en las etapas definidas, evidenciando así, un cambio de alcance del proyecto*" (Oficio SPS-2021-45 del 25 de enero de 2021).

[65] Directriz 068-MOPT, Las instituciones que conforman el Sector Infraestructura y Transporte (desconcentradas y autónomas), deberán remitir a Dirección de Planificación Sectorial, todos los proyectos, planes y programas de inversión que vayan a desarrollar. / Procedimiento: *Actualización de proyectos de inversión pública en el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP) de MIDEPLAN*. Versión 01 (Código SPS-738-P008 de diciembre de 2015) y Versión 02 (código 738-PC08 del 28 de marzo de 2019). Objetivo: "*Actualizar según los avances o modificaciones de los proyectos que están registrados en el Banco de Proyectos de Inversión Pública de MIDEPLAN, según lo establecido en las Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública de las Instituciones que conforman el Sector Transporte e Infraestructura*."

[66] Las NTLP de MIDEPLAN en su artículo 1.18 establecen los requisitos que deben presentar los proyectos para la actualización en el BPIP, indicándose en sus incisos b) y c) la documentación que las instituciones deben presentar en las siguientes situaciones: /Para los proyectos que sufren modificaciones en los costos, demanda u otras variables que definen la rentabilidad del proyecto pero sin cambiar su alcance, las entidades deben presentar la justificación de las modificaciones del proyecto y las evaluaciones financiera y económica-social actualizadas./ Para los proyectos de arrastre que modifiquen su alcance o propósito, las

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

afirmación de ese Ministerio de Planificación Nacional en el oficio N.° MIDEPLAN-AINV-OF-UIP-006-2021, de que el paso de viaducto a infraestructura a nivel no corresponde a un cambio de alcance, dado que el área de cobertura y población objetivo definidas se mantienen, sin embargo, señaló que si hubo un cambio de alcance cuando se agregaron las líneas de Belén y Alajuela, es decir, cuando se sumaron las líneas 4 y 5.

2.30. Es así como, no existió precisión por parte del INCOFER, MIDEPLAN y la SPS respecto a los parámetros que determinaron un cambio de alcance en el Proyecto y las implicaciones que esto debió tener en el proceso de preinversión, en términos de los elementos que debieron ser objeto de valoración por parte del Ministro Rector del Sector en el aval conferido para incentivar la toma de decisiones más favorable al interés público; así como de la información relevante para MIDEPLAN en el ejercicio de sus competencias.

2.31. Lo anteriormente descrito, obedece a que la normativa del Proceso de Inversión Pública presenta vacíos en el marco de la actualización de proyectos en el BPIP, en cuanto a la emisión de avales, los roles y las responsabilidades por parte de los principales actores involucrados, pero que por su trascendencia es relevante que se encuentre regulado.

2.32. En esta línea procede señalar que la Planificación Nacional se encuentra regulada a partir de un enfoque sistémico en la Ley de Planificación Nacional.[67] Asimismo, el Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación (SNP)[68], refiere al concepto de sistema como el "conjunto articulado de instituciones, normas e instrumentos, dispuesto para la consecución de fines comunes." Dentro de ese concepto se incorporan como sujetos integrantes del sistema a MIDEPLAN, los Ministros rectores y las SPS, entre otros. Se establecen además, dentro de los principios que sustentan el sistema, el de adaptabilidad de las instituciones y los sistemas al entorno; la coordinación que supone un accionar articulado de las instituciones en el logro de los objetivos del SNP, desde un enfoque nacional, sectorial y regional; la integración para armonizar los instrumentos de planificación y la simplificación como elemento de una mayor comprensión.

2.33. En consecuencia, haber limitado la efectiva articulación según lo establecido en el SNP en cuanto a la coordinación en procura de la participación activa y oportuna de instancias competentes y la consecución sistemática del proceso de toma de decisiones con base en insumos definitivos y completos, lo cual pudo comprometer la valoración de los riesgos, beneficios e implicaciones que representan los cambios adoptados en el sistema propuesto de transporte de pasajeros, tales como la dinámica del transporte, la movilidad y el tránsito en la red vial.

2.34. Finalmente, como efecto agregado de las debilidades en las prácticas aplicadas durante la fase de preinversión del Proyecto descritas en los párrafos 2.1 al 2.25, se recarga en la etapa de estructuración el peso de considerar todos los elementos que resultan determinantes para orientar el Proyecto garantizando la satisfacción del interés público perseguido.

---

instituciones deben presentar el último documento de preinversión actualizado, en versión digital, según sus nuevos alcances, objetivos, plazos, costos, beneficios y productos.

[67] Ley de Planificación Nacional, Nº 5525 de 2 de mayo de 1974.

[68] Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación N° 37735-PLAN del 06/05/2013, art.2 inciso 47, art. 5 y 6.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

DEBILIDADES EN LA PLANIFICACIÓN DE LA FASE DE ESTRUCTURACIÓN DEL PROYECTO

2.35. El INCOFER incluyó como parte de los estudios de factibilidad el análisis de Valor por Dinero (VpD)[69], indicando que la modalidad APP es la más razonable y adecuada para los intereses de las Administraciones Públicas promotoras del Proyecto. Asimismo, el Instituto indicó a la Contraloría General que el Proyecto se encuentra en fase de estructuración. En ese sentido, una modalidad de contratación de APP debe cumplir con lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo N.° 41042, así como en los Lineamientos para la Aplicación de Criterios de Elegibilidad de los Proyectos de APP, y en la Ley de Concesiones N.° 7762 y su Reglamento.

2.36. Para acometer la estructuración del Proyecto, el Instituto estableció un cronograma[70] en el cual consta la planificación de esta fase[71]. Sin embargo, de la revisión de dicho cronograma, así como de las notas explicativas proporcionadas al Órgano Contralor[72], se identificaron omisiones e incongruencias sobre dicha planificación, que serán descritas en párrafos siguientes, las cuales tienen el potencial de comprometer la toma de decisiones que debe tener lugar en relación con el Proyecto.

2.37. **Primero,** no se evidencia que el INCOFER haya planificado actividades relativas a actualizar los estudios según corresponda, para demostrar que la configuración final del Proyecto que se defina en esta fase sigue siendo viable y satisface la necesidad pública, tanto en el caso en el que se desarrolle el proyecto total con la ejecución simultánea de todas las líneas, o de forma integral ejecutado por fases, propuesta que está actualmente en valoración, de conformidad con lo indicado en el oficio INCOFER-PE-UE-TRP-OF-0040-2021.

