

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA
REPÚBLICA DE COSTA RICA**

PROYECTO DE LEY

**PRIMERA LEY ESPECIAL PARA LA TRANSFERENCIA DE
COMPETENCIAS: ATENCIÓN PLENA Y EXCLUSIVA
DE LA RED VIAL CANTONAL**

PODER EJECUTIVO

EXPEDIENTE N.º 18.001

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS
PARLAMENTARIOS**

PROYECTO DE LEY

**PRIMERA LEY ESPECIAL PARA LA TRANSFERENCIA DE
COMPETENCIAS: ATENCIÓN PLENA Y EXCLUSIVA
DE LA RED VIAL CANTONAL**

Expediente N.º 18.001

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

A) MANDATO CONSTITUCIONAL

El artículo 170 de la Constitución Política dispone la asignación de un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente a favor de los gobiernos locales; como contrapartida la norma Constitucional ordena que la ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales, así como la distribución de dichos recursos.

“Artículo 170.- *Las corporaciones municipales son autónomas. En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente.*

La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados”.

La Ley N.º 8801, de 28 de abril de 2010, estableció los principios y las reglas generales para ejecutar lo dispuesto en el artículo 170 de la Constitución Política, con el propósito de contribuir con la modernización del Estado costarricense, acercar la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos mediante una gestión eficiente, eficaz y transparente, así como mejorar la gobernabilidad democrática y la fiscalización social en la gestión pública.

Vía norma transitoria se estableció el procedimiento para el cumplimiento de esta norma Constitucional, ordenando una previsión legal de un uno punto cinco por ciento anual, hasta completar aquel diez por ciento total:

“Transitorio.- *La asignación presupuestaria establecida en el artículo 170 será progresiva, a razón de un uno coma cinco por ciento (1,5%) por año, hasta completar el diez por ciento (10%) total.*

Periódicamente, en cada asignación de los recursos establecidos en el artículo 170, la Asamblea Legislativa deberá aprobar una ley que indique las competencias por trasladar a las corporaciones municipales. Hasta que la Asamblea Legislativa apruebe cada una de las leyes, no se les asignarán a las municipalidades los recursos correspondientes a ese período, de conformidad con lo indicado en ese mismo numeral. (El artículo 170, fue así reformado por el artículo único de la Ley N.º 8106, de 3 de julio de 2001)”.

Posteriormente, la Sala Constitucional en los votos 3493-2002 y 16599-2006 puntualizaron el procedimiento a seguir para el cumplimiento de la norma transitoria y la asignación de ese 1,5% anual:

- a) Debía ser mediante ley, al estar afectando necesariamente el presupuesto nacional.
- b) Que la ley que aprueba el traslado de la asignación presupuestaria dicha, deberá necesariamente indicar el traslado de la o las competencias, en la cual se habrá de invertir dicha asignación.

B) RED VIAL

La infraestructura vial en buen estado de conservación y funcionamiento es esencial para mejorar la competitividad del país y por tanto, elemento esencial de las posibilidades productivas nacionales por los ahorros en costos de operación de vehículos que se producen y las oportunidades de desarrollo que se logran catalizar; aún más, este aspecto es tan significativo, que según datos del Banco Mundial, la inversión en mantenimiento vial es tan altamente rentable, que se estima que por cada colón invertido en su mantenimiento, la economía nacional recibe 4 en ahorros económicos.

Por lo mismo, el mejoramiento y mantenimiento de la red vial debe darse en forma sostenible, optimando la calidad y la gestión institucional lo que depende de presupuestos que tiendan a superar el círculo vicioso que se ha dado en el país al ser sometido a una inversión insuficiente en este campo que ocasiona la imposibilidad de lograr un sistema vial que tienda en general a disminuir sus costos de operación.

