

Al contestar refiérase

al oficio N° **05694**

22 de marzo, 2024
DFOE-LOC-0339

Licenciada
Yansy Córdoba Fallas
Auditora Interna
auditoriainterna@municotobrus.go.cr
yansycordoba@municotobrus.go.cr
MUNICIPALIDAD DE COTO BRUS

Estimada señora:

Asunto: Atención de consulta relacionada con el uso de los recursos provenientes del impuesto único a los combustibles, establecido en las leyes n.º 8114 y n.º 9329 para el pago de SICOP

Se procede a dar respuesta al oficio n.º AIM-029-2024-CGR de 16 de febrero de 2024, recibido vía correo electrónico en la misma fecha.

I. MOTIVO DE LA GESTIÓN

Mediante dicho oficio, la auditora interna de la municipalidad de Coto Brus solicita a la Contraloría General el criterio para aclarar lo siguiente:

¿Puede una Municipalidad utilizar los recursos provenientes de las Leyes N° 8114 y N° 9329 para efectuar pagos totales o parciales a Radiográfica Costarricense, S.A. (RACSA), por el uso del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), aduciendo que la mayoría de los procedimientos de contratación pública que tramitan corresponden a contrataciones para atención de la gestión vial?

Sobre el particular, la auditora interna es del criterio que (...) *no es posible disponer de los recursos de las Leyes N° 8114 y N° 9329 para sufragar gastos por concepto de uso de la plataforma digital SICOP, ya que dichos recursos tienen un destino específico que es la atención plena y exclusiva de la red vial cantonal por parte de los gobiernos locales. Por lo tanto, las administraciones municipales deben apegarse al principio de legalidad y actuar conforme a los objetivos y fines de las citadas normas.*

DFOE-LOC-0339

2

22 de marzo, 2024

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General se encuentra regulado, en el artículo 29 de la Ley Orgánica (LOCGR)¹ en el cual se establece que el Órgano Contralor ejerce la potestad consultiva en el ámbito de sus competencias, de manera que atiende las consultas que al efecto le dirijan los órganos parlamentarios, los diputados de la República, los sujetos pasivos y los sujetos privados no contemplados en el inciso b), del artículo 4, de la indicada ley.

En razón de lo anterior, se emitió el Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República (Reglamento de Consultas)², en el que se establecen las condiciones que rigen el trámite y la atención de las consultas ingresadas como parte del ejercicio de la competencia consultiva.

De conformidad con los artículos 8 y 9 del citado Reglamento, la Contraloría General no tiene por norma referirse a casos y situaciones concretas que deben ser resueltas por la Administración Pública respectiva en el ejercicio de sus competencias, de tal manera que lo que se emite corresponde a un criterio que no pretende abordar y mucho menos resolver un caso específico.

Por lo tanto, debe quedar claro que no se está brindado una respuesta específica, sino que el presente criterio emitido en ejercicio de la potestad consultiva tiene un carácter general cuyo propósito es servir de insumo a la Auditoría Interna, junto con los elementos fácticos y jurídicos respectivos, que permitan orientar la toma de decisiones de los gestores públicos directamente responsables de la buena marcha de los asuntos que les competen.

III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

a. Respecto al destino de los ingresos para la Red Vial Cantonal

La Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria³, establece en el artículo 5 inciso b) que del producto anual de los ingresos provenientes de la recaudación del impuesto único sobre los combustibles, se destinará un 22,25% (de un total de 48,60%) a favor de las municipalidades, para la atención de la red vial cantonal, monto que será priorizado conforme a lo establecido en el plan vial de conservación y desarrollo (quinquenal) de cada municipalidad.

Asimismo, el artículo 6 del Reglamento al inciso b) del artículo 5 de la Ley n.º 8114 "Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias"⁴, menciona que *El Concejo Municipal, con*

¹ Ley n.º 7428 de 7 de setiembre de 1994.

² Resolución n.º R-DC-197-2011 de 13 de diciembre de 2011. Disponible en el sitio web <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docswb/documentos/leyes-reglamentos/reglamento-atencion-consultas.pdf>

³ Ley n.º 8114 de 4 de julio de 2001.