2.38. Lo anterior es particularmente relevante para el Proyecto, independientemente de la forma en cómo se estructure, pues según lo indicó el Instituto en el precitado oficio, a este nivel debe tomarse en consideración el impacto del COVID-19 tanto en la demanda de los sistemas de transporte público como en la situación fiscal de corto y mediano plazo del país, lo cual es indispensable a fin de

---

[69] El análisis de Valor por Dinero tiene el propósito de determinar la modalidad contractual más eficiente para desarrollar el proyecto. Al respecto, se comparó desarrollar el proyecto mediante un financiamiento tradicional versus un financiamiento extra-presupuestario bajo la modalidad de Asociación Público-Privados (APP), para lo cual se analizó la estimación del costo de los riesgos retenidos por la Administración Pública así como el costo de los riesgos transferidos al privado. (Estudios de Factibilidad del Proyecto (2020). Documento 03: "Análisis de riesgo y valor por dinero").

[70] En un cronograma, la finalidad de definir las actividades es identificar y documentar todas las actividades que deberían ser incluídas para lograr los objetivos; la de secuenciar las actividades es identificar y documentar las relaciones lógicas entre ellas; y la estimación de la duración de las actividades depende de elementos como la cantidad y tipo de recursos disponibles, la relación entre actividades, capacidades disponibles y trámites administrativos (Normas de INTECO: INTE/ISO 21500 "Directrices para la dirección y gestión de proyectos"; Guía de los Fundamentos para la Dirección de Proyectos [PMBOK Sexta Edición, PMI 2017]).

[71] En el cronograma se establecen las siguientes tareas: "Estudios de factibilidad", "Socialización", "Crédito en la Asamblea Legislativa", "Propuesta de optimización., "Involucramiento de terceros expertos", "Análisis de posibles escenarios", "Ajuste de Modelo financiero", "Propuesta para la unidad de supervisión y cálculo del canon del concesionario", "Reglamentación", "Exploración de mercado", "Borrador de cartel", "Protocolo para audiencia pública", "Audiencia Pública", "Valoración de observación y consolidación de un documento final", "Modelo tarifario ARESEP", "Criterio Dirección de Crédito Público", "Consolidación de documento final de Estructuración", "Presentación de Informe Final de Estructuración a Presidencia Ejecutiva".

[72] Mediante el oficio INCOFER-PE-UE-TRP-OF-0040-2021 del 07 de junio de 2021.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

ejecutar un proyecto que resulte fiscalmente sostenible en el tiempo. De tal forma, el manejo del riesgo de demanda y su incidencia en el proyecto deben ser abordados en la fase de estructuración.

2.39. Al respecto, los cambios que podrían generarse a mediano y largo plazo por el impacto del COVID-19, dado los nuevos patrones de movilidad por el grado de digitalización en la vida de las personas deben ser analizados, como lo son el teletrabajo, las compras en línea, el aprendizaje online, entre otros aspectos, los cuales configuran posiblemente la nueva normalidad y son elementos que podrían afectar la demanda estimada en la factibilidad del Proyecto. Sumado a ello, se debe considerar en esta revisión lo señalado en los párrafos 2.17 al 2.19, en lo referente a la atención de las observaciones del MOPT sobre la calibración del modelo de transporte público y la integración con el Proyecto de Sectorización.

2.40. Asimismo, es pertinente aclarar que la confirmación de viabilidad del Proyecto es particularmente crucial en el caso de desarrollar el proyecto por fases, en tanto esta forma de estructuración no sólo se verá impactada por los patrones de demanda en el contexto de la pandemia, sino por la dinámica propia de una operación por fases, la cual presupone no contar con toda la afluencia de pasajeros prevista originalmente. Además, este esquema implica diferir los costos y beneficios del Proyecto en el tiempo, con lo cual se configura una factibilidad financiera y económico social que podría ser diferente a la obtenida con el planteamiento original de la factibilidad, es decir, el de ejecutar todas las líneas del Proyecto en forma simultánea.

2.41. Frente a este tipo de circunstancias, el punto 1.18 de las Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública establece que para los proyectos que sufren modificaciones en los costos, demanda u otras variables que definen la rentabilidad del proyecto pero sin cambiar su alcance, las entidades deben presentar la justificación de las modificaciones del proyecto y las evaluaciones financiera y económica-social actualizadas. Lo anterior, como requisito para actualizar el Proyecto en el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP).

2.42. Al respecto, es preciso indicar que el BPIP es la base de datos que registra los proyectos de inversión pública independientemente de la fase del proyecto en que se encuentran, y es un componente del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) que provee información actualizada para la toma de decisiones sobre los proyectos de inversión en proceso de ejecución por las entidades públicas[73]. De esta forma, la actualización que se establece en las normas, lejos de constituir un mero trámite, en su finalidad busca apoyar el objetivo del SNIP, relativo a ordenar el proceso de inversión en la Administración Pública a efecto de concretar los proyectos más rentables financiera y socialmente para el país, desde el punto de vista del desarrollo económico, social y ambiental.

2.43. Así las cosas, el INCOFER debió prever en la planificación de la fase de estructuración, los pasos relevantes para confirmar la condición de viabilidad indicada, en acatamiento de la normativa aplicable, en resguardo al uso de los recursos públicos.

2.44. Finalmente, el presente hallazgo hace referencia a las posibilidades que hasta el momento el INCOFER ha manifestado que se encuentra valorando para estructurar, sean la ejecución simultánea de todas las líneas o el proyecto de forma integral ejecutado por fases. Sin embargo, es importante advertir que, si se define una configuración final donde se pierda de vista el Proyecto en su integralidad y por tanto la posibilidad de satisfacer la necesidad pública que dio origen a la iniciativa,

[73] La Directriz 084-MIDEPLAN, establece la necesidad de actualizar los proyectos al menos cada tres meses independientemente de la fase del ciclo de vida en la que se encuentra el proyecto.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

se podría estar en presencia de un cambio de alcance, lo anterior derivado de lo señalado por MIDEPLAN en el párrafo 2.29 de este informe, con respecto a la incorporación de las líneas 4 y 5 y ante tal escenario, de acuerdo con el punto 1.18 de la normativa de MIDEPLAN, ameritaría nuevamente la presentación del último documento de preinversión actualizado, según sus nuevos alcances, objetivos, plazos, costos, beneficios y productos.

2.45. **Segundo,** el Decreto Ejecutivo N.° 41042-H establece un procedimiento para identificar y cuantificar en cada caso concreto si el esquema generado mediante un contrato de APP produce algún impacto a las finanzas públicas, o alguna contingencia que pueda afectar a futuro. En este marco, el INCOFER debe aportar a la Dirección de Crédito Público (DCP) lo siguiente: a) la documentación del proyecto generada a partir de la Guía de MIDEPLAN (entendiéndose que esto alude a documentación actualizada del Proyecto, en consonancia con lo indicado respecto de la aplicación del punto 1.18 de las NTLP); b) la estructura financiera-económica que refiera a la viabilidad del proyecto y proyecciones financieras considerando costos de capital, operación, mantenimiento y financieros; c) los estudios de viabilidad para desarrollar el proyecto mediante APP en comparación con otras formas de financiamiento y contratación administrativa; d) los análisis y asignación de riesgos del proyecto; e) la propuesta del cartel de licitación y f) otra información que resulte necesaria.

