

Al contestar refiérase

al oficio n.º **09323**

22 de julio, 2026
DFOE-LOC-0979

MBA
Iris Arroyo Herrera
Alcaldesa
notificaciones@puriscal.go.cr
MUNICIPALIDAD DE PURISCAL

Estimada señora:

Asunto: Emisión de criterio solicitado por la alcaldesa de la municipalidad de Puriscal sobre intervenciones de los gobiernos locales en la red vial nacional

Se procede a dar respuesta al oficio n.º MP-AM-0358-2026 de 12 de junio de 2026, registrado en esa fecha.

I. MOTIVO DE LA GESTIÓN

En el texto de la consulta, se solicita criterio a la Contraloría General en relación con lo siguiente:

1. *¿Puede una municipalidad, mediante convenio con CONAVI, participar en la ejecución de obras de mejoramiento, conservación, rehabilitación o construcción en una ruta que forma parte de la Red Vial Nacional?*
2. *¿Existe fundamento legal para que CONAVI transfiera recursos financieros, materiales, insumos o servicios a una municipalidad para que esta ejecute obras en una ruta nacional?*
3. *¿Puede estructurarse un esquema de cooperación mediante el cual la municipalidad aporte mano de obra, maquinaria, equipo técnico o capacidad operativa, con recursos distintos a los de la ley 8114, mientras que CONAVI aporte los recursos económicos, materiales o la supervisión técnica de la obra?*

DFOE-LOC-0979

2

22 de julio, 2026

Sobre el particular, se adjuntó el oficio n.º MP-AM-SJ-CRITERIO 2026-010 de 12 de junio de 2026, suscrito por la abogada municipal donde concluye con relación a lo consultado, lo siguiente:

(...) La Procuraduría reconoció expresamente que los gobiernos locales pueden celebrar convenios con el CONAVI para coadyuvar en la atención de obras relacionadas con la Red Vial Nacional, siempre que dicha actuación se ajuste al marco normativo aplicable y respete la distribución de competencias entre las instituciones involucradas.

(...) No obstante, en cuanto a la transferencia directa de recursos financieros a favor de una municipalidad para que ésta los administre y ejecute, no se identifica una habilitación expresa en la Ley N.º 7798, por lo que su procedencia requeriría una autorización legal y presupuestaria específica.

(...) En consecuencia, nada impide que, mediante un convenio de cooperación debidamente formalizado, la municipalidad aporte personal, maquinaria, equipo, asistencia técnica o capacidad operativa financiada con recursos propios o provenientes de otras fuentes legalmente autorizadas, mientras que el CONAVI aporte financiamiento, materiales, diseño, inspección o supervisión técnica de las obras.

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.

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.

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 Administración, 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) Ley General de Caminos Públicos³

El artículo 1 de dicha Ley 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.

El numeral 2 menciona que (...) *Las carreteras y caminos públicos únicamente podrán ser construidos y mejorados por el Ministro de Obras Públicas y Transportes. Sin embargo, con previa autorización de dicho Ministerio, las municipalidades y las instituciones descentralizadas del Estado, que tengan funciones relacionadas con la construcción de vías públicas, podrán ejecutarlas directamente o a través de terceros.*

Con relación a dicho numeral, la Procuraduría General de la República⁴ ha indicado lo siguiente:

(...) Específicamente, debe reiterarse, que el artículo 2 de la Ley General de Caminos Públicos prevé que, previa autorización del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, las municipalidades puedan colaborar en el mantenimiento de la Red Vial Nacional cuando sea de interés para la buena administración de los intereses locales.

Así las cosas, debe nuevamente advertirse que las municipalidades no pueden avocarse la competencia del Estado en materia de mantenimiento y conservación de la Red Vial Nacional, pero sí pueden colaborar con esta tarea, previa autorización del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

A su vez, el artículo 2 inciso a) de la Ley Orgánica del MOPT⁵, establece que es ese Ministerio el que tiene la competencia para el mantenimiento y la conservación de la red vial nacional.

³ Ley n.º 5060 de 22 de agosto de 1972.

⁴ Ver el pronunciamiento n.º C-135-2015 de 4 de junio de 2015.

⁵ Ley n.º 3155 de 5 de agosto de 1963 y sus reformas.

Ahora bien, la ejecución de las obras de conservación y construcción vial de la red vial nacional, también se ejecutan por medio del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), que es el órgano desconcentrado máximo del MOPT en esa materia, de conformidad con la Ley de Creación del CONAVI⁶.

b) Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal⁷

El numeral 2 menciona 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.