⁴ Ver el Decreto Ejecutivo n.º 40138-MOPT, vigente a partir de 23 de febrero de 2017.

DFOE-LOC-0339

3

22 de marzo, 2024

base en la propuesta de la Junta Vial, destinará los recursos provenientes de la Ley No. 8114 exclusivamente a la conservación vial, el mantenimiento rutinario, el mantenimiento periódico, el mejoramiento y la rehabilitación de la red vial cantonal./ Una vez cumplidos estos objetivos, los sobrantes se utilizarán para construcción de obras nuevas de la red vial cantonal.

Al respecto, el Órgano Contralor ha indicado en diversos oficios⁵ que (...) *Es importante resaltar que al disponer de los recursos generados por el impuesto, el legislador no sólo le impone un **destino específico** a los ingresos que por ley deben ser transferidos a las Municipalidades, sino que además establece **parámetros de inversión** que deben acatar los Gobiernos Locales, disponiendo de forma expresa que el destino de los recursos lo propondrá a cada Concejo Municipal, una Junta Vial Cantonal, de conformidad con la “modalidad participativa de ejecución de obras” (El resaltado corresponde al original).*

La Junta Vial, es entendida como un órgano asesor de consulta en la planificación y evaluación en materia de gestión vial en el cantón y de servicio vial municipal, que será nombrado por el Concejo Municipal e integrado por representantes del gobierno local y de la comunidad (artículo 9 Decreto Ejecutivo n.º 40138-MOPT). Tiene como parte de sus competencias, definir el destino de los recursos provenientes del artículo 5 inciso b) de la Ley n.º 8114, por medio de la elaboración de propuestas de los Planes Viales Quinquenales de Conservación y Desarrollo (artículo 11 Decreto Ejecutivo n.º 40138-MOPT).

b. Respecto de la ejecución de los recursos derivados de las Leyes n.ºs 8114 y 9329

La responsabilidad por la ejecución de los recursos derivados de las Leyes n.ºs 8114 y 9329, está establecida en el Reglamento a la primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal⁶ (40137-MOPT), y en el Decreto n.º 40138 ya citado.

El artículo 8 del Decreto n.º 40137, menciona con relación a la responsabilidad de las municipalidades en la ejecución de los recursos que:

Una vez que las Municipalidades reciban la transferencia de recursos, la ejecución de los mismos será de su responsabilidad exclusiva y estará sujeta al cumplimiento de las disposiciones técnicas generales que promulgue el MOPT, en el ejercicio de su competencia de rectoría técnica, conforme lo establece la Ley No. 9329.

⁵ Ver los oficios n.ºs [22430 \(DFOE-LOC-2366\)](#) de 12 de diciembre de 2022, [05927 \(DFOE-DL-0623\)](#) de 22 de abril de 2020 y [09754 \(DFOE-DL-1119\)](#) de 26 de junio de 2020.

⁶ Ver el Decreto Ejecutivo n.º 40137-MOPT, vigente a partir de 23 de febrero de 2017.

DFOE-LOC-0339

4

22 de marzo, 2024

Por su parte, el artículo 3 del Decreto n.º 40138 señala que las municipalidades les corresponde la administración y ejecución de los recursos que establece el inciso b) del artículo 5 de la Ley n.º 8114 y agrega:

(...) Las Municipalidades deberán asumir, de pleno derecho, la responsabilidad por la correcta ejecución de los recursos transferidos. Lo anterior contempla la necesidad de contar con el recurso humano técnico y profesional que ellas consideren adecuado, encargado del desarrollo de las competencias de gestión vial. Dicho recurso humano, en su función asesora, proporcionará el criterio y los insumos técnicos a la Junta Vial para el cumplimiento de sus competencias y a las autoridades municipales para el desempeño de las funciones establecidas en el artículo 5 del reglamento a la primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal.