2.46. Sin embargo, no consta en el cronograma aportado, que el INCOFER haya planificado actividades para confirmar en la fase de estructuración que la modalidad APP es la idónea para desarrollar el Proyecto en consideración de la estructuración final que se defina, dado que en el cronograma no se acredita dicha confirmación ni tampoco se identifican las actividades asociadas al entregable d) indicado en párrafo anterior, sobre el análisis y asignación final de riesgos del Proyecto, siendo lo anterior necesario para la toma de decisiones para gestionar, ante la DCP, el criterio sobre la valoración de compromisos y contingencias fiscales. En este sentido, lo que el INCOFER incorporó en el cronograma sobre ese trámite ante la DCP fue la actividad asociada al "Ajuste de Modelo financiero" y lo que respecta a la actividad de "Criterio Dirección de Crédito Público" se indicó mediante oficio INCOFER-PE-UE-TRP-OF-0040-2021 que corresponde al proceso formal de solicitud de dicho criterio.

2.47. **Tercero**, en cuanto a las actuaciones preparatorias que deben cumplirse según lo dispuesto en la Ley General de Concesiones y su Reglamento, el cronograma no detalla la planificación de actividades asociadas a gestionar ante SETENA[74] la Viabilidad Ambiental Potencial[75], que constituye un requisito para que el INCOFER pueda llevar a cabo cualquier gestión previa ante entidades bancarias u otras entidades estatales o privadas[76], tales como la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), sobre la estructura tarifaria. Por su parte, no consta que se haya

---

[74] Mediante oficio SETENA-SG-0881-2021 del 06 de julio de 2021, indicó que para el caso del expediente administrativo N.° D1-0574-2019-SETENA vigente del Proyecto: "*...no ha sido solicitada ante esta Secretaría por parte del desarrollador (INCOFER) el otorgamiento de la Viabilidad Ambiental Potencial (VAP). En este caso el desarrollador solo solicitó a la SETENA, la fijación de los Términos de Referencia para la Presentación del Estudio de Impacto Ambiental (EsIA). Por lo tanto, el expediente administrativo N° D1-0574-2019-SETENA, no cuenta con VAP".*

[75] Visto bueno ambiental, de tipo temporal, que otorga la SETENA a aquellas actividades, obras o proyectos que realizan la Evaluación Ambiental Inicial y todavía requieren de la presentación de otros documentos de Estudio de Impacto Ambiental (EIA) para la obtención de la Viabilidad Licencia Ambiental (VLA) definitiva. (Decreto Ejecutivo N.° 31849-MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC, Artículo 3)

[76] Sentencia N.° 0153-2012-VI del Tribunal Contencioso Administrativo. Decreto Ejecutivo N.° 31849-MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC en su Artículo 11.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

previsto realizar las diligencias necesarias para hacer constar que se dispondrá de los recursos humanos, materiales y la capacidad operativa para verificar la correcta ejecución del objeto del contrato.

2.48. Tampoco se evidencia la planificación de actividades asociadas para estimar el tiempo requerido en la gestión de las expropiaciones, plazo que será necesario determinar previo a la elaboración de los términos de referencia, lo anterior pese al riesgo de impactar negativamente el desarrollo del Proyecto, en tanto podría implicar[77] retrasos y sobrecostos atribuibles a la Administración, dado que este sería un riesgo que le fue asignado en el análisis de riesgos efectuado en la factibilidad de este Proyecto. La relevancia del tema de gestión de expropiación se contempla en el Decreto N° 42022-MOPT[78] donde se establece que los términos de referencia deben adecuarse, de manera que se incluya un tiempo de "Gestión del Suelo"[79] entre la etapa de diseño y la etapa de ejecución, incorporando información requerida por la Dirección de Adquisiciones de Bienes Inmuebles (DABI) para la identificación de expropiaciones.

2.49. Por su parte, no se muestra en el cronograma actividades referentes al análisis de la incidencia del proyecto del Tren Eléctrico en el cumplimiento de la regla fiscal[80], con el propósito de determinar si su ejecución resulta viable o no al amparo de las normas que regulan su aplicación, de conformidad con lo establecido en los artículos 5, 9, 11, 13 y 19 del título IV de la Ley 9635, así como en el artículo 26 del Reglamento del Título IV de la Ley 9635, Decreto Ejecutivo N.° 41641. Esto es crucial al considerar el escenario aplicable a los siguientes años, en los que la situación fiscal conlleva a un mayor límite en el crecimiento del gasto, incluso el de capital, asunto que se abordará más detalladamente en el siguiente hallazgo de este informe.

2.50. **Cuarto**, no se observa en las actividades que fueron establecidas por el INCOFER en el referido cronograma, un orden lógico y sucesivo, siendo que carece de relaciones de dependencia, hitos y ruta crítica, que permita asegurar un correcto seguimiento y control de la planificación realizada, y a su vez facilite la toma de decisiones y mitigue la reproducción de las debilidades identificadas en la fase de preinversión. Por ejemplo, se incluye el rubro denominado *"Involucramiento de terceros expertos"* se tiene previsto para finalizar en mayo de 2021, aunque según se indicó en la nota explicativa aportada por el INCOFER, aún en junio de 2021 se encontraba en análisis el informe técnico aportado por el Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos (CFIA).

2.51. Sobre este asunto es importante destacar la complejidad que revisten las observaciones vertidas por expertos como el citado Colegio Profesional, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) y Fondo Verde, en tanto versan sobre aspectos que podrían incidir en la viabilidad y bancabilidad del Proyecto. Específicamente el BID recomendó desarrollar el Proyecto en fases, reconocer las incertidumbres en las proyecciones de pasajeros y que el INCOFER asuma el riesgo de demanda en la operación; así también, incorporar obras de infraestructura adicionales para mejorar el desempeño operativo y mitigar impactos

---

[77] Informe N.° DFOE-IFR-IF-00008-2018.

[78] Oficialización de la estrategia para la atención de los procesos de adquisición de derechos de vía y relocalización de servicios de los proyectos vinculados a los Planes Nacionales de Desarrollo y al Plan Nacional de Transportes.

[79] Relacionado con la gestión de expropiaciones.