Partiendo de esa posición estratégica de la red vial, la propia Contraloría General de la República, en uno de sus informes, establece que Costa Rica debería estar invirtiendo entre el 4% y el 6% del PIB en infraestructuras de transporte durante los próximos 20 años. En sentido similar las estimaciones del Plan Nacional de Transportes, que señalan una necesidad financiera de USD \$59.000 millones de dólares para levantar los niveles de capacidad de la red vial y lograr un mejoramiento de la operación vial, tanto en costos, como en seguridad para los usuarios, y de acuerdo con normas modernas con visión de largo plazo.

La red vial municipal no deja de ser esencial para el desarrollo nacional partiendo desde lo local e impacta significativamente en la calidad de vida de la población, pues esta red es la que sirve en forma directa a los barrios, caseríos y centros urbanos del país, así como las zonas productivas más alejadas.

No obstante esta realidad, los recursos dedicados a las calles y caminos cantonales son insuficientes para una red que sobrepasa los 27.000 kilómetros, es decir, aproximadamente 7 veces mayor que la red vial nacional, pero con una inversión menor en un 200% que la destinada a la red vial nacional.

C) ATENCIÓN PLENA DE RED CANTONAL

Según la Ley General de Caminos Públicos la administración de la red vial cantonal corresponde a las municipalidades según la circunscripción territorial que a cada una corresponde, no obstante, esta misma ley limita las facultades de acción y ejecución municipal:

“Artículo 2.- *Son propiedad del Estado todos los terrenos ocupados por carreteras y caminos públicos existentes o que se construyan en el futuro. Las municipalidades tienen la propiedad de las calles de su jurisdicción. **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. Tratándose de caminos nuevos o ampliaciones, las partes interesadas solicitarán al Ministerio los estudios y recomendaciones técnicas de rigor, debiendo, en este caso, indicar los recursos económicos de que disponen para realizar. Cumplido este requisito, el Ministerio deberá pronunciarse, dentro de los seis meses siguientes a la fecha de recibo de la solicitud.*

*De no pronunciarse dentro de este término los interesados podrán realizar las obras, sin que el Ministerio pueda excluirlos de sus programas de mantenimiento y mejoramiento. **(Así reformado por el artículo 1 de la Ley N.º 6312, de 12 de enero de 1979)**”.*

En el mismo sentido y más explícitamente, el inciso a) del artículo 2 de la Ley de Creación del Ministerio Obras Públicas y Transportes, N.º 3155, de 5 de agosto de 1963, establece como competencias reservadas del MOPT la planificación y construcción de todas las carreteras y caminos públicos, tratándose del mantenimiento y conservación se le faculta además la colaboración con las municipalidades.

“Artículo 2.- 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. Regular y controlar los derechos de vía de las carreteras y caminos existentes o en proyecto. Regular, controlar y vigilar el tránsito y el transporte por los caminos públicos”.*

Si bien estas funciones fueron matizadas con la creación del Consejo Nacional de Vialidad, reservando al MOPT el rol de ente rector y la función ejecutora sobre la red vial nacional en dicho Consejo, el papel y competencia del MOPT con relación a la red vial cantonal nunca fue modificado, plasmándose una hibridación o concurrencia de competencias entre las municipalidades y el MOPT.

Por otra parte, mediante el Decreto Ejecutivo N.º 27917-MOPT, de 31 de mayo de 1999, el MOPT acogió la recomendación de la consultora Louis Berger Internacional Inc., de marzo de 1998, para que se trasladara gradualmente a las municipalidades la responsabilidad de la red vial cantonal; por lo cual el artículo 22, inciso g) de este decreto dispuso la obligación para el MOPT de actualizar y poner en marcha el Plan de Transición Municipal.

Varios años después, la Contraloría General de la República a través del DFOE-OP-27-2006, de 22 de diciembre de 2006, dispuso que MOPT considerará las unidades y recursos necesarios que permitieran trasladar la atención de la red vial cantonal a las municipalidades, lo cual ha reiterado el año anterior en los oficios DFOE-SD-0237, de 26 de enero de 2010 y DFOE-SD-0634, de 22 de julio 2010, con los cuales se requirió a los ministros respectivos en esas fechas, al cumplimiento de las disposiciones del Decreto Ejecutivo N.º 27917-MOPT, del cual han transcurrido 10 años desde que se emitió, sin que se hallan concretado algunas de sus directrices, entre ellas *“el traslado de las funciones que no le son propias, como el caso de la atención de la red vial cantonal, cuya responsabilidad jurídicamente, le compete a las municipalidades de este país”.*

La conclusión resulta evidente, la competencia relativa al diseño, planificación, ejecución y mantenimiento de la red vial cantonal **NO** es una competencia exclusivamente de las municipalidades, sino que resulta ser atribución tanto del Poder Ejecutivo (en el MOPT) como de cada municipalidad, viniendo cada vez en mayor medida a menos la colaboración del poder central con los gobiernos locales, obstaculizada además por las insuficiencias de recursos del MOPT y Conavi para la red vial nacional.

Desde esta perspectiva, la consolidación de las municipalidades como titulares plenas de todas las competencias en relación con su red vial resulta ser una tarea que se impone, no únicamente por imperativo del tema de descentralización de competencias, sino más importante aún por tratarse de una

tarea desatendida, presumiblemente por la dilución legal de responsabilidades entre lo nacional y lo local, amén de la consabida insuficiencia superlativa de recursos.

En virtud de lo anterior, se somete al conocimiento y aprobación de la Asamblea Legislativa, el siguiente presente proyecto de ley: **Primera ley especial para la transferencia de competencias: atención plena y exclusiva de la red vial cantonal.**

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**PRIMERA LEY ESPECIAL PARA LA TRANSFERENCIA DE
COMPETENCIAS: ATENCIÓN PLENA Y EXCLUSIVA
DE LA RED VIAL CANTONAL**

**CAPÍTULO I
DISPOSICIONES GENERALES**

ARTÍCULO 1.- Finalidad

La presente Ley tiene como finalidad desarrollar y concretar las disposiciones establecidas en el artículo 170 de la Constitución Política de la República de Costa Rica y en la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, Ley N.º 8801, de 4 de mayo de 2010, transfiriéndose a las municipalidades la atención plena y exclusiva de la red vial cantonal que se regulan en la Ley General de Caminos Públicos, Ley N.º 5060, de 22 de agosto de 1972.

**CAPÍTULO II
COMPETENCIAS**

ARTÍCULO 2.- Delimitación

Corresponde a las municipalidades de forma plena y exclusiva el alineamiento, construcción, reconstrucción, concesión, mantenimiento y responsabilidad por el estado de las rutas correspondientes a la red vial cantonal definida por el artículo 1 de la Ley General de Caminos Públicos, N.º 5060, de 22 de agosto de 1972.

La titularidad y las potestades concernientes a la administración de los caminos vecinales, las calles locales y los caminos no clasificados, corresponderá

a las corporaciones municipales territorialmente competentes en la zona geográfica donde se encuentren ubicadas cada una de esas vías públicas.

ARTÍCULO 3.- Delimitaciones sucesivas

Las sucesivas circunscripciones de rutas nuevas o no clasificadas, así como la modificación del inventario y catalogación de las rutas existentes a la entrada en vigencia de la presente Ley, deberán ser consultadas y coordinadas con las municipalidades territorialmente competentes.

ARTÍCULO 4.- Esquemas de atención de competencias

Esta Ley propicia la arrogación y atribución directa, exclusiva y plena por las corporaciones municipales de las competencias relativas a la administración de la red vial cantonal, no obstante, criterios de continuidad y seguridad del servicio, equidad social, sostenibilidad ambiental, conservación de energía, rentabilidad y eficiencia económica definidos en el Plan Nacional de Desarrollo, podrán determinar la asunción empresarial o la prestación regional a través de las figuras de base fundacional o constitutiva que legamente se posibiliten a las corporaciones municipales.

