

Al contestar refiérase  
al oficio n.º **19248**

14 de noviembre, 2024  
**DFOE-CIU-0459**

Señora  
Erika Ugalde Camacho  
Jefa de Área, Área de Comisiones Legislativas III  
**ASAMBLEA LEGISLATIVA**

Estimada señora:

**Asunto:** Opinión sobre el proyecto de ley denominado “Traslado de la atención plena y exclusiva de la red vial nacional no estratégica a los gobiernos locales”, tramitado bajo el expediente n.º 24.440.

En atención a su oficio n.º AL-CPEMUN-0574-2024 del 23 de setiembre de 2024, mediante el cual solicitó criterio de la Contraloría General sobre el proyecto de ley denominado “Traslado de la atención plena y exclusiva de la red vial nacional no estratégica a los gobiernos locales”, tramitado bajo el expediente n.º 24.440, se procede a emitir la presente opinión, conforme a las competencias de este Órgano Contralor.

## **I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES**

El proyecto pretende efectuar el traslado de nuevas competencias a los gobiernos locales para la atención de vías nacionales secundarias y terciarias y además plantea regulaciones y reformas en relación con la definición de recursos para tal propósito y procurar una distribución *“más justa, responsable, razonable y sostenida para el traslado de rutas al régimen municipal, con las diferentes rutas y recursos pertinentes para el adecuado mantenimiento y mejoramiento de las vías públicas a trasladar”*.

Se hace referencia en su motivación, a diferentes informes de la Contraloría General efectuados al CONAVI<sup>1</sup>, en donde los hallazgos han evidenciado, entre múltiples aspectos, problemas relacionados con la conservación vial que no se enmarcan dentro de

---

<sup>1</sup> DFOE-CIU-IF-00009-2022, DFOE-IFR-IF-0012-2020, DFOE-CIU-00001-2022 y el Informe de Lanamme EIC-Lanamme-INF-1532-2023 del LanammeUCR.

DFOE-CIU-0459

2

14 de noviembre, 2024

una la planificación por resultados, la falta de visión estratégica y el modelo de gestión institucional, y falta de identificación de necesidades y priorizaciones, así como de la Planificación estratégica, control interno, gestión de procesos; entre otros. Asimismo, remite a información obtenida a partir del Informe de Lanamme EIC-Lanamme-INF-1532-2023 sobre el estado de la red vial nacional, evidenciando tanto la necesidad de una mejor atención y la consecuente necesidad de recursos para ello. En ese sentido, además, la motivación refiere a la distribución de recursos que actualmente establece la Ley n.º 8114 considerándola injusta y desproporcionada. Todo lo cual pretende hacer ver la necesidad de la redistribución de la red vial y la correspondiente regulación en torno a los recursos que se asignarían a los municipios para afrontar la atención de las rutas que se les trasladan.

## **II. OBSERVACIONES AL TEXTO DEL PROYECTO DE LEY**

El análisis del Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo que aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la Contraloría General no serán abordados, ya que dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente. En ese contexto, se exponen las siguientes observaciones en relación con los temas principales del proyecto. Estas observaciones buscan proporcionar información al Legislador sobre los riesgos potenciales en la implementación de la propuesta y las posibles afectaciones a los usuarios finales.

### **a) Aspectos generales.**

Reiteradamente, la CGR, al dar su opinión en diferentes proyectos de ley, ha insistido en la necesidad de la fundamentación técnica<sup>2</sup> que lo respalde. Sobre el particular, la motivación del proyecto no refiere a alguna fuente de consulta en ese sentido.

La motivación del proyecto de ley, pretende evidenciar la problemática en la gestión efectuada por CONAVI, desde los informes de fiscalización emitidos por la Contraloría General, así como las condiciones de la red vial nacional, a partir de información extraída del informe EIC-Lanamme-INF-1532-2023 de LanammeUCR, que evidencian tal situación y la necesidad de una mejor atención de la red vial.