[80] El INCOFER mediante oficio INCOFER-PE-UE-TRP-OF-0050-2021 señaló que sí consideró la incidencia del proyecto en el cumplimiento de la regla fiscal, empero, de la información remitida, no se aprecia un análisis cuantitativo que demuestre con datos dicha información.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

negativos en el sistema de movilidad, así como replantear el plan operativo a fin de optimizar la cantidad de vehículos rodantes.

2.52. Sin embargo, en el cronograma no consta que se haya previsto dejar plenamente analizadas y resueltas, por parte de la Administración, todas las observaciones de terceros previo a la elaboración del "*Borrador de cartel*", en tanto la fecha de cierre de este rubro y la del *"Involucramiento de terceros expertos",* son coincidentes. Tampoco el INCOFER ha resuelto lo recomendado por el BID acerca incorporar las obras de infraestructura adicionales, dado que señaló[81] lo siguiente: *"... es criterio de esta Unidad Ejecutora que las obras de infraestructura adicionales recomendadas por el BID serán incluidas como anexo dentro del expediente licitatorio, de modo que los posibles oferentes puedan considerarlas en las reuniones pre-cartelarias...".*

2.53. En cuanto al rubro en el cronograma denominado "*Crédito en la Asamblea Legislativa*", se estimó que finaliza en agosto de 2021, sin embargo, en línea con la configuración final del Proyecto que llegue a definir el INCOFER, no se identifica en la nota explicativa aportada, que se esté previendo realizar las gestiones necesarias, que permitan determinar la vigencia de las condiciones del crédito que se encuentra en trámite ante la Asamblea Legislativa respecto al proyecto que finalmente se defina, tomando en consideración el resultado del criterio de validación que emita la DCP.

2.54. Las debilidades identificadas contrastan con el deber de la Administración de ejecutar sus acciones dentro de un marco que proporcione seguridad en el cumplimiento de sus objetivos; en este sentido la LGCI establece la obligación de que esas actividades se adopten con miras a la protección y conservación del patrimonio público y a la garantía de la eficiencia y eficacia de sus operaciones en apego al ordenamiento técnico y jurídico que corresponda, de conformidad con el artículo 8 de esa norma. Para lo anterior, el ordenamiento exige acciones que de manera razonable garanticen la correcta planificación y gestión de los proyectos que se promuevan, según lo establece el apartado 4.5.2 de las Normas de Control Interno para el Sector Público.

2.55. En complemento de lo anterior, la actividad de los entes públicos deberá asegurar la continuidad, eficiencia y adaptación de los servicios que suministra a la población para satisfacer sus necesidades, motivado en actos ajustados a las reglas unívocas de la ciencia y la técnica, con una visión integrativa del ordenamiento jurídico como garantía a la satisfacción del fin público considerando valores como seguridad jurídica y con una adecuada motivación de sus actos, según se tiene de los artículos 4, 7.1, 10.1, 16, 113 y 136 de la Ley General de la Administración Pública.

2.56. Las situaciones encontradas responden a que la fase de estructuración en la que el INCOFER manifiesta encontrarse, no se encuentra normada en el ciclo de vida de proyectos de inversión pública, por lo que no resulta claro el alcance de las acciones que se deben abarcar ni el orden en que deben ser desarrolladas, en el contexto de un proyecto planificado bajo la modalidad de APP. En este sentido, MIDEPLAN ha resaltado[82] que *"... las actividades, procedimientos y puntos de control deben ser establecidos por la institución responsable del proyecto, ya que es la única que puede controlar estos aspectos. En este sentido, el responsable del proyecto y su equipo de trabajo tienen la responsabilidad de realizar una revisión integral del marco normativo para el cumplimiento de los procedimientos, puntos de control y actividades que le aseguren una adecuada gestión del proyecto en cumplimiento de lo establecido por MIDEPLAN, Ministerio de Hacienda, CNC, Contraloría General de la República (CGR) y cualquier otro involucrado".*

---

[81] Incofer-PE-UE/TRP-0021-2021 del 24 de marzo de 2021.

[82] Oficio MIDEPLAN-DM-OF-0820-2021 del 13 de agosto de 2021.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

2.57. Al respecto, las buenas prácticas[83] señalan que en la estructuración de una APP se reevalúan o confirman análisis previos si fuese necesario (económico, financiero, comercial - potencialmente incluyendo un nuevo test de mercado- y el análisis de asequibilidad); también se actualiza VpD en función de la decisión final de los riesgos retenidos y transferidos, para demostrar que con la última asignación de riesgos sigue siendo más eficiente realizar el proyecto mediante APP. A su vez, se perfecciona la estructura financiera, la definición del mecanismo de pago y se perfila un borrador de contrato para su emisión con el pliego de la licitación, para así avanzar con la siguiente fase del proyecto, correspondiente a la licitación. Ello, de conformidad con la siguiente figura.

Figura N.° 3

Fases del ciclo de vida de una APP

Fuente: Elaboración propia con base en la Guía de la Certificación en Asociaciones Público Privadas de APMG.

2.58. En consecuencia, existe el riesgo de que el INCOFER avance a la fase siguiente sin ejecutar todas las actividades, análisis y actualizaciones necesarias en la fase de estructuración, que le permita la toma de decisiones debidamente fundamentada y razonada en beneficio del interés público y resguardo de la Hacienda Pública. Aunado a ello, el no efectuar una correcta gestión de la fase de estructuración del Proyecto podría incidir en la escogencia del modelo de APP aun cuando no resulte conveniente de frente a otras opciones de gestión, o un débil abordaje de los riesgos a asignar en función de la capacidad de cada parte para asumir la responsabilidad de gestionarlos; lo cual podría acarrear como resultado el no contar con una definición clara del objeto contractual, poco interés de los potenciales oferentes, deficiencias en la ejecución y operación del proyecto e incertidumbre sobre el aporte anual estatal que deriven en costos económicos y sociales para el país, entre otros aspectos.

OMISIÓN EN EL ANÁLISIS DE RIESGOS FISCALES DEL PROYECTO DEL TREN ELÉCTRICO

2.59. Para el desarrollo del proyecto del Tren Eléctrico se iniciaron trámites de autorización de un crédito externo ante la Asamblea Legislativa, con la finalidad de financiar el aporte de capital por US$ 550,0

[83] Referencia internacional: ABD, ERB, IDB, IsDB, PPIAF y WBG. (2016). La Guía de la Certificación en Asociaciones Público-Privadas de APMG. https://ppp-certification.com/sites/www.ppp-certification.com/files/documents/V4%20-%20Spanish%20Guide%20-%2024.03.2020.pdf.
Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2016). La gobernanza de las alianzas público-privadas. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-gobernanza-de-las-alianzas-p%C3%BAblico-privadas-Un-an%C3%A1lisis-comparado-de-Am%C3%A9rica-Latina.pdf.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

millones que permita cubrir una parte del costo de la construcción del proyecto. Adicional a esta operación de crédito, el país debe asumir un pago anual por un monto que oscila entre los US $50,0 millones y US $160,0 millones, para el financiamiento de los gastos de operación del Proyecto durante el plazo de la concesión[84], según los estudios de factibilidad. Sin embargo, el Proyecto no se ha sometido a un análisis integral de los riesgos y contingencias fiscales para estimar el impacto fiscal de esta iniciativa, pese a su magnitud y complejidad, así como el contexto de estrechez fiscal imperante.

