

Al contestar refiérase
al oficio n.º **03423**

19 de marzo, 2026
DFOE-LOC-0410

Señora
Guiselle Hernández Aguilar
Jefe de Área
Comisiones Legislativas VIII
Asamblea Legislativa
AREA-COMISIONES-VIII@asamblea.go.cr
ghernandez@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el texto base del proyecto de ley denominado “Ley para incorporar la declaratoria de vías públicas cantonales en las atribuciones del Concejo Municipal y otorgar competencias a los Concejos Municipales de Distrito: Adición del inciso w) al artículo 13 del Código Municipal, Ley n.º 7794, del 18 de mayo de 1998, y sus reformas”, expediente legislativo n.º 25.352

Nos referimos a su oficio n.º AL-CPÉMUN-1025-2026 de 16 de febrero de 2026, mediante el cual solicita asesoría de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el proyecto de ley denominado “Ley para incorporar la declaratoria de vías públicas cantonales en las atribuciones del Concejo Municipal y otorgar competencias a los Concejos Municipales de Distrito: Adición del inciso w) al artículo 13 del Código Municipal, Ley n.º 7794, del 18 de mayo de 1998, y sus reformas”, tramitado mediante el expediente legislativo n.º 25.352, se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

I. Consideraciones relevantes que busca el proyecto de ley en su exposición de motivos

De acuerdo con la exposición de motivos, el proyecto de ley lo que pretende es (...) *incorporar de manera expresa la declaratoria de vías públicas cantonales dentro de las atribuciones del concejo municipal y, al mismo tiempo, otorgar competencia a los concejos municipales de distrito para conocer y resolver, en el ámbito territorial de sus distritos, la declaratoria de calles y caminos públicos y su gestión ante el Registro Vial de Costa Rica.*

DFOE-LOC-0410

2

19 de marzo, 2026

II. Análisis 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 CGR 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.

La iniciativa propone una reforma al artículo 13 del Código Municipal, para agregar un inciso w) a las atribuciones del Concejo Municipal en los siguientes términos:

w) Declarar, mediante acuerdo de mayoría simple, las calles y caminos públicos que integran la red vial cantonal del cantón, así como trasladar a la administración municipal para la gestión de su incorporación, modificación o exclusión en el Registro Vial de Costa Rica.

En los cantones donde existan concejos municipales de distrito, adscritos a la municipalidad, corresponderá a dichos órganos, en el ámbito territorial del respectivo distrito, la declaratoria de las calles y caminos públicos ubicados íntegramente dentro de este, así como trasladar a la intendencia para la gestión de su incorporación, modificación o exclusión en el Registro Vial de Costa Rica.

La Ley General de Caminos Públicos¹ en el artículo 1 señala que la red vial nacional le corresponde su administración al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT). Luego, agrega que la red vial cantonal (constituida por los caminos no incluidos por el MOPT en la red vial nacional) le corresponde su administración a las municipalidades.

Asimismo, la Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal² indica en el numeral 2 que (...) *La titularidad y las potestades concernientes a la administración de los caminos vecinales, las calles locales y los caminos no clasificados, corresponderá a los gobiernos locales territorialmente competentes en la zona geográfica donde se encuentren ubicadas cada una de esas vías públicas, siempre bajo los lineamientos técnicos generales que promulgue el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) como ente rector y fiscalizador en la materia.*

Aunado a lo anterior, el Reglamento para definir caminos públicos, su clasificación y codificación³, menciona en el numeral 10 que el MOPT emitirá un instrumento de aplicación nacional que considere el desarrollo inmobiliario y residencial, planificado para estandarizar

¹ Ley n.º 5060 de 22 de agosto de 1972.

² Ley n.º 9329 de 15 de octubre de 2015.

³ Decreto Ejecutivo n.º 44263-MOPT publicado en el Diario Oficial La Gaceta n.º 3 de 10 de enero de 2024. Dicha norma está en análisis de la Sala Constitucional.

DFOE-LOC-0410

3

19 de marzo, 2026

el procedimiento en la declaratoria de caminos públicos, en el territorio nacional por parte de los gobiernos locales.

Ahora bien, en relación a la declaratoria de vías públicas por parte de los gobiernos locales, el Órgano Contralor considera que la propuesta roza el modelo constitucional vigente, por cuanto la Sala Constitucional⁴ al referirse a los Concejos Municipales de Distrito determinó que:

El legislador les otorgó autonomía funcional con el objeto de que puedan utilizar las herramientas administrativas básicas para funcionar de manera eficiente, con algún grado de independencia organizativa de la municipalidad madre. La idea del legislador fue que tales concejos sirvieran como “punto de apoyo en su gestión municipal”, en aquellos sitios que por su lejanía tuvieran dificultades de comunicación con la cabecera del cantón.