En virtud de lo anterior, la Administración tiene entonces, la responsabilidad de contar con el personal técnico y profesional idóneo, que se encargue del desarrollo de las competencias de gestión vial, asesorando, proporcionando criterios y los insumos técnicos necesarios, para que cumpla con sus funciones en cuanto a la atención plena y exclusiva de la red vial cantonal.

Adicionalmente el artículo 6 del Decreto Ejecutivo n.º 40138-MOPT, dispone en cuanto al destino de los recursos que:

El Concejo Municipal, con base en la propuesta de la Junta Vial, destinará los recursos provenientes de la Ley No. 8114 exclusivamente a la conservación vial, el mantenimiento rutinario, el mantenimiento periódico, el mejoramiento y la rehabilitación de la red vial cantonal.

Una vez cumplidos estos objetivos, los sobrantes se utilizarán para construcción de obras nuevas de la red vial cantonal.

Las municipalidades podrán financiar con los citados recursos, la operación de las dependencias técnicas que decidan establecer, encargadas del desarrollo y de la asesoría para el ejercicio de competencias de gestión vial y su control. Las actividades a financiar pueden ser tanto gastos corrientes como de capital, necesarias para la gestión vial y que se ajusten a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Corresponderá a las municipalidades garantizar que los recursos de la Ley No. 8114 se destinen exclusivamente para los fines descritos en dicha ley, la Ley No. 9329 y sus reglamentos. La aplicación o el uso diferente de los recursos, generará las responsabilidades civiles, administrativas y penales que correspondan.

El Clasificador Económico del gasto del sector público⁷, define el gasto corriente como aquel que *Comprende las erogaciones no recuperables que se destinan a la remuneración de los factores productivos, adquisición de bienes y servicios y transferencias, para atender las actividades ordinarias de producción de bienes y*

⁷ Ver el Decreto Ejecutivo n.º 31877-H, vigente a partir del 19 de julio de 2004.

DFOE-LOC-0339

5

22 de marzo, 2024

prestación de servicios que son propias del sector público./ Los bienes y servicios clasificados en esta partida tienen una vida prevista inferior a un año, por lo que no forman parte de los bienes duraderos.

Por otra parte, el gasto de capital es conceptualizado en dicho Clasificador como aquel que *Comprende las erogaciones no recuperables para la adquisición o producción de bienes duraderos, destinados a un uso intensivo en el proceso de producción durante un largo período de tiempo. Estos gastos implican aumentos en los activos, mejoras en los ya existentes y la prolongación de su vida útil, a fin de incrementar la capacidad productiva o de servicio de las instituciones públicas. Incluye los gastos por concepto de remuneraciones, compra de bienes y servicios asociados a la formación de capital, así como las transferencias de capital.*

c. Atención de la consulta planteada

Sobre el particular, el artículo 11 de la Constitución Política y su homólogo de la Ley General de la Administración Pública (LGAP)⁸, establecen el principio de legalidad, de modo que la administración pública puede actuar solamente en la medida en que se encuentre autorizada para hacerlo por el ordenamiento jurídico; es decir, que su actuar no podría desviarse de los objetivos y fines establecidos por las normas.

En ese sentido, el artículo 5 de la Ley n.º 8114 establece que un porcentaje de los ingresos por concepto del impuesto único a los combustibles, debe destinarse para la conservación, el mantenimiento rutinario, el mantenimiento periódico, el mejoramiento y la rehabilitación de la red vial cantonal.

Es decir, los recursos que se le dieron a las Municipalidades mediante la Ley n.º 8114, los cuales fueron aumentados mediante la Ley n.º 9329, tienen un destino específico, esto significa, que los recursos solo pueden ser destinados a financiar el objeto, proyecto o finalidad que la ley ordinaria definió para esos recursos, sin posibilidad de desviarlos a otros fines.

El mismo legislador, incluso hizo en la ley, la salvedad de que los referidos recursos, sólo pueden ser utilizados para la conservación, mantenimiento, mejoramiento y rehabilitación de la red existente, y solo cuando se alcancen esos objetivos, y existan sobrantes, es posible construir obras viales nuevas en la red vial cantonal. En otras palabras, la primera prioridad es garantizar el tránsito por los caminos cantonales.