2.60. Es así como, el proyecto cuenta con las autorizaciones por parte del MIDEPLAN, Banco Central de Costa Rica (BCCR)[85], DCP y la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda[86] para la tramitación del crédito, sin que a la fecha se cuente con un análisis integral de los riesgos fiscales del Proyecto; aunque al menos el BCCR sí advierte sobre la necesidad de tomar medidas fiscales oportunas. El recuento de las autorizaciones se detalla en la figura N.° 4.

Figura N.°4

Autorizaciones para la contratación del endeudamiento público

Fuente: Elaboración propia, 2021.

2.61. Al respecto, el dictamen del BCCR advirtió acerca de la alta incertidumbre de la magnitud que tendrá la emergencia sanitaria causada por el COVID-19 sobre las finanzas públicas; y, con respecto al aporte para el pago anual, señaló que el Ministerio de Hacienda deberá tomar las medidas fiscales oportunas para proveer los recursos y cumplir con la regla fiscal. Además, de estimar el impacto

[84] Concesión de obra con servicio público: contrato administrativo por el cual la Administración encarga a un tercero, el cual puede ser persona pública, privada o mixta, el diseño, la planificación, el financiamiento, la construcción, la conservación, la ampliación o la reparación de cualquier bien inmueble público, así como su explotación, prestando los servicios previstos en el contrato a cambio de contraprestaciones cobradas a los usuarios de la obra, a los beneficiarios del servicio o de contrapartidas de cualquier tipo pagadas por la Administración concedente. (Ley N.° 7762, Art. 1).

[85] Oficio JD-5925/07 del 30/03/2020.

[86] Oficio STAP-0794-2020 del 03/04/2020 mediante el cual se emite el acuerdo de autorización para la contratación del crédito.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

fiscal de la iniciativa y, de ser necesario, tomar medidas compensatorias para mantener la sostenibilidad fiscal.

2.62. Por su parte, el Ministerio de Hacienda indicó[87] que el respaldo del análisis de los riesgos y contingencias del Proyecto fueron los informes de recomendación de la DCP y el informe de aprobación del financiamiento emitido por la Autoridad Presupuestaria. Sin embargo, no evidencian estos documentos[88] un análisis integral de riesgos fiscales[89] que contemple al menos[90] el análisis de las consecuencias probables, la implementación de medidas de mitigación e incorporación de los valores esperados en los análisis de sostenibilidad fiscal, en fondos y/o reservas de contingencia y en otros instrumentos de mitigación. Asimismo, el Ministerio de Hacienda señaló[91] que el proyecto del Tren Eléctrico está considerado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021-2025 (MFMP)[92], no obstante, de la revisión efectuada al citado MFMP, no se realiza mención propiamente a la iniciativa y por la temporalidad, no consideraría el plazo de construcción y operación del Proyecto del Tren Eléctrico.

2.63. Tampoco se identifica una valoración preliminar de las fuentes de financiamiento para cubrir las obligaciones financieras asociadas a los aportes y las contingencias fiscales que el Estado debería asumir; respecto de lo cual el Ministerio de Hacienda indicó[93] que estas serán cubiertas con los recursos ordinarios por la recaudación de impuestos o aquellos obtenidos por la vía del endeudamiento público, sin brindar mayor detalle técnico al respecto.

2.64. Sobre el particular, al momento de emitirse la autorización del endeudamiento de crédito público por parte del Ministerio de Hacienda, no se contó con un análisis preliminar que determinara los límites permisibles fiscales (aporte anual máximo) que podría asumir el Estado durante todo el período de la concesión. En ese sentido, las obligaciones financieras que el Estado asumiría, asociadas a los aportes y las contingencias fiscales definidas en la estructuración, se constituirán en la práctica como un destino específico, por lo que deben ser gestionados bajo los principios básicos que enmarcan estos destinos, a fin de garantizar la oportuna atención de dichos compromisos.

2.65. Es así como, la propuesta general de financiamiento establecida en la factibilidad del Proyecto, carece de una valoración previa de carácter fiscal, pese a su magnitud y complejidad; así como el

---

[87] Oficio DVME-0225-2021 05 de mayo de 2021.

[88] Según la revisión efectuada a los oficios: MIDEPLAN-DM-OF-0299-2020 del 06/03/2020 referente a la aprobación final de inicio de trámites para obtener un crédito público por parte de MIDEPLAN; JD-5925/07 del 30/03/2020 el cual contiene el dictamen favorable del BCCR; Informe Técnico N.° 06-2020 del 31 de marzo de 2021 y oficio DCP-0137-2020 del 31/03/2020 emitido por la Dirección General de Crédito Público (DGP) referente a la autorización para contratar operaciones de crédito público y el oficio STAP-0794-2020 del 03/04/2020 de la Autoridad Presupuestaria mediante el cual se emite el acuerdo de autorización para la contratación del crédito.

[89] Desviaciones de corto y mediano plazo de las variables fiscales (ingresos, gastos, activos, pasivos) respecto de las proyecciones realizadas para el presupuesto. Los riesgos fiscales derivan de diferentes fuentes y pueden tomar formas diversas. Usualmente se clasifican en riesgos económicos, riesgos específicos, riesgos estructurales o institucionales. (Decreto Ejecutivo 41042).

[90] Riesgos fiscales en Costa Rica, Departamento de Política de Endeudamiento Público y Relación con el Inversionista Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

[91] Oficio DVME-0225-2021 05 de mayo de 2021.

[92] Este documento se encuentra disponible en el sitio web del Ministerio de Hacienda, el cual puede ser consultado en el siguiente enlace: https://www.hacienda.go.cr/docs/608839c155172_20210426_MFMP%202021-2025%20VF.pdf

[93] Oficio DVME-0225-2021 del 05 de mayo de 2021.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

contexto de estrechez fiscal imperante, y el agravamiento de esta circunstancia dados los efectos de la pandemia por el COVID-19. Al respecto, en la opinión al proyecto de ley N.° 2241, la Contraloría General señaló[94] que, al margen del contrato de crédito, resulta importante no sólo contar con escenarios que permitan cuantificar los montos adicionales que el Estado deberá aportar al proyecto, sino también identificar la fuente de ingresos que los financiará, dada la situación fiscal que afronta el país, con el fin de evitar obligaciones futuras para las cuáles no se tenga una fuente de financiamiento plenamente identificada.