Sin embargo, carecen de cualquier otro tipo de autonomía. No tienen iniciativa en materia presupuestaria y no pueden intervenir en la recaudación e inversión de los ingresos de la Municipalidad “madre”. Su presupuesto es el que les asigne la Municipalidad a la cual están adscritos y de la cual dependen orgánicamente, pues si bien el Intendente es el órgano ejecutivo, su Jerarca sigue siendo el Consejo Municipal (sic), que se mantiene como superior.

Los concejos no pueden actuar en forma autónoma más allá de los límites que esa autonomía les impone, teniendo claro que son “órganos adscritos a la respectiva municipalidad”, que carecen de personalidad jurídica y están sujetos a la relación de subordinación en materia presupuestaria, de gobierno y normativa.” (criterio reiterado en sentencias 2006-13381 de las 09:00 horas del 8 de setiembre de 2006; 2007-4428 de las 16:50 horas del 28 de marzo de 2007 y 2018-20799 de las 12:10 horas del 12 de diciembre de 2018).

El artículo 172 de la Constitución Política, establece lo siguiente:

ARTÍCULO 172.- *Cada distrito estará representado ante la municipalidad por un síndico propietario y un suplente con voz pero sin voto.*

Para la administración de los intereses y servicios en los distritos del cantón, en casos calificados las municipalidades podrán crear concejos municipales de distrito, como órganos adscritos a la respectiva municipalidad con autonomía funcional propia, que se integrarán siguiendo los mismos procedimientos de elección popular utilizados para conformar las municipalidades. Una ley especial, aprobada por dos tercios del total de los diputados, fijará las condiciones especiales en que pueden ser creados y regulará su estructura, funcionamiento y financiación.

⁴ Ver las resoluciones números 10848-2024 de 26 de abril de 2024 y 21271-2019 de 30 de octubre de 2019 y 20799-2018 de 12 de diciembre de 2018.

La Procuraduría General de la República⁵ ha indicado en diversas oportunidades:

Para dar respuesta a la consulta que se nos formula, es importante tener presente lo dispuesto sobre el tema en la Ley General de Caminos Públicos (n.º 5060 de 22 de agosto de 1972), la Ley de Planificación Urbana (n.º 4240 de 15 de noviembre de 1968), la Ley de Construcciones (n.º 833 de 2 de noviembre de 1949) y la Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal (n.º 9329 de 15 de octubre de 2015); así como los pronunciamientos de esta Procuraduría, entre ellos, el dictamen PGR-C-076-2023 del 19 de febrero de 2023.

Concretamente, debemos indicar que en varias oportunidades hemos afirmado que existen cuatro supuestos en los cuales las municipalidades están habilitadas para declarar la publicidad de una vía, a saber: 1) cuando el terreno sea de dominio público y se cumplan los requisitos correspondientes a la mutación demanial; 2) cuando la vía esté entregada por ley o de hecho al servicio público y no sea de dominio particular; 3) cuando el camino sea de dominio privado pero exista cesión, compra o expropiación del terreno particular; y 4) cuando se reciban las áreas públicas resultantes de un proceso de urbanización. Al respecto pueden consultarse los dictámenes C-256-2011 de 21 de octubre de 2011, C-172-2012 de 6 de julio de 2012, C-209-2013 del 3 de octubre de 2013, C-066-2017 de 4 de abril de 2017, C-291-2020 de 19 de julio de 2020, PGR-C-230-2021 del 10 de agosto de 2021 y PGR-C-058-2022 del 18 de marzo de 2022.

Además, hemos sostenido que para declarar un camino como público se requiere la aprobación del Concejo Municipal, de conformidad con las competencias que en materia de ordenamiento urbano le otorga el artículo 13, inciso p), del Código Municipal, n.º 7794 de 30 de abril de 1998. (Dictamen C-172-2012 del 6 de julio de 2012).

Así las cosas, queda claro que la determinación de un camino público recae en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), y residualmente en la Municipalidad, respecto de las calles de su jurisdicción, correspondiendo al Concejo Municipal la declaratoria.

Dicho lo anterior, la iniciativa de ley propone -indicar de forma expresa- que la declaratoria de vías públicas cantonales sea una potestad de los Concejos Municipales y los Concejos Municipales de Distrito, con una votación de mayoría simple.

Al respecto, se sugiere al legislador considerar el análisis constitucional del presente proyecto de ley, además de que se requiere un ejercicio de reforma integral para armonizar la iniciativa y revisar su alcance; en virtud de que el ordenamiento jurídico⁶ contiene una

⁵ Ver el dictamen n.º PGR-C-220-2025 de 3 de noviembre de 2025.