No obstante, se considera que se requiere de un análisis que permita también conocer la capacidad de las diferentes municipalidades para determinar que la transferencia de mayores áreas de la red vial, pueden ser atendidas de manera oportuna, eficiente en beneficio del usuario y con beneficios de economía para la hacienda pública. Es decir, si bien el proyecto de ley parte de una serie de situaciones que deben ser corregidas en la gestión del Conavi, resulta fundamental que se acredite razonablemente

---

<sup>2</sup> En este sentido ver además los art. 2 inciso a de la Ley de creación del MOPT, n.º 3155 y art. 5 inciso n de la Ley de Creación del Conavi, Ley n.º 7798.

DFOE-CIU-0459

3

14 de noviembre, 2024

que esos problemas, efectivamente no van a ser replicados o agravados dentro del contexto de gestión de los gobiernos locales y siempre teniendo como norte la satisfacción de las necesidades de los diferentes usuarios. Sobre el particular debe considerarse que el artículo 113 inciso 2 de la Ley General de Administración Pública, dispone que el interés público prevalecerá sobre el interés de la Administración Pública cuando pueda estar en conflicto. Así como el principio de eficiencia que exige que la gestión pública se oriente a obtener el máximo aprovechamiento de los recursos con que cuenta, así como la evaluación de resultados y la rendición de cuentas. (artículo 11 Constitución).

Al respecto, la CGR en la Memoria Anual 2023 señaló, en relación con la atención de la red vial cantonal por parte de las municipalidades, que: *“...Destaca, en ese sentido, por su incidencia en la economía y la generación de encadenamientos productivos, lo relacionado con la red vial cantonal. Sobre la cual, según los resultados del IGSM el 62% de las municipalidades mantienen el estado de dicha red en niveles de Regular y Muy malo. Así también, es consistente que las municipalidades que mantienen niveles básicos e iniciales en el servicio de red vial cantonal (44%), se concentran fuera de la GAM (97%) y poseen niveles de competitividad deficientes y limitados en sus cantones. / Aunado a lo anterior, aún a la fecha 19 municipalidades carecen de un plan vial quinquenal de conservación y desarrollo vigente. Esta situación debilita la capacidad de planificación, programación, diseño, administración, financiamiento, ejecución y control de sus obras viales, entre otros aspectos clave. Así mismo, significa potencialmente una limitación para la recepción de los recursos de la Ley n.º 8114, según el artículo 1 de la Reforma Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias y Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal, n.º 10418; misma que entrará en vigencia a partir del periodo 2025./ (...) Desde la perspectiva de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, es claro que la prestación eficiente y equitativa de servicios básicos como (...) la inversión en infraestructura vial son aspectos críticos para promover un desarrollo socioeconómico inclusivo y sostenible. Sin embargo, la disparidad en la prestación de servicios entre distintas municipalidades, especialmente aquellas ubicadas fuera de la Gran Área Metropolitana (GAM), revela la necesidad urgente de fortalecer la capacidad institucional y mejorar la coordinación entre actores públicos, privados y comunitarios para garantizar un acceso inclusivo y eficiente a los servicios municipales en todo el país”.*<sup>3</sup>

Lo señalado en el párrafo precedente, además se hace ver por cuanto en la motivación del proyecto, se señala que *“Los estudios anteriores infieren que la red vial primaria, se mantiene en buenas condiciones, la secundaria, en condiciones favorables hacia regulares y la terciaria, se mantiene en un estado deplorable, lo cual podemos asumir con toda seguridad, que el Conavi, no posee la capacidad instalada ni los recursos necesarios para hacerle frente a esta red vial nacional, dada la importancia que reviste la*

<sup>3</sup> Memoria Anual 2023. Opiniones y Sugestiones- Gestión de los Servicios Públicos Municipales. 3. Prestación de servicios municipales: brechas por atender en la gestión municipal: <https://sites.google.com/cgr.go.cr/rchp/ma2023/os/3-prestaci%C3%B3n-de-servicios-municipales-brechas-por-atender?authuser=0>