2.66. Lo anterior, cobra relevancia al tratarse de un Proyecto en que, de acuerdo con los resultados de los estudios de factibilidad, la estimación del aporte estatal anual sería de gran impacto. A manera de ilustración, dicho aporte podría ascender a una suma equivalente al 24,1% del presupuesto del MOPT y sus Consejos adscritos[95], o bien aproximadamente 12 veces más que el presupuesto inicial del INCOFER para el 2021[96], situación que debe ser considerada de cara a las implicaciones que tendría dicho aporte en los cálculos de cumplimiento de regla fiscal, tal como lo ha indicado tanto el Banco Central[97] y el mismo Ministerio de Hacienda[98], así como de otras variables fiscales que podrían incidir en la sostenibilidad de las finanzas públicas.

2.67. Todo lo antes descrito contrasta con las Normas de Control Interno para el Sector Público, las cuales establecen que las actividades de control deben ser congruentes con los riesgos que se pretende administrar, lo que conlleva a su dinamismo de acuerdo con el comportamiento de esos riesgos[99]. Así la Ley General de Control Interno[100], señala en cuanto a la valoración de riesgo, el deber de la Administración de identificar y analizar los riesgos relevantes asociados al logro de objetivos, así como el análisis de su efecto posible, su importancia y probabilidad de que ocurran, a fin de decidir las acciones que se tomarán para administrarlos.

2.68. Dado que actualmente se prevé gestionar el proyecto mediante una APP, es importante indicar que según las buenas prácticas contenidas en la Guía de la Certificación en APP de APMG, en la fase de evaluación y preparación de proyectos (ver figura N.°3) se debe demostrar que el proyecto es fiscalmente responsable[101] y asequible[102] presupuestariamente para confirmar que el gobierno tenga

---

[94] Oficio DFOE-IFR-0393 del 22 de junio de 2020.

[95] El aporte anual del Estado al proyecto del Tren eléctrico, según estimaciones del INCOFER podría oscilar entre US$ 50,0 millones y US$ 160,0 millones, sumas que representan un 7,5% y un 24,1% del presupuesto 2021 asignado al MOPT, tipo de cambio de referencia ¢618,81 del 7 de mayo de 2021.

[96] El presupuesto inicial 2021 del INCOFER es de ¢7.592,8 millones.

[97] Oficio JD-5925/07 del 30/03/2020 emitido por el BCCR.

[98] Oficio DCP-0137-2020 del 31/03/2020 emitido por la Dirección General de Crédito Público (DGCP) y oficio STAP-0794-2020 del 03/04/2020 de la Autoridad Presupuestaria.

[99] Sección 4.2 Requisitos de las actividades de control y sección 4.5.2 Gestión de proyectos.

[100] Ley General de Control Interno, Artículo 14.

[101] La Responsabilidad fiscal es cuando los requisitos de ingresos generales del proyecto están dentro de la capacidad de los usuarios, de la Autoridad Pública, o ambos, para el pago de los servicios de infraestructura. Esto implica controlar el costo fiscal del proyecto, tanto en lo que se refiere a pagos regulares como a riesgo fiscal, y establecer si esto se puede acomodar dentro de un presupuesto prudente y otras limitaciones fiscales. (Banco Interamericano de Reconstrucción y Desarrollo, Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo y Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, Asociaciones Público-Privadas Guía de Referencia Versión 2.0).

[102] Un proyecto de inversión es asequible si el gasto y los pasivos contingentes que implica el proyecto se pueden acomodar dentro de los niveles actuales de gasto e ingreso del Gobierno y si también se puede suponer que dichos niveles se mantendrán y podrán mantenerse en el futuro. (OECD, 2012,

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

la capacidad de asumir los compromisos fiscales previstos, análisis que debe ser nuevamente confirmado en la fase de estructuración del proyecto.

2.69. La situación encontrada obedece a que la normativa costarricense contempla el análisis de riesgos y contingencias fiscales únicamente en proyectos de asociaciones público privadas (APP) en el Decreto Ejecutivo N.° 41042, pero en una etapa avanzada del proceso, previo a la licitación y adjudicación del proyecto; lo cual contrasta con la buena práctica que establece este tipo de análisis de forma oportuna y transparente (La Guía de la Certificación en Asociaciones Público-Privadas de APMG, 2016).

2.70. Solventar lo descrito recae en el Ministerio de Hacienda[103] y MIDEPLAN, en tanto el primer ministerio tiene un rol fundamental en el marco de la responsabilidad fiscal del país, siendo que dentro de sus funciones se encuentra velar por que la asignación presupuestaria para los proyectos de inversión pública sea congruente con la política fiscal vigente y la forma de su financiamiento a corto, mediano y largo plazo[104], y respecto a MIDEPLAN, ejerce la Rectoría técnica del Sistema Nacional de Inversión Pública, y posee, entre otras funciones, la coordinación de los procesos de planificación del desarrollo del país; así como promover la efectividad en la gestión pública[105].

2.71. Aunado a ello, en el marco de una APP, la DCP no cuenta con un instrumento oficializado que regule el contenido de los aspectos mínimos que deben contemplarse en el análisis del impacto fiscal de estas iniciativas, así como las actividades, roles y responsabilidades para la emisión del criterio que en esa materia debe emitir esa Dirección, en cumplimiento del artículo 8 del Decreto Ejecutivo N.° 41042-H.

2.72. Por consiguiente, el no haber sometido previamente este Proyecto a un análisis oportuno de riesgos y contingencias fiscales, puede limitar la toma de decisiones en la fase de estructuración. A su vez, se compromete la suficiencia de los recursos, lo que puede afectar los resultados del Proyecto, así como la capacidad de honrar las erogaciones que se asumen con esta iniciativa y eventualmente afectar la sostenibilidad fiscal del país.

3. Conclusiones

3.1. De conformidad con la auditoría efectuada se concluye que el proyecto del Tren Eléctrico cuenta con estudios de preinversión, lo cual es congruente con la normativa aplicable respecto a la formulación y evaluación de proyectos. Sin embargo, no cumplió con una secuencia lógica y ordenada al efectuar estos estudios, de forma que el producto de una etapa finalizada fuera el insumo para la toma de decisiones respecto a la siguiente. Tampoco consideró el involucramiento oportuno previo a iniciar la etapa de factibilidad de actores del Sector con competencias técnicas y/o sectoriales de interés para la planificación del Proyecto.

"Recommendation on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships", www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf.)

[103] Es el Rector del Sistema de Administración Financiera de acuerdo con el art. 27 de la Ley N.° 8131.

[104] Artículo 12 inciso c) del Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública, Decreto Ejecutivo N.º 34694-PLAN-H.