⁶ Entre otra normativa ver la Ley General de Caminos Públicos n.º 5060, Ley de Planificación Urbana n.º 4240, Ley de Construcciones n.º 833 y la Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención

DFOE-LOC-0410

5

19 de marzo, 2026

serie de normas y requisitos que se deben cumplir para declarar una vía como pública (ya que la regulación referida a los caminos públicos, reviste un interés nacional, que no se limita a lo estrictamente local), por parte de los gobiernos locales (tal como lo señala la Procuraduría General de la República en sus pronunciamientos); sin embargo, el proyecto de ley parece omitir esas normas, de modo que basta con un acuerdo de mayoría simple del Concejo Municipal para hacer la declaratoria. Esto podría generar confusión a la Administración, al momento de aplicar la norma en los términos propuestos, además de un riesgo para la prestación de los servicios locales e impacto a las comunidades involucradas, ya que entre las relaciones de una Municipalidad con sus Concejos Municipales de Distrito siempre deben materializarse los principios de cooperación y coordinación para atender los intereses de su cantón, y la propuesta quiebra el modelo existente para las Municipalidades y sus Concejos de Distrito.

El darle la potestad a los Concejos Municipales de Distrito para hacer las declaratorias de caminos públicos, difiere de las potestades de las municipalidades en materia de ordenamiento urbano en su jurisdicción territorial; dentro de la cual se encuentran sus Concejos Municipales de Distrito, ya que estos son órganos adscritos a la municipalidad; es decir, son un apoyo de la “municipalidad madre” y no constituyen “mini cantones” ni pueden fungir como pequeñas “municipalidades de distrito”; al respecto, el Órgano Contralor se ha referido en reiteradas oportunidades⁷:

(...) Los Concejos Municipales de Distrito, al constituir órganos adscritos a la Municipalidad respectiva, carecen de personalidad jurídica, están sujetos a una relación de subordinación en materia presupuestaria, de gobierno y normativa.

(...) vale tomar en consideración que la Ley n.º 8173 Ley General de Concejos Municipales de Distrito dispone que estos son órganos con autonomía funcional propia, adscritos a la municipalidad del cantón respectivo, gozan de personalidad jurídica instrumental y como órganos adscritos, los concejos tendrán los ligámenes que convengan entre ellos y la municipalidad de la cual “forman parte”, según lo indica el artículo 1º de modo expreso. (...)

(...) Entonces, frente a la propuesta de reforma no puede perderse de vista la naturaleza jurídica de los concejos municipales de distrito que es distinta a la de las municipalidades, siendo que los concejos municipales de distrito pertenecen a estas últimas, (...). En todo caso, los concejos municipales de distrito encuentran delimitado su actuar al Derecho de la Constitución y a su naturaleza jurídica.

Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal n.º 9329; así como, el Decreto Ejecutivo n.º 39173-MOPT publicado en el Diario Oficial La Gaceta n.º 184 de 22 de setiembre de 2015 donde se establece el desarrollo del Sistema del Registro Vial de Costa Rica, con carácter oficial nacional por parte de la Secretaría de Planificación Sectorial del MOPT.

⁷ Ver los oficios números [00282 \(DFOE-LOC-0018\)](#) del 23 de enero de 2026; [14593 \(DJ-1772-2024\)](#) de 18 de setiembre de 2024 y [21337 \(DFOE-LOC-2023\)](#) de 28 de octubre de 2025; todos emitidos por la Contraloría General de la República.

DFOE-LOC-0410

6

19 de marzo, 2026

Además de lo ya indicado sobre la potestad de determinación de un camino público que recae en MOPT, y no únicamente a la Municipalidad.

III. Conclusiones

A partir del análisis realizado, la Contraloría General concluye que indicar expresamente que los gobiernos locales y sus Concejos Municipales de Distrito tienen la potestad de hacer la declaratoria de vías públicas tal como lo propone el proyecto de ley, devendría en inconstitucional la propuesta de la reforma.

Adicionalmente, es necesario armonizar la iniciativa con otras normativas jurídicas y técnicas (emitidas por el MOPT) que contienen requisitos para hacer este tipo de declaratorias -y que el proyecto de ley parece no considerar-.

Es vital analizar la constitucionalidad del alcance de la reforma, al dar a los Concejos Municipales de Distrito la potestad de hacer esas declaratorias en sus respectivos distritos; ya que los Concejos Municipales de Distrito poseen una autonomía funcional destinada a utilizar las herramientas administrativas básicas para funcionar de manera eficiente, con algún grado de independencia organizativa de la Municipalidad a la que están adscritos, pero carecen de cualquier otro tipo de autonomía, carecen de personalidad jurídica y están sujetos a la relación de subordinación en materia presupuestaria, de gobierno y normativa.

Finalmente, la CGR 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,

Licda. Vivian Garbanzo Navarro
Gerente de área

Lic. Jorge Barrientos Quirós
Fiscalizador

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

FARM/emg
Ci: Despacho Contralor, CGR
Gerente de División
Expediente
NI: 3540 (2026)
G: 2026001167-4