*red vial nacional primaria y la secundaria estratégica, está conforme esta ley se mantendrán en exclusiva atención del MOPT-Conavi y el restante de la red vial secundaria que se considera no estratégica y la terciaria, pasarán a ser de atención exclusiva de los gobiernos locales, quienes han demostrado, que puede gestionar de manera más económica y eficiente lo referente a la atención de las vías, tal es el ejemplo de la Ley 8114 y la Ley 9329, con las que se fundamentan las competencias y traslado de recursos con los que han recuperado gran cantidad de kilómetros, pasando de estado deficiente a estado bueno o muy bueno”.*

No obstante, lo anterior, la motivación no alude a que las falencias antes señaladas sean solventadas necesariamente con lo que el proyecto de ley propone. No se efectúa un análisis o se remite a alguna fundamentación que permita determinar, a partir de la capacidad real de los municipios, que se tienen suficientes condiciones para la atención de la red cantonal actual y la que con el proyecto se le asignan, condiciones que refieren a aspectos tales como la planificación, presupuestación, gestión y control de la ejecución de los proyectos asociados a la atención de la red vial. Además no se consignan estudios técnicos y financieros que permitan acreditar la viabilidad y sostenibilidad para la correcta atención de estas nuevas responsabilidades y que constituyen elementos necesarios a fin de que se atienda de manera eficiente y oportuna la red vial de manera que el interés público sea garantizado, puesto que lo contrario implicaría trasladar el problema sin una óptima solución. En ese sentido, es que se estima que la transferencia de las nuevas vías y los recursos que el proyecto propone, requiere también de un adecuado análisis que permita minimizar riesgos, de forma que no genere, contrario a lo pretendido una situación de incapacidad mayor en la atención de esas vías y un uso poco eficiente de los recursos. Asimismo, debe considerarse que la red vial nacional actualmente está conformada de la siguiente manera<sup>4</sup>:

| <b>Clasificación</b> | <b>Longitud</b> | <b>Pavimentada</b> | <b>Capas de Protección Superficial</b> | <b>No Pavimentado</b> |
|----------------------|-----------------|--------------------|--|-----------------------|
| Primaria             | 2.032,76        | 1.882,23           | 125,55                                 | 24,99                 |
| Secundaria           | 2.754,49        | 1.569,57           | 644,09                                 | 540,83                |
| Terciaria            | 3.058,20        | 593,42             | 1.114,43                               | 1.350,34              |
| <b>Total</b>         | <b>7.845,44</b> | <b>4.045,21</b>    | <b>1.884,07</b>                        | <b>1.916,16</b>       |

De dicha información, puede observarse en lo que corresponde a rutas secundarias y terciarias, que actualmente pertenecen a la red vial nacional, están constituídas por 5.812,68 kilómetros, de las cuales se trasladarían, según lo indicado en la motivación del proyecto de ley, un total de 3.000 kilómetros como rutas bajo la administración de los gobiernos locales, de las cuales más del 60% no se encuentra pavimentada.

<sup>4</sup> Información suministrada por la Secretaría de Planificación Sectorial del MOPT.

DFOE-CIU-0459

5

14 de noviembre, 2024

En ese mismo orden, se insiste en la relevancia de que se considere si los gobiernos municipales cuentan con los recursos humanos, técnicos y materiales, que permitan una mejor gestión y atención de la red vial que se incrementara conforme a lo que propone el proyecto de ley y que trae aparejadas mayores responsabilidades en torno su planificación, gestión y control. También es relevante que haya coordinaciones previas con los diferentes municipios para determinar la disposición de contar con esa nueva responsabilidad y su posibilidad de afrontarla, todo ello a partir del principio constitucional de coordinación, dada la gran cantidad de entes municipales, la gran extensión de la red vial que mediante el proyecto de ley se pretende trasladar y, considerando también, los diferentes enfoques y capacidades que cada gobierno local podría tener para afrontar esa responsabilidad.<sup>5</sup>

#### **b) Sobre el traslado de la red vial y los recursos asignados.**

La motivación del proyecto alude a dos aspectos fundamentales: el traslado de algunas vías nacionales a diferentes municipalidades y la asignación de recursos para afrontar los gastos asociados.

Sobre el particular debe tomarse en cuenta que la Ley General de Caminos n.º 5060, estableció una clasificación de la red vial nacional y cantonal en su numeral 1, que además de regular la distribución considerando las condiciones particulares de la vía, hace también una distribución de competencias, entre el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y las municipalidades.

El proyecto, establece desde su motivación el traslado a las municipalidades de rutas nacionales, a saber secundarias y terciarias (competencia actual del MOPT) que no se consideran estratégicas. De esta manera, se introduce, a partir de las regulaciones propuestas, particularmente en lo referente a los artículos 3, 4 y 5 del Proyecto de ley, una nueva clasificación que crea una distorsión normativa con la categorización y definición establecidas tanto en la citada Ley n.º 5060 como en la Ley n.º 7798, Ley de Creación del Conavi. Lo anterior porque se incorpora en el artículo 3 y 4 del Proyecto, desde el punto de vista funcional de la red, tres categorizaciones, a saber: a) la red vial nacional que contemplaría la red vial estratégica (de alta y mediana capacidad) y la complementaria; b) la red vial local primaria, constituida por las vías que se trasladan con el proyecto de ley y

---

<sup>5</sup> En ese sentido se ha indicado que dado que la red vial cantonal es mucho mayor que la red vial nacional, ello “implica un nivel mayor de complejidad, porque además del tamaño tan grande, tenemos decenas de formas o visiones diferentes de cómo administrar la red, en términos de capacidades técnicas, de capacidades económicas y extensión”. (Ing. Erick Acosta Hernández, coordinador de la Unidad de Gestión Vial Municipal (UGVM), del Programa de Infraestructura del Transporte, del Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LanammeUCR). <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2023/4/23/el-60-de-la-red-vial-cantonal-la-mas-extensa-del-pais-se-encuentra-en-estado-de-regular-a-muy-malo.html>

DFOE-CIU-0459

6

14 de noviembre, 2024

c) la red vial cantonal. No se observa desde la motivación del proyecto, ni desde el articulado que se propone, la intención de efectuar una modificación de esta naturaleza sobre la actual clasificación de las vías establecidas en la Ley de Caminos citada, que en su artículo 1 establece: a) la red vial nacional: constituida por carreteras primarias, secundarias y terciarias y b) red vial cantonal: integrada por: caminos vecinales, calles locales, y caminos no clasificados, sin hacer referencia a las referidas categorizaciones establecidas en el Proyecto de Ley.

Es decir que el Proyecto de Ley a partir de su objetivo de transferencia de algunas vías a los entes municipales, plantea una reforma sustancial sobre la Ley General de Caminos, sin que se haya fundamentado en la motivación las razones para ello ni tampoco los argumentos técnicos que la soporten. Dicho de otro modo, a través de la normativa que se propone que en principio es especial para la regulación de la transferencia señalada, se constituye en una reforma a normas de carácter general como son la ya citada Ley General de Caminos, la Ley de Creación del Conavi y la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, Ley n.º 8114.

Este aspecto se recomienda sea analizado por el legislador, puesto que no se desprende de la motivación del proyecto que lo que se pretenda es una reforma sustancial al sistema nacional de clasificación, lo que implica además cambios en cuanto a las competencias.

Debe considerarse, que hay en la temática que se aborda, un interés de tipo nacional cual es la administración de la red vial nacional en su totalidad y no puede perderse de vista la prevalencia de lo nacional sobre lo local. Sobre el particular, la Sala Constitucional, ha sido clara al interpretar el numeral 2 de la Ley General de Caminos, y ha indicado que: *“La norma en cuestión atribuye al Estado -entendido como un todo, sea la entidad superior jurídicamente organizada, con personalidad y responsabilidad propias, que le corresponde la representación política de la colectividad (sic) nacional- la propiedad de las carreteras y caminos públicos, pero de seguido reconoce la jurisdicción de las municipalidades al atribuirle la propiedad de las calles de su jurisdicción. Sin embargo, en lo que se refiere a la mantención y reparación de las vías públicas, la función debe ser entendida en relación con lo dispuesto en el artículo 2 inciso a) de la Ley de Creación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, que dice: / “El Ministerio de Obras Públicas y Transportes tiene por objeto: / a) Planificar, construir y mejorar las carreteras y caminos. Mantener las carreteras y **colaborar con las Municipalidades en la conservación de los caminos vecinales.**”/Queda en evidencia que no se trata de quitarle competencias ni atribuciones a las municipalidades, sino más bien de la debida coordinación que debe existir con las dependencias públicas, a fin de que los intereses y servicios locales no se contrapongan con los nacionales, en tanto el mantenimiento de la red vial nacional no implica la administración ni la regulación de las mismas; por este motivo tampoco resulta inconstitucional, en los términos impugnados, esta disposición.”* (los destacados son originales).<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Ver voto el n.º 5445-99, Sala Constitucional.  
<https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-158355>

DFOE-CIU-0459

7

14 de noviembre, 2024

Se extrae de lo anterior que existe una prevalencia del Estado como representante de la colectividad, aunado además a las competencias derivadas de la rectoría política<sup>7</sup> que ostenta el Ministro de Obras Públicas y Transportes y la rectoría técnica a cargo del MOPT<sup>8</sup>. Concordante con ello, también ha señalado la Sala Constitucional, que la autonomía municipal no le permite a los ayuntamientos sustraerse de lo que ha sido declarado como un interés de carácter nacional, de lo contrario se pervierte la autonomía territorial transformando a los municipios en micro estados, abstraídos de la dirección intersubjetiva o tutela que pueda ejercer el Estado, a través de los órganos constitucionales, mediante la emisión de leyes válidas y eficaces, la celebración de convenios y tratados internacionales por el Poder Ejecutivo y aprobados por la Asamblea Legislativa (artículos 7°, 121, inciso 4 y 140, inciso 10°, de la Constitución Política).<sup>9</sup>

De tal forma que debe el legislador considerar todo ello a la luz de lo que propone el proyecto, tomando en cuenta que el Ministerio de Obras Públicas y Transportes<sup>10</sup>, como organismo de carácter nacional es el encargado de determinar la clasificación de las vías, y que dicha decisión debe ampararse a las consideraciones técnicas y jurídicas que procedan, los parámetros establecidos tanto por la normativa nacional relacionada con la vías públicas y la normativa técnica que corresponde, el Plan Nacional de Transporte (2011-2035).

Adicionalmente, es necesario valorar, dentro del contexto actual, si lo propuesto por el proyecto resulta ser la mejor forma de satisfacer el interés público y las necesidades de los usuarios, así como la afectación que esta nueva reclasificación de las vías y distribución de recursos pueda tener en relación con recursos destinados a la atención de la red vial nacional sobre compromisos ya adquiridos, obligaciones derivadas de créditos internacionales y proyectos en ejecución.

Consecuente con ello, la asignación de recursos, merece también un análisis que permita una distribución adecuada para la atención de las diferentes vías. En ese sentido, la motivación del proyecto de ley señala que la forma de distribuir los recursos se realiza de forma injusta y desproporcionada. Sobre el particular, es importante que el legislador considere que la distribución por tamaño de la red no es el único elemento que debería ser empleado para tal efecto, sino también otros aspectos como la funcionalidad e impactos de esas rutas.