[105] Artículo 19. Decreto Ejecutivo N.º 37735-PLAN, Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

3.2. De esta forma, se limitó la toma de decisiones dado que no se contó con la valoración de todos los insumos y criterios que fortalecieran los términos de referencia de la contratación de los estudios de factibilidad, así como la oportuna identificación y gestión de los riesgos asociados al Proyecto; e incluso debió mediar un aval condicionado al Proyecto por parte del Ministro Rector del Sector de Infraestructura y Transporte, para la incorporación de cruces ferroviarios adicionales que debían ser a desnivel. Por lo que las implicaciones del manejo dado al proyecto del Tren Eléctrico en la fase de preinversión, recargan en la fase de estructuración, el peso de retomar todos los elementos que resultan determinantes para decidir sobre la continuidad de la iniciativa y que mejor satisfaga al interés público y el resguardo de la Hacienda Pública.

3.3. El INCOFER argumenta encontrarse en la fase de estructuración del Proyecto, y en este marco, atiende la normativa de control en lo relativo a contar con un cronograma para su planificación. No obstante, el cronograma no contempla todas las actividades que deben ser ejecutadas para asegurar que ante modificaciones en el Proyecto como por ejemplo en las condiciones de demanda, costos y otras variables que están en análisis, realice la actualización de las evaluaciones financieras y económica-social así como las justificaciones correspondientes ante MIDEPLAN. Tampoco contempla dicho cronograma actividades asociadas a la actualización de la distribución y asignación de riesgos, ni a confirmar la modalidad idónea de contratación para su desarrollo. Aspectos que podrían llevar a que el INCOFER avance a la siguiente fase sin ejecutar todas las actividades que le permitan la toma de decisiones debidamente fundamentada y razonada.

3.4. Dada la naturaleza del Proyecto, es indispensable que este sea sometido a un análisis integral de riesgos y contingencias fiscales, mediante el cual se determine el aporte máximo (límite presupuestario) que podrá asumir el Estado durante todo el periodo bajo la modalidad de ejecución que determine finalmente la Administración, donde se contemple la estabilidad y sostenibilidad fiscal, el monto de fondos y/o reservas para cubrir riesgos directos y contingentes; así como la valoración de las fuentes de financiamiento para cubrir dichos compromisos y su posible incidencia en el cumplimiento de regla fiscal, aspectos que al momento de la emisión del presente informe se encuentran pendientes.

3.5. Este Proyecto está sujeto al efecto de la emergencia sanitaria del COVID-19 y como se indicó, a la situación de déficit fiscal que enfrenta el país. En esta coyuntura, diversos actores externos han planteado observaciones, entre ellas la posibilidad de que el Estado desarrolle el Proyecto por fases y asuma el riesgo de demanda. En ese sentido, el INCOFER ha manifestado la posibilidad de desarrollar el proyecto con la ejecución simultánea de todas las líneas, o de forma integral ejecutado por fases. La situación anterior podría implicar cambios en el alcance, tiempo, costo, beneficios y por ende en los compromisos y contingencias fiscales que adquiera el país.

3.6. En línea con lo anterior, la estimación de la demanda de los estudios de factibilidad no contempló la modelación de la integración con el proyecto de Sectorización de autobuses, asimismo, dado que los citados estudios se finalizaron en febrero de 2020 no considera los cambios en los patrones de movilidad por efecto del COVID-19 así como las implicaciones en la estimación de desarrollar el proyecto por fases. Lo anterior cobra mayor relevancia dado que el estudio de factibilidad considera que al tercer año de operación del Proyecto se alcanzaría un 90% de la demanda estimada, aspectos que agregan un mayor grado de incertidumbre en el número de usuarios que utilizarían el tren eléctrico, lo cual puede influir en el funcionamiento del sistema, en los beneficios del Proyecto y en la incidencia del aporte anual del Estado.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

3.7. Asimismo, este informe pone de relieve la importancia de involucrar y articular a los diferentes actores con competencias técnicas y/o sectoriales, en los diferentes proyectos que formen parte del Sector, así como conciliar las posiciones derivadas de esas interrelaciones, a fin de contar con la solidez necesaria para lograr una eficiente gestión de los proyectos, evitando reprocesos, que repercuten en la optimización de los recursos y por tanto el resguardo de la Hacienda Pública.

3.8. Las brechas que presenta nuestro país en desarrollo de infraestructura tienen incidencia en el crecimiento económico y el desarrollo social, es por ello que resulta fundamental la articulación institucional a efectos de planificar y desarrollar proyectos que mejoren el sistema de transporte público; con una visión que garantice la integración con distintos modos de transporte; en ese sentido las iniciativas del Sector deben asegurar que contribuirán a mejorar la movilidad de las personas y a potenciar el bienestar de la población.

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, Nro. 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 Nro. R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta N.° 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 ELIZABETH BRICEÑO JIMÉNEZ, EN SU CALIDAD DE PRESIDENTA EJECUTIVA DEL INCOFER O A QUIÉN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

4.4. Ajustar el cronograma de planificación de la fase de estructuración del Proyecto del Tren Eléctrico para que incluya todas las actividades que deben ser ejecutadas y las coordinaciones necesarias con las distintas instancias del MOPT con competencias técnicas y/o sectoriales, contemplando un orden lógico y sucesivo, inclusión de relaciones de dependencia, hitos y ruta crítica, de forma que se solventen las debilidades señaladas en los párrafos 2.34 al 2.58 de este informe. Incorporar, en el citado cronograma, los puntos de control (intermedios y finales) definidos por parte del Consejo Directivo del INCOFER de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 4.6. Enviar este cronograma para conocimiento del Consejo Directivo. Remitir a la Contraloría General una certificación en la

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

que consten los ajustes al cronograma y su remisión al Consejo Directivo, en un plazo máximo de tres meses contados a partir de la recepción de este informe.

4.5. Determinar las modificaciones en las premisas y variables establecidas en los estudios de factibilidad del Proyecto del Tren Eléctrico, respecto a la configuración que se defina, considerando los elementos indicados en los párrafos 2.34 al 2.44, 2.51 al 2.52 de este informe de auditoría. Elaborar, con base en los resultados de lo anterior, una propuesta de actualización del Proyecto que permita decidir sobre su viabilidad, de conformidad con lo siguiente: 1) en caso de modificaciones en los costos, demanda u otras variables que definen la rentabilidad del proyecto; la actualización de las evaluaciones financieras y económica-social y las justificaciones correspondientes, de conformidad con el inciso b) del artículo 1.18 de las Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de MIDEPLAN; 2) en caso de que se modifique el alcance o propósito del proyecto; la actualización de los estudios de factibilidad en concordancia con el inciso c) del artículo 1.18 de las referidas Normas Técnicas; 3) en caso de que el proyecto sea viable como resultado de lo anterior; realizar el análisis preliminar de riesgos y contingencias fiscales y la actualización de los estudios de Valor por Dinero o viabilidad para confirmar que la modalidad de Asociación Público Privada (APP), es la idónea en comparación con otros modelos o formas de contratación administrativa, de conformidad con la distribución y asignación de riesgos correspondiente (ver párrafos 2.45 y 2.46). Enviar la propuesta de actualización del proyecto al Consejo Directivo de INCOFER considerando los puntos 1, 2 y 3 según corresponda, para que resuelva sobre la continuidad del Proyecto. Remitir a la Contraloría General una certificación en la que conste la remisión de esa propuesta al Consejo Directivo en un plazo máximo de seis meses contados a partir de la recepción de este informe.