Asimismo, los gobiernos locales podrán ejercer la competencia transferida en esta Ley de manera colectiva, a través de convenios, asociaciones de municipalidades o cualquier otro mecanismo de gestión municipal establecido en la normativa jurídica nacional o local, incluyendo la creación de unidades ejecutoras intercantionales.

CAPÍTULO III RECURSOS

ARTÍCULO 5.- Recursos

Sin perjuicio del mecanismo de actualización del valor de los recursos y del inventario de rutas y bienes previstos en esta Ley, la transferencia ordenada comprende:

- a) Los recursos financieros correspondientes a las reformas legales que se ordenan en la presente Ley.
- b) El recurso humano, bienes y servicios del programa 327 del presupuesto nacional del año 2010 correspondiente a la Dirección de Gestión Municipal.
- c) Maquinaria, bienes y servicios, e instalaciones físicas destinadas a las plantas de producción de asfalto por la División de Obras Públicas.

CAPÍTULO IV ADSCRIPCIÓN

ARTÍCULO 6.- Patronato de obras y servicios

Se crea el ente público municipal denominado Patronato de Obras y Servicios Municipales con personalidad y capacidad jurídicas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines.

El Patronato de Obras y Servicios Municipales, estará dirigido por un Consejo Directivo compuesto de siete miembros, todos de nombramiento municipal, a través de los procedimientos de representatividad que el reglamento respectivo establecerá.

Este Consejo funcionará según lo dispuesto en los artículos 49 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública, las personas nombradas lo serán por un período de dos años, pudiendo ser reelectas.

ARTÍCULO 7.- Objetivo y competencias

El Patronato de Obras y Servicios Municipales tendrá como objetivo principal fungir como instancia de coordinación intermunicipal para la percepción y distribución de las transferencias presupuestarias ordenadas por el artículo 170 de la Constitución Política; asimismo funcionará como una entidad de apoyo y fortalecimiento municipal para la ejecución de proyectos y prestación de servicios a nivel local. Tendrá las siguientes funciones:

- a) Realizar diagnósticos de los recursos administrativos, financieros y técnicos municipales para establecer su capacidad de administrar en forma sostenible la red vial cantonal y prestación de servicios a la comunidad.
- b) Mantener una base de datos actualizada, así como elaborar y ejecutar convenios para la mejor utilización de los recursos disponibles, identificando e incorporando a los entes locales o regionales con mayor potencial en beneficio de los servicios locales.
- c) Desarrollar los planes y programas de trabajo anuales para cooperar con el régimen municipal.
- d) Apoyar las gestiones para obtener recursos técnicos y financieros de organismos internacionales orientados al régimen municipal.
- e) Promover el fortalecimiento institucional de las municipalidades, generando las condiciones que redunden en un mayor desarrollo de la infraestructura cantonal.

- f) Elaborar y ejecutar programas de capacitación para promover la descentralización y la autosuficiencia municipal así como la participación directa de sectores organizados de la comunidad en el mantenimiento de los bienes y servicios locales.
- g) Elaborar y ejecutar el plan de transferencia de los recursos transferidos en esta Ley a las municipalidades.
- h) Apoyar a las instituciones e instancias involucradas en el proceso de transferencia de competencias establecido en el artículo 170 de la Constitución Política de la República de Costa Rica y en la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, Ley N.º 8801, de 4 de mayo de 2010.
- i) Realizar las estimaciones de los montos a transferir a cada municipalidad con base en los criterios establecidos en la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria y la Certificación de Ingresos Públicos de la Contraloría General de la República.
- j) Realizar en coordinación con las corporaciones municipales que lo requieran, la programación financiera proyectada y la proyección del gasto efectivo de los recursos destinados a la inversión en el mantenimiento, mejoramiento, rehabilitación y reconstrucción de la red vial cantonal para cada ejercicio económico.