En ese sentido, en lo que respecta a la distribución de recursos, a partir de la distinción entre la red vial nacional y cantonal que efectúa la Ley General de Caminos<sup>11</sup>,

<sup>7</sup> Art. 140 Constitucional y art. 27 de la LGAP.

<sup>8</sup> Art. 2 de la Ley n.° 3155, arts. 2 y 10 de la Ley n.° 9329.

<sup>9</sup> Ver el voto 15763-11, Sala Constitucional.

<sup>10</sup> Ver art. 1 de la Ley General de Caminos n.° 5060.

<sup>11</sup> Que refiere a que la red vial nacional corresponde a las vías ubicadas en áreas de mayor concentración poblacional, con una relevante función de interconectividad entre la capital y los puertos principales del país o con las zonas fronterizas, y entre relevantes zonas de desarrollo, que la constituye en la red medular de transporte de personas y mercancías con otras

de lo cual se extrae por ejemplo que el costo de mantenimiento y rehabilitación de cada kilómetro de vía con estas características sea mucho mayor que el de mantenimiento o rehabilitación de la mayoría de los caminos cantonales. Es decir, que si bien la red vial cantonal posee una mayor longitud que la red vial nacional, no necesariamente el costo de su mantenimiento puede equipararse al que exige la atención de la red vial nacional. Al respecto, es necesario que se considere la inversión en recursos<sup>12</sup> realizada en rutas nacionales secundarias y terciarias durante el periodo 2020 - 2024:

| Gerencia de construcción de Vías y Puentes |                     | Gerencia de conservación de Vías y Puentes |                      |
|--|---------------------|--|----------------------|
| Ruta                                       | Monto               | Ruta                                       | Monto                |
| Secundaria                                 | ₺ 26.012.122.904,84 | Secundaria                                 | ₺ 63.137.517.119,29  |
| Terciaria                                  | ₺ 5.993.467.741,90  | Terciaria                                  | ₺ 48.769.211.273,62  |
| Secundaria / Terciaria                     | ₺ 951.065.944,85    | <b>Total</b>                               | ₺ 111.906.728.392,91 |
| <b>Total</b>                               | ₺ 32.956.656.591,59 |  |                      |

Adicionalmente, no debe perderse de vista en este análisis, que la relevancia y el impacto que a nivel país tiene la intervención en la red vial nacional, es también de gran repercusión a nivel social y económico, con lo cual además, desde esta perspectiva, el criterio de asignación de recursos demanda un estudio cuidadoso.

Es importante, además, que se establezcan elementos de control sobre el uso de los recursos, por ejemplo, en el caso de la distribución incorporada en la Ley n.º 8114, en que se otorga un 6,79 % a favor de los gobiernos locales, para la atención plena y exclusiva de la red vial local primaria trasladada y un 22,25% para la red vial cantonal vigente, que permitan la trazabilidad de la ejecución sobre cada uno de esos porcentajes, y se promuevan capacidades que se orienten al uso correcto y oportuno de los recursos de modo que se logre optimizar la ejecución presupuestaria y se reduzca, consecuentemente, la subejecución de ese tipo de recursos.

---

importantes zonas de desarrollo, y también comunican las principales ciudades entre sí, es decir, conforman la red medular por donde se moviliza la mayoría de la carga y pasajeros y los bienes y servicios que genera nuestra economía y por ende, su condición geométrica y estructural debe de estar capacitada para soportar ese nivel de tránsito, así mismo deben ofrecer apropiadas condiciones de seguridad y comodidad para garantizar la fluidez de los vehículos.

<sup>12</sup> Información suministrada por la Dirección Ejecutiva a.i. del CONAVI, oficio DIE-05-2024-0873 (0017), del 16 de octubre de 2024.

El proyecto de ley propone en su numeral 12, algunas regulaciones en torno al giro de los recursos correspondientes provenientes de la Ley n.º 8114, lo cual debe ser valorado de frente a eventuales consideraciones en relación con aspectos como la viabilidad del giro bimensual y en los términos indicados, en tanto dichos recursos están supeditados a la recaudación periódica del impuesto a los combustibles, por lo cual resulta necesario la consulta respectiva al Ministerio de Hacienda. Asimismo es oportuno que se considere lo establecido en la Ley n.º 9329 “Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal” la cual, en su artículo 6, señala que “Los recursos establecidos en el artículo 5 de la presente ley serán girados por la Tesorería Nacional directamente a cada gobierno local, siguiendo los mecanismos propios de caja única del Estado”. Sobre lo cual, considera esta Contraloría General es el mecanismo oportuno para el giro de los recursos, de conformidad con la programación financiera. Aunado a lo anterior, debe también valorarse que el traslado de los recursos a los municipios no ha correspondido al total del porcentaje asignado por la Ley n.º 8114, al menos en los últimos cinco años, el cual ha sido aproximadamente entre un 18% y 20% de los 22,25% definidos en ese cuerpo normativo.<sup>13</sup>

Por su parte, en cuanto a lo regulado sobre el uso de los recursos en el artículo 14 del proyecto, debe ser entendido en el marco de competencia de cada uno de los actores de acuerdo con el tipo de red vial asignada según correspondan técnica y jurídicamente.

Adicionalmente, lo normado en el inciso b de ese mismo numeral, también requiere que se precise que las intervenciones son en el marco de las competencias de cada uno de los actores, pero además debe de considerarse que ya existe una normativa específica en lo referente a la atención de emergencias en la Ley n.º 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, y en donde la CNE es la institución que posee las atribuciones legales y técnicas necesarias, como entidad rectora en lo que se refiera a la prevención de riesgos y a los preparativos para atender situaciones de emergencia<sup>14</sup>. Por su parte, la atención de imprevistos y demás actuaciones de la administración deben hacerse en el marco de las regulaciones que la Ley General de Contratación Pública No. 9986 establece, de manera que no se entienda que con la norma introducida en el proyecto se crea algún tipo de excepción que exima del cumplimiento de lo exigido en el régimen de contratación allí regulado.

<sup>13</sup> Fuente: Cuadro de Destinos Específicos Ministerio de Hacienda, SIGAF.

<sup>14</sup> Sobre el particular ya esta CGR ha señalado: “...Y por último, en cuanto a la utilización de los recursos provenientes del impuesto único de los combustibles, para la intervención de caminos ante emergencias, la CGR se refirió en el oficio n.º 16586 (DJ-1520) de 16 de noviembre de 2018, al artículo 9 de la Ley n.º 9329, en relación con la posibilidad de utilizar estos recursos en casos de emergencias, indicando: (...) En caso de que existan emergencias que dañen la infraestructura vial cantonal, deberán ser notificadas ante la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), demostrándose la causa-efecto de esta, y se podrán asignar los recursos establecidos por esta ley y el inciso b) del artículo 5 de la Ley N.º 8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, de 4 de julio de 2001, y sus reformas, aplicables para la gestión del riesgo en la atención, respuesta, rehabilitación y recuperación de las redes viales cantonales.(n.º 13004).

**c) Sobre las delimitaciones sucesivas y el ejercicio de las competencias.**

El proyecto de ley señala en el numeral 6 las “delimitaciones sucesivas”, lo cual debe de ser considerado por el legislador, a fin de dar una mayor precisión a lo regulado en el sentido de que no se interprete erróneamente que corresponde a una competencia de los gobiernos locales el establecer de manera unilateral dicha clasificación<sup>15</sup> de forma que sea concordante con lo regulado en el artículo 13 de ese proyecto y en la Ley General de Caminos.