AL CONSEJO DIRECTIVO DEL INCOFER

4.6. Establecer los puntos de control necesarios (intermedios y finales) que debe ejercer ese órgano colegiado respecto al proyecto del Tren Eléctrico. Instruir a la Presidencia Ejecutiva del INCOFER la incorporación de los referidos puntos de control en el cronograma requerido en la disposición 4.4. Lo anterior con el propósito de que el Consejo Directivo cuente con los insumos necesarios que le permitan la toma de decisiones respecto a la continuidad del Proyecto para asegurar la satisfacción del interés público y el resguardo de la Hacienda Pública. Remitir a la Contraloría General, en un plazo máximo de dos meses contados a partir de la recepción de este informe, el acuerdo en el que se acredita que se definieron los puntos de control necesarios. (ver párrafos 2.34 al 2.58).

4.7. Resolver sobre la continuidad del proyecto del Tren Eléctrico tomando en consideración lo contemplado en el artículo 6 inciso i) del Decreto Ejecutivo N.º 34694-PLAN-H y con base en la propuesta que le remita la Presidencia Ejecutiva del INCOFER de conformidad con la disposición contenida en el párrafo 4.5 del presente informe. Actualizar, conforme a lo resuelto por ese órgano colegiado, el proyecto en el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP) de MIDEPLAN. Remitir a la Contraloría General copia del acuerdo en el que ese cuerpo colegiado resuelve sobre la continuidad del proyecto, a más tardar un mes posterior al recibido de la propuesta de la Presidencia Ejecutiva y una certificación en la que conste la actualización del proyecto en el BPIP, en el plazo de un mes posterior a la toma de ese acuerdo.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

A LÍA ROJAS CHACÓN EN SU CALIDAD DE ENCARGADA DE LA UNIDAD DE PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL DEL INCOFER O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

4.8. Elaborar, oficializar y divulgar, en coordinación con las Unidades Ejecutoras de proyectos del INCOFER y la Secretaría de Planificación Sectorial del MOPT, un instrumento que regule a nivel institucional la gestión integral de las etapas de la fase de preinversión de proyectos, de conformidad con la normativa nacional aplicable y las buenas prácticas en la materia de identificación, formulación y evaluación de proyectos; que considere al menos la identificación, definición y estandarización de los sub-procesos, productos, gestión de riesgos en cada etapa, roles, responsabilidades e interrelación de los distintos actores internos y externos que deben ser involucrados, así como la definición de los puntos de control necesarios a fin de garantizar la verificación de las condiciones mínimas de cada una de las etapas de la fase de preinversión y su resguardo documental (ver párrafos 2.1 al 2.33). Remitir a la Contraloría General, en un plazo de cuatro meses contados a partir de la recepción de este informe, un informe de avance sobre la elaboración de este instrumento, y cuatro meses más tarde una certificación en la que conste su elaboración, oficialización y divulgación.

A ISAAC CASTRO ESQUIVEL EN SU CALIDAD DE DIRECTOR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO PÚBLICO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE SU CARGO

4.9. Elaborar y oficializar un instrumento que regule el contenido de los aspectos mínimos que deben contemplarse en el análisis para la emisión del criterio de la Dirección de Crédito Público para proyectos de Asociación Público Privadas, en el marco del Decreto Ejecutivo N.° 41042-H, el cual resulte aplicable para el Proyecto del Tren Eléctrico en caso de confirmarse su ejecución bajo esta modalidad. Considerar como mínimo el impacto fiscal de la iniciativa, identificación de sus fuentes de financiamiento, su incidencia en el cumplimiento de la regla fiscal y determinación de los montos máximos de aportes anuales que podrá asumir el Estado, de forma que los proyectos resulten fiscalmente responsables. Remitir a la Contraloría General, en un plazo máximo de seis meses a partir de la recepción del presente informe, una certificación en la que conste la oficialización de este instrumento. (ver párrafos 2.59 al 2.72).

A FRANCISCO TULA MARTÍNEZ EN SU CALIDAD DE DIRECTOR DEL ÁREA DE INVERSIONES DEL MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA (MIDEPLAN) O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

4.10. Incluir y oficializar en las Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública los parámetros que determinan un cambio de alcance o propósito en los proyectos de inversión pública. Remitir a la Contraloría General en un plazo máximo de ocho meses a partir de la recepción de este informe, una certificación en la que conste el ajuste y oficialización a la citada normativa. (ver párrafos 2.26 al 2.33)

A MARÍA DEL PILAR GARRIDO GONZALO EN SU CALIDAD DE MINISTRA DEL MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA (MIDEPLAN) O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE SU CARGO Y A ELIÁN VILLEGAS VALVERDE EN SU CALIDAD DE MINISTRO DEL MINISTERIO DE HACIENDA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE SU CARGO

4.11. Elaborar, oficializar y divulgar, en el marco de sus competencias y en coordinación con las instancias que consideren pertinentes; un instrumento aplicable a proyectos bajo la modalidad de

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

contratación de Asociaciones Público Privadas (APP), que incorpore, al menos, los procesos, procedimientos y requerimientos en el marco del ciclo de vida de los proyectos de inversión pública, de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico, así como con las buenas prácticas que rigen la materia de APP. Remitir a la Contraloría General, en un plazo de seis meses contados a partir de la recepción de este informe de auditoría, un informe de avance sobre la elaboración del instrumento, y seis meses posterior a la emisión de ese informe de avance, una certificación en la que conste su oficialización y divulgación. (ver párrafos 2.35 al 2.72).

Marcela Aragón Sandoval
Gerente de Área

Josué Calderón Chaves
Asistente Técnico

Sofía Delgado Quirós
Fiscalizadora

Marco Quirós Morales
Fiscalizador

Víctor Marín Bermúdez
Fiscalizador

Alejandra Morice Sandoval
Fiscalizadora

Yuliana Quirós Acuña
Fiscalizadora Asociada

Marilú Aguilar González
Fiscalizadora

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica