

**Al contestar refiérase
al oficio n.º 12695**

18 de septiembre de 2026
DFOE-CIU-0436

Señora
Mariana Zamora Guzmán
Área de Comisiones Legislativas VIII
ASAMBLEA LEGISLATIVA
AREA-COMISIONES-VIII@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el proyecto de ley, tramitado bajo el expediente N.º 25.604.

En atención a su oficio N.º AL-CPGOB-0095-2026 del 13 de agosto del año en curso, mediante el cual solicita asesoría de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el proyecto de ley tramitado en el Expediente N.º 25.604, denominado “Ley para garantizar la continuidad del tránsito y la ejecución eficiente de obras viales mediante el uso estratégico de los recursos de peaje”, se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias de este Órgano Contralor.

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

De acuerdo con la motivación del proyecto de ley, ante los desafíos que enfrenta la infraestructura vial, especialmente en corredores que presentan condiciones geográficas y climáticas complejas que limitan el tránsito, la movilidad de personas, el transporte público, la competitividad y desarrollo económico nacional, esta iniciativa propone un uso más flexible de los recursos provenientes de los peajes para dar financiamiento a inversiones en infraestructura vial, así como la atención de la seguridad vial, particularmente en rutas estratégicas.

Asimismo, se indica que la propuesta incorpora la ampliación del plazo contractual para esquemas contractuales modernos, tales como los contratos basados en niveles de servicio o estándares de desempeño, los cuales requieren plazos de ejecución más extensos para una adecuada estructuración e implementación.

II. Análisis del texto del Proyecto de Ley

Modificación en cuanto a la asignación de los recursos por peajes. La reforma modifica el artículo 5, inciso f), de la Ley N.º 7798, Ley de Creación del Conavi, propone que los recursos obtenidos de los peajes se usen para la conservación, mantenimiento, rehabilitación, mejoramiento, construcción y protección tanto de la red vial que genera dichos recursos como de distintas vías de la red vial nacional, a partir de ciertos criterios generales indicados. Asimismo, se establece que corresponde a la ARESEP adaptar la metodología para reconocer el costo integral de la red vial nacional beneficiada, respetando los principios de servicio al costo, equilibrio financiero, proporcionalidad, razonabilidad y no discriminación entre las personas usuarias.

Es necesario que se considere, en primer término, que el peaje posee una naturaleza de tipo tributaria¹ que está intrínsecamente asociada a un servicio público específico, como lo es transitar por un tramo concreto de una determinada vía pública². Por lo que, es importante que el legislador valore si con la propuesta se genera una afectación al nexo de causalidad que sustenta ese tributo, el cual surge a partir del pago que efectúa el usuario para el uso de esa vía y el destino de esos recursos (peajes), dado que los fondos recaudados no serán invertidos necesariamente en la vía que los generó, sino que pueden aplicarse en *“la conservación, mantenimiento, rehabilitación, mejoramiento, construcción y protección”* de otras vías de la red vial nacional, incluyendo proyectos específicos de otras carreteras.

Derivado lo anterior, si bien el proyecto de ley no dispone expresamente un incremento tarifario, al instruir a Aresep a reconocer el *“costo integral de la red”* en su metodología, podría estarse creando la condición normativa para que dicho incremento se produzca. Asimismo, al permitir que las personas usuarias de rutas con mayor recaudación neta asuman, vía tarifa, el costo de obras en otras rutas que no utilizan, se

¹ Como tesis mayoritaria se le ha concebido como una tasa. El art. 4 de la Ley N.º 4755, define tasa como “...el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente; y cuyo producto no debe tener un destino ajeno al servicio que constituye la razón de ser de la obligación”.

² Art. 2 pto 81, Ley N.º 9078, Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial.

puede estar generando un subsidio cruzado que la iniciativa no cuantifica ni justifica técnica ni jurídicamente, dada la naturaleza del peaje.

En consecuencia, es importante que se valore que el cambio propuesto en el proyecto de ley no quebrante la naturaleza propia del peaje, ni vulnere principios fundamentales como los de equivalencia tarifaria, equidad e igualdad tributaria, entre otros.

En ese mismo contexto, la definición de una metodología por parte de ARESEP, acorde con la posibilidad planteada en el proyecto de ley para la aprobación de las tarifas³ con base en el principio de servicio al costo, cuando los recursos se destinen a proyectos específicos en vías diferentes a las generadoras del peaje, se recomienda efectuar valoraciones concretas sobre el alcance del proyecto, el plazo, el monto, el tipo de contratación, entre otros. Lo anterior resulta indispensable para contar con insumos precisos que permitan una fijación tarifaria correcta, a partir de las particularidades metodológicas que dicho esquema supondría.