Asimismo, dentro del esquema de competencias propuesto en el artículo 7 del proyecto, debe considerarse que no resulta jurídicamente viable que las competencias transferidas a las municipalidades puedan ser ejercidas de manera mancomunada con otros entes, sino que más bien, que para el cumplimiento de sus competencias, los gobiernos locales puede emplear, dentro del marco jurídico que el ordenamiento establece, los mecanismos que le permita cumplir con esas competencias que le son propias e indelegables.

**III. CONCLUSIÓN**

A partir del análisis realizado, la Contraloría General concluye que los aspectos considerados en el proyecto de ley que es denominado “Traslado de la atención plena y exclusiva de la red vial nacional no estratégica a los gobiernos locales” así como su motivación se circunscriben a la transferencia de vías a las municipalidades y a justificar dicha situación, si se observa que el articulado regula aspectos relacionados con la red vial nacional que inciden sobre la normativa existentes tanto en la Ley n.º 7798 Ley de Creación del CONAVI así como en la Ley n.º 5060, Ley General de Caminos. De forma que debe el legislador considerar los alcances y pertinencia de esos cambios estructurales y que se valoren, por parte de los órganos competentes, los aspectos técnicos y jurídicos que lo sustentan a fin de garantizar su procedencia, su concordancia y evitar regulaciones confusas o discordantes que puedan afectar la correcta y armoniosa aplicación de las normas que confluyen en esta materia. En ese mismo orden de cosas debe armonizarse lo regulado con la Ley General de Contratación Pública n.º 9986 y la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo n.º 8488, de acuerdo con lo expuesto en este oficio.

En igual sentido resulta fundamental que se acredite la capacidad de los gobiernos locales para afrontar los nuevos retos y responsabilidades que demanda el asumir una mayor extensión de red vial, de manera que se acredite, por un lado, que efectivamente pueden ser atendidas de manera oportuna, eficiente en beneficio del usuario y con beneficios de economía para la hacienda pública y, por otro, consecuentemente, que dicho traslado no significa más bien riesgos de desmejoras en la atención de dicha red.

---

<sup>15</sup> En concordancia con la Ley General de Caminos, Ley n.º 5060.

DFOE-CIU-0459

11

14 de noviembre, 2024

Esta Contraloría General reconoce la importancia que tiene el que los municipios cuenten con recursos suficientes para la intervención de la red vial que deben atender dentro del marco de sus competencias, sin embargo, las observaciones efectuadas se dirigen a que la distribución de recursos proveniente de lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley n.º 8114, sean fundamentados en criterio, técnicos, razonables y proporcionales a partir de una visión integral de desarrollo de la red vial del país, y de los múltiples factores que confluyen para tal determinación. Asimismo, se analicen, a partir de las regulaciones que propone, las afectaciones que con dicha reforma puede darse en los ingresos a la Caja Única del Estado y sobre los recursos destinados a la atención de la red vial nacional sobre compromisos ya adquiridos, obligaciones derivadas de créditos internacionales y proyectos en ejecución, así como valorarse la real posibilidad de que los entes municipales puedan de manera eficiente y transparente, hacer uso de esta elevada inyección de recursos.

La asignación de recursos de acuerdo con lo indicado en esta opinión debe también acreditarse no solo considerando la extensión de las vías sino aspectos como el tipo particular de vía, la relevancia e impactos dentro de la dinámica social y económica, la regularidad de su mantenimiento, entre múltiples factores. Así como los controles correspondientes a las nuevas asignaciones de recursos otorgadas en el proyecto de ley.

La Contraloría General reitera que las observaciones aquí emitidas tienen un carácter orientador y buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad y buena gestión pública.

Atentamente,

Marcela Aragón Sandoval  
**Gerente de Área**

Marilú Aguilar González  
**Fiscalizadora**

**CGR** | Firmado  
digitalmente  
Valide las firmas digitales

/vas

Ce: Despacho Contralor, CGR.

G: 2024001107-7

NI: 20248-2024