Asimismo, recientemente mediante la ley n.° 10742 de 26 de agosto de 2025, se agregó el artículo 4 bis a la Ley Especial para la Transferencia de Competencias, el cual faculta a los gobiernos locales -en casos excepcionales- a prevenir al MOPT sobre daños o deterioros en la red vial nacional, definida en la Ley General de Caminos Públicos, que se encuentre dentro de la circunscripción territorial del cantón respectivo y que dicha evidencia represente un impedimento para la adecuada movilidad o un riesgo para la seguridad de quienes transiten en dicha red vial nacional, para su atención.

En caso de que la prevención no sea atendida en el término de 2 meses, el gobierno local queda facultado para realizar la intervención en la red vial nacional, siempre que disponga de los recursos técnicos y presupuestarios necesarios, sin que ello implique el incumplimiento de sus propias obligaciones. Asimismo, es necesario recalcar que ésta intervención en la red vial nacional es de carácter excepcional, cuando se evidencien daños o deterioro que representen un impedimento para la adecuada movilidad o un riesgo para la seguridad de quienes transiten en dicha red vial nacional.

c) Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria⁸

Esta norma destina un importante porcentaje del producto del impuesto único a los combustibles, para cubrir la conservación, el mantenimiento rutinario, el mantenimiento periódico, el mejoramiento y la rehabilitación de la red de carreteras y caminos públicos del país. Dentro de ese destino se fijó un porcentaje a favor de la red vial nacional y otro para la red vial cantonal.

⁶ Ley n.° 7798 de 30 de abril de 1998 y sus reformas.

⁷ Ley n.° 9329 de 15 de octubre de 2015.

⁸ Ley n.° 8114 de 9 de julio de 2001.

DFOE-LOC-0979

5

22 de julio, 2026

En ese sentido, el inciso a) del numeral 5 dispone que un porcentaje de los ingresos provenientes de la recaudación del impuesto único sobre los combustibles se gire al Consejo Nacional de Vialidad (Conavi), para la atención de la red vial nacional, los cuales se destinarán, exclusivamente, a la conservación, el mantenimiento rutinario, el mantenimiento periódico, el mejoramiento, la rehabilitación y la construcción de obras viales nuevas de la red vial nacional.

De igual manera, el inciso b) de dicho artículo, establece el giro de recursos por dicho impuesto, a favor de las municipalidades y los Concejos Municipales de Distrito, 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 o Concejo Municipal de Distrito.

En lo que respecta al porcentaje a favor de la red vial cantonal, el Órgano Contralor se ha pronunciado en reiterados oficios⁹, los cuales son de conocimiento general y han sido emitidos de manera vinculante. En dichas notas se ha indicado que la Administración Municipal debe primero garantizar la conservación, el mantenimiento, el mejoramiento y la rehabilitación de la red vial cantonal existente, quedando una habilitación residual que le da una posibilidad de construir obra nueva si existe sobrante de recursos.

d) Relación de colaboración entre las Municipalidades y el Estado

En cuanto a la coordinación interinstitucional, la Sala Constitucional¹⁰ ha indicado que (...) *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. La coordinación 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.*

Los numerales 3 y 7 del Código Municipal (CM)¹¹, faculta a los gobiernos locales a suscribir convenios con otros entes u órganos públicos para el desarrollo de obras en su cantón.

⁹ Ver los oficios n.ºs [20070 \(DFOE-LOC-1746\)](#) de 27 de noviembre de 2024, [07221 \(DFOE-LOC-0618\)](#) de 30 de abril de 2024 y [10736 \(DFOE-LOC-1413\)](#) de 15 de agosto de 2023.

¹⁰ Resolución n.º 08884-2020 de 15 de mayo de 2020.

¹¹ Ley n.º 7794 de 30 de abril de 1998.

Así las cosas, es factible celebrar convenios¹² que reflejen la eventual coordinación o labor conjunta que puede darse entre las municipalidades y el Gobierno Central, esto con el fin de coadyuvar en la atención de obras relacionadas con la red vial nacional, cuando algunas de sus rutas inciden en el bienestar general del respectivo cantón, pero siempre dentro del marco de excepcionalidad y posibilidades que otorgue la normativa vigente.