En ese sentido, si bien el proyecto de ley incluye en su artículo tercero criterios generales para la priorización, no obstante, no precisa cómo se realizarán dichas priorizaciones y la distribución de los montos recaudados por peajes, lo cual introduce un amplio margen de discrecionalidad. La definición de las rutas, los proyectos y los montos a invertir presuponen una planificación oportuna y rigurosa, en tanto la definición tarifaria por parte de ARESEP, así como la presupuestación, requieren de información precisa, completa y que justifique la asignación de los recursos.

Por su parte, dado que la recaudación por peajes representa tan solo una fracción de los ingresos totales del CONAVI, en comparación con otras fuentes como el impuesto único a los combustibles (Ley N.º 8114) o las transferencias del presupuesto nacional, resultan importantes las valoraciones técnicas y financieras que permitan determinar en qué medida la propuesta responderá de forma efectiva a la problemática planteada. Sobre todo en el caso de proyectos de gran magnitud (como la construcción de túneles falsos citado en la exposición de motivos) que necesitan de estudios de preinversión, por lo que es necesario valorar cómo el requerimiento de inversión en una obra como la citada, podría absorber gran parte de los montos recaudados, en detrimento de otras intervenciones, como por ejemplo actividades de conservación, mantenimiento, rehabilitación, mejoramiento y construcción de la red vial, que también están consideradas en el proyecto como actividades financiadas a través de los peajes.

³ De acuerdo con el artículo 5 inciso f de la Ley N.º 7798, Ley de Creación del Conavi y artículos 5, 6 inciso d y 31 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Ley N.º 7593.

El proyecto de ley también señala que la *“asignación y ejecución de los recursos deberá garantizar la trazabilidad completa de los fondos, desde su recaudación hasta su aplicación final, y estará sujeta a los mecanismos de control y fiscalización de la Contraloría General de la República y demás órganos competentes”*. Sobre el particular, es importante señalar que esta Contraloría ejerce sus competencias de control y fiscalización desde el ordenamiento constitucional y legal vigentes; por ende, lo enunciado en dicho artículo requiere ser entendido dentro del marco de independencia de sus funciones, y no como la asignación de una competencia adicional o la creación de normas que generen distorsiones en el ordenamiento jurídico.

Cambios en el plazo de las contrataciones. Por otra parte, respecto a la reforma propuesta al artículo 6 de la Ley N.º 7798, este órgano contralor reconoce que, para la conservación de los activos viales, los contratos por niveles de servicio promueven la eficiencia, la adecuada transferencia de riesgos y la optimización del uso de los recursos públicos. No obstante, dichas posibilidades ya fueron consideradas en el marco legal vigente, específicamente, en los artículos 104 de la Ley N.º 9986, Ley General de Contratación Pública, y en el artículo 280 de su reglamento, en donde se regula el plazo general máximo de 4 años para las contrataciones y sus prórrogas, estableciendo también por la vía de la excepción la posibilidad de un plazo contractual máximo de 10 años en los supuestos en que en atención a las particularidades del objeto contractual, o la modalidad de contratación se requiera un mayor plazo para recuperar la inversión, sustentado en los estudios técnicos, financieros y jurídicos pertinentes. De manera que es importante que el legislador valore la necesidad de dicha reforma o bien se ajuste a la normativa de contratación pública señalada.

Asimismo, resulta oportuno destacar que la redacción del párrafo segundo del artículo 6, al indicar *“...u otros modelos de gestión vial debidamente reconocidos en la práctica internacional o en normativa técnica nacional”*, introduce una gama de posibilidades casi irrestricta que podría posibilitar incorporar contrataciones que no justifiquen la necesidad de ese plazo excepcional. Por tanto, resulta importante una mejor precisión en el texto de la ley, sobre cuáles modelos contractuales específicos, bajo estas categorías, calificarán para dicha excepción. Lo anterior evitaría una aplicación discrecional de la norma, asegurando el cumplimiento de lo regulado en la Ley N.º 9986 y su reglamento en relación con el plazo de vigencia de las contrataciones, tal como se indicó en el párrafo anterior.

Adicionalmente, se recomienda precisar el alcance del contrato bajo el esquema de *“reciclaje de activos viales”* incorporada en la propuesta de reforma al artículo 6, al no quedar claramente establecido si dicha referencia corresponde al mecanismo de reciclaje

de activos previsto en el régimen de concesiones regulado por la Ley N.° 7762, Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos, o si obedece a un esquema distinto. Esta precisión resulta indispensable, considerando que el reciclaje de activos constituye un mecanismo mediante el cual activos públicos existentes pueden ser estructurados para que un privado explote, opere, mantenga y/o mejore bajo esquemas de largo plazo, con el fin de reinvertir los recursos generados por estos procesos para financiar nuevos proyectos de infraestructura, según ha sido desarrollado en la literatura sobre la materia⁴. La aclaración expresa de la naturaleza, alcance y régimen jurídico de la figura que se pretende incorporar, así como su relación con las competencias atribuidas al Consejo Nacional de Concesiones (CNC) por la Ley N.° 7762 es necesaria, a fin de evitar eventuales duplicidades o superposición de competencias entre el CONAVI y el CNC, así como incertidumbre respecto del procedimiento de contratación, autoridad competente y régimen jurídico aplicable a los proyectos que se estructuren bajo esta modalidad.