El Gobierno Municipal⁹ debe tomar en consideración que las Leyes n.ºs 8114 y 9329, pretenden dar garantía de rodaje sobre la red vial cantonal y el libre tránsito de la población del cantón.

⁸ Ley n.º 6227 de 2 de mayo de 1978.

⁹ Artículo 12 del Código Municipal.

DFOE-LOC-0339

6

22 de marzo, 2024

Consecuentemente, es cada Gobierno Local, en atención a las circunstancias que se generen en su propio cantón y las posibilidades que le asigne la normativa aplicable, el que debe analizar lo correspondiente y asegurar la correcta ejecución de esos recursos transferidos para dar garantía de rodaje sobre la red vial cantonal. Y una vez establecidas las necesidades, cada municipalidad debe diseñar un plan de gestión que cumpla prioritariamente con los destinos que la ley fija, siendo que los fines específicos son claros.

Por lo tanto, la Administración debe justificar la utilización de los recursos antes indicados, de conformidad con la normativa vigente. Si bien, el pago por la utilización del SICOP constituye un gasto corriente, de la municipalidad y no de un departamento en particular (similar al caso del pago de agua, luz, internet, por ejemplo); por lo que, no se podrían hacer distinciones como la argumentada en la consulta (la mayoría de contrataciones tramitadas en SICOP corresponden a gestión vial) para utilizar los recursos de la Ley n.º 8114. En ese sentido, se reitera que dichos recursos tienen una finalidad dada por el legislador y su uso debe considerar los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Los planteamientos anteriores, han sido ya reiterados por la Contraloría General en diversos oficios¹⁰, los cuales son de conocimiento general y han sido emitidos de manera vinculante para el sector municipal.

IV. CONCLUSIONES

1. La Ley n.º 8114 establece la asignación de recursos con un destino específico a favor de las municipalidades, proveniente del impuesto único a los combustibles.
2. Las Leyes n.ºs 8114 y 9329, pretenden garantizar el rodaje sobre la red vial cantonal y el libre tránsito de la población del cantón, siendo prioridad el cumplir la conservación, el mantenimiento, el mejoramiento y la rehabilitación de la red vial cantonal existente y solo si hay remanente construir obras viales nuevas de la red vial cantonal.
3. El Decreto Ejecutivo n.º 40138-MOPT, establece a la Junta Vial Cantonal, como un órgano asesor de consulta en la planificación y evaluación en materia de gestión vial, encargada de proponer al Concejo Municipal el destino de los recursos de la Ley n.º 8114, a través de propuestas plasmadas en los Planes Viales Quinquenales de Conservación y Desarrollo.
4. La administración debe ejecutar los recursos transferidos mediante las Leyes n.ºs 8114 y 9329; de modo, que se financien aquellos gastos corrientes y de capital necesarios para la gestión vial y que se ajusten a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

¹⁰ Ver los oficios n.ºs [12963 \(DFOE-LOC-0724\)](#) de 1º de setiembre de 2021, [02012 \(DFOE-DL-0153\)](#) de 10 de febrero de 2021 y [09754 \(DFOE-DL-1119\)](#) de 26 de junio de 2020.

DFOE-LOC-0339

7

22 de marzo, 2024

5. La responsabilidad por la administración y la correcta ejecución de estos recursos, es exclusiva de las Administraciones Municipales, apartarse de ello podría generar las responsabilidades civiles, administrativas y penales que correspondan.

Finalmente, le recordamos la importancia de registrarse y utilizar el Sistema de la Potestad Consultiva, de manera que podamos brindarle un servicio más oportuno y eficiente en la atención de su gestión. El mismo lo encuentra en nuestro sitio web www.cgr.go.cr.

Atentamente,

Licda. Vivian Garbanzo Navarro
Gerente de Área

Lic. Jorge Barrientos Quirós
Fiscalizador

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

SME/mgr

Ci: Expediente

NI: 3673 (2024)

G: 2024001239-1