La Procuraduría General de la República¹³, con relación a la posibilidad de establecer convenios entre los gobiernos locales y el CONAVI para la atención de la red vial nacional ha indicado lo siguiente:

(...) 3. Con base en los dispuestos en los artículos 3° y 7° del Código Municipal, las Municipalidades podrían suscribir convenios con el CONAVI para coadyuvar en la atención de obras relacionadas con la red vial nacional, incluyendo obras de drenaje y alcantarillado pluvial sobre rutas nacionales. Sin embargo, teniendo en cuenta que el artículo 5° inciso b) de la Ley 8114 establece que los recursos allí contemplados deben destinarse exclusivamente a la atención de la red vial cantonal, en la realización de ese tipo de convenios con el CONAVI para coadyuvar en la atención de la red vial nacional, no pueden utilizarse los recursos que esa Ley le asigna a los Gobiernos Locales.

e) Atención de las consultas planteadas

En cuanto a la primera consulta, es necesario que la Administración analice la posibilidad de realizar dichas intervenciones a la luz del marco normativo señalado. En ese sentido, la Contraloría General indicó en la nota n.° 20070 (DFOE-LOC-1746) citada que (...) *En razón de lo anterior, les corresponderá a las entidades interesadas determinar si es posible suscribir un convenio con el CONAVI y requerir la autorización respectiva al jerarca del MOPT, para desarrollar un proyecto de mantenimiento y construcción en la RVN, que se ajusta a las disposiciones aquí apuntadas y al ordenamiento jurídico vigente; y de ser el caso, los jerarcas serán responsables de adoptar las medidas de control interno que se requieran para garantizar el buen uso y disposición de los fondos públicos, teniendo en cuenta que los recursos provenientes de la Ley n.° 8114 ya han sido distribuidos y canalizados para la atención de toda la red vial costarricense, pero que los porcentajes tienen un destino específico.*

¹² El artículo 2 inciso f) de la Ley General de Contratación Pública n.° 9986 define los convenios de colaboración entre entes de derecho público, (...) *como aquellos acuerdos que se realizan dentro del ámbito de competencia legal de cada sujeto, donde hay paridad entre las obligaciones de las partes y se busca un mismo fin común, sin mediar pago alguno*

¹³ Ver los pronunciamientos n.°s PGR-C-224-2022 de 12 de octubre de 2022 y PGR-C-243-2024 de 24 de octubre de 2024.

DFOE-LOC-0979

7

22 de julio, 2026

También, es factible utilizar el mecanismo previsto en el numeral 4 bis de la Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal, el cual es de carácter excepcional y cumpliendo con los aspectos regulados en dicha norma.

Respecto a la segunda pregunta, y en línea con lo indicado en el criterio adjunto a esta consulta, no existe norma legal que faculte al CONAVI para transferir recursos financieros, materiales, insumos o servicios a los gobiernos locales para intervenir la red vial nacional. Sin embargo, como ya se indicó, es posible establecer en un convenio las contraprestaciones de cada parte -de forma equilibrada- y los fines que motivan su suscripción.

En cuanto a la tercera consulta, y en consonancia con lo indicado en la respuesta a la consulta 1), la Municipalidad y el CONAVI pueden establecer convenios de colaboración donde cada una de las partes defina sus aportes (de conformidad con sus competencias), el equilibrio de la contraprestaciones y la búsqueda de una finalidad común; todo de acuerdo al marco jurídico y técnico, y teniendo presente el buen uso de los recursos públicos.

IV. CONCLUSIONES

1. La conservación, construcción y mejoramiento de la red vial nacional son actividades que se encuentran dentro del marco de competencias que el ordenamiento jurídico le atribuye al MOPT, el cual la ejecuta también a través de uno de sus órganos desconcentrados, el CONAVI.
2. Las municipalidades no podrían avocarse las competencias nacionales en materia de construcción o conservación de la red vial nacional, pero el ordenamiento jurídico, de forma excepcional y bajo los principios de coordinación y colaboración interinstitucional, posibilita la celebración de convenios y el requerimiento de las autorizaciones correspondientes, que deben ser valorados por las mismas partes interesadas.
3. También, el numeral 4 bis de la Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal, contiene un mecanismo excepcional para que los gobiernos locales puedan intervenir en la red vial nacional. Una vez que el gobierno local queda facultado para hacer la intervención -previo cumplimiento del mecanismo-, debe disponer de los recursos técnicos y presupuestarios necesarios, sin que ello implique el incumplimiento de sus propias obligaciones cantonales ni la asunción de responsabilidades que, conforme a derecho, sean exclusivas del MOPT.

DFOE-LOC-0979

8

22 de julio, 2026

Finalmente, les informamos que la Contraloría se encuentra en un proceso de mejora continua para ofrecer productos y servicios de calidad, implementando procesos ágiles, flexibles y centrados en el cliente. Por esta razón, pone a disposición un medio sencillo para la presentación de documentos, que será el medio oficial de correspondencia ante la institución en el corto plazo. Puede acceder a este medio en el siguiente enlace: [Presentación de documentos](#).

Atentamente,

Licda. Vivian Garbanzo Navarro
Gerente de Área

Jorge Barrientos Quirós
Fiscalizador

 **Firmado**
digitalmente
Valide las firmas digitales

FARM/MAG/mgr

ci: Expediente

NI: 12755 (2026)

G: 2026002753-1