También, el proyecto de ley hace referencia a una *“autorización de presupuestos plurianuales”* por parte de la Contraloría General para contratos que superen el periodo anual. Al respecto, resulta pertinente aclarar que, de tratarse de una previsión de recursos a largo plazo, ello constituye una obligación de la Administración Activa, la cual debe incorporarse en la programación presupuestaria plurianual de la institución, de conformidad con el marco legal vigente⁵. Por otro lado, si la intención del texto es someter dichos presupuestos a la aprobación previa del órgano contralor, es necesario que se considere que a partir de lo regulado en la Ley de Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central N.° 9524, los presupuestos de estas dependencias, como es el caso del Conavi, no son objeto de la aprobación presupuestaria de la Contraloría General. Con lo cual es necesario que el legislador considere que lo propuesto en el proyecto de ley en torno a la *“autorización presupuestaria plurianual”* de un órgano desconcentrado perteneciente al Gobierno Central, constituye una distorsión normativa dado que otorga competencias al órgano contralor, en detrimento de las regulaciones vigentes y, particularmente, del artículo 184 de la Constitución Política que establece la competencia de aprobación presupuestaria de la Contraloría General únicamente respecto al sector descentralizado.

Por su parte, las responsabilidades de control asignadas a la Contraloría General, en la reforma planteada en el inciso c de este artículo 6 del proyecto, han de entenderse, dentro del marco de acción derivado de sus competencias constitucionales y legales, a

⁴Experiencia internacional en el reciclaje de activos de infraestructura pública: estudios de caso, impactos y lecciones aprendidas”, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2021; “Reciclaje de activos públicos Alternativa para financiera la inversión en infraestructura”, Federico Villalobos, 2021.

⁵ En ese sentido art. 176 de la Constitución Política de Costa Rica, art. 38 Ley 9986, art. 38 de la ley 8131, entre otros.

partir de su independencia y no como la asignación de nuevas obligaciones particulares y sobre temáticas concretas.

Algunos aspectos adicionales. En relación con el artículo 3 del proyecto de ley, además de lo ya referido en el presente oficio, cabe indicar que la norma no se incorpora al articulado de la Ley N.º 7798, Ley de Creación del Conavi, a pesar de la relación que por la temática tiene con las reformas planteadas al artículo 6 y la importancia de que se cuente con una regulación ordenada e integral; por lo que podría valorarse su incorporación en dicha norma.

El proyecto de ley regula en el artículo 4 la transparencia y el acceso a la información. Sobre el particular, dado que la Ley N.º 7798, contiene en su numeral 27 regulaciones en cuanto a la publicidad de las contrataciones, podría valorarse la unificación del articulado y los ajustes correspondientes, lo cual permitiría también que no quede normada de manera aislada sino que pueda ser incorporada a la ley vigente.

Por último, en relación con la norma transitoria incorporada se recomienda considerar que mediante Ley N.º 10.441, Ley Sistema Nacional de Inversión Pública se estableció el Sistema de Inversión Pública, que fue concebido como *“...el conjunto de normas, principios, métodos, instrumentos, procesos y procedimientos para formular y concretar los proyectos de inversión de mayor impacto en el bienestar de la población, desde el punto de vista del desarrollo económico, social y ambiental”*. De manera que, puede valorarse la pertinencia de la emisión de una norma reglamentaria, la cual en todo caso, resulta necesario que también se ajuste a esa norma legal.

III. Conclusiones

Si bien esta Contraloría General reconoce la iniciativa que pretende dar solución financiera a obras de relevancia a nivel nacional, es importante, que se considere la naturaleza tributaria de los peajes y los principios asociados, así como las implicaciones que dichos cambios tendrían en las metodologías para su determinación con impactos en las tarifas, a fin de que se ajusten al ordenamiento jurídico y contribuyan efectivamente a una manera más eficiente en la inversión pública. En igual sentido, resulta pertinente que la determinación de nuevos modelos de contratación y su plazo de vigencia sean concordantes con lo establecido en la Ley General de Contratación Pública y su reglamento.

De suma importancia, es el indicar que el ordenamiento jurídico ya reconoce al órgano contralor un conjunto de potestades en materia de control y fiscalización de la Hacienda Pública, las cuales ejerce desde su independencia constitucional, por lo que la incorporación de disposiciones específicas en esta materia podría generar normas

DFOE-CIU-0436

7

18 de septiembre, 2026

atípicas o disgregadas respecto del marco general de competencias establecido en la Constitución Política y desarrollado en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley N.º 7428.

Finalmente, se 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

Nelson Sanabria Loaiza
Asistente Técnico

Marilú Aguilar González
Fiscalizadora

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

SDQ/DLM/fjc

Ce: Despacho Contralor, CGR
DFOE-CGR

NI: 17448 -2026

G: 2026000121-8