ARTÍCULO 8.- Financiamiento, autoorganización y dirección

Sin perjuicio de las potestades de la Autoridad Presupuestaria y la normativa de empleo público, para el cumplimiento de los fines públicos institucionales y el mejor servicio público, el Consejo Directivo del Patronato de Obras y Servicios Municipales, tiene la potestad de organizar los medios materiales y humanos de que dispone, por lo que podrá refundir, suprimir, redefinir nomenclatura y general modificar, las estructuras de puestos y esquema organizacional, tanto a nivel administrativo como técnico, para adaptarlos a nuevas necesidades de servicio en el futuro.

La Dirección de Gestión Municipal transferida en la presente Ley a las municipalidades, se constituye en la base orgánica desde la cual se conformará la estructura funcional y operativa del Patronato de Obras y Servicios Municipales.

Los costos administrativos, los salarios del director ejecutivo y demás personal técnico y administrativo del Patronato, no podrán superar el tres por ciento (3%) de los ingresos transferidos por la presente Ley.

ARTÍCULO 9.- Resguardo de derechos laborales

Los funcionarios del MOPT que, al amparo de la presente Ley, se transfieran a las municipalidades conservarán los derechos laborales y demás beneficios adquiridos de conformidad con la legislación laboral costarricense hasta que dejen de ejercer sus funciones conforme a las causales que establece el derecho laboral. En caso de oposición por parte de algún funcionario afectado con la transferencia, el MOPT determinará si es viable su reubicación con preservación de sus derechos laborales, caso contrario se procederá al cese con responsabilidad patronal.

En igual sentido los funcionarios que sean transferidos y que al momento de aprobarse esta Ley estén cubiertos por el Régimen Especial de Pensiones, establecido en la Ley N.º 19, de 4 de noviembre de 1944, y sus reformas, conservarán el derecho a pensionarse al amparo de esta normativa.

CAPÍTULO V RECURSOS Y REFORMAS LEGALES

ARTÍCULO 10.- Recursos

Para la dotación de los recursos económicos necesarios para el financiamiento de las competencias que se transfieren en la presente Ley, se considerarán los recursos:

- a) Para el financiamiento de las dos anualidades consecutivas a la aprobación de la presente Ley, el Poder Ejecutivo destinará doscientos millones de dólares, moneda de los Estados Unidos de América (USD 200.000.000,00) de los fondos provenientes del Convenio de Cooperación para el Financiamiento de Proyectos de Inversión (CR-X1007) entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo, para financiar el Programa de Infraestructura de Transporte (PIT)), todo de conformidad con los parámetros de inversión del artículo 7 de la Ley N.º 8757, de 14 de agosto de 2009, artículo reformado por el artículo 4 de la Ley Aprobación del Primer Contrato de Préstamo N.º 2007/OC-CR, suscrito entre la República de Costa Rica y Banco Interamericano de Desarrollo, celebrado en el marco de Convenio de Cooperación para financiamiento de proyectos de inversión (CR-X1007) para financiar primer programa de infraestructura vial (PIV I), Ley N.º 8845, de 25 de julio de 2010. Estos recursos financiarán el equivalente del 1,5% de los ingresos corrientes de las leyes de presupuesto de la República, certificados por la Contraloría General de la República como ingresos probables para los dos años económicos subsiguientes a la aprobación de la presente Ley.

b) A partir del tercer año consecutivo contados desde la aprobación de la presente Ley y una vez ejecutado el 50% de los recursos del artículo anterior, se transferirá el equivalente al 1,5% de los ingresos corrientes de las leyes de presupuesto de la República, certificados por la Contraloría General de la República como ingresos probables para los años económicos subsiguientes a las anualidades financiadas en el párrafo anterior. Esta última dotación de recursos se transferirán en relación directa con el mejoramiento de la carga tributaria y cuando esta ascienda al 15,9% del PIB.

c) La asignación de recursos indicada en el párrafo anterior, será destinada en las anualidades ahí reguladas, exclusivamente a la atención de la red vial cantonal de cada municipalidad de conformidad con la distribución intermunicipal establecida en el artículo 5 de la Ley N.º 8114, de 4 de julio de 2001.

ARTÍCULO 11.- Reforma Ley Orgánica del MOPT

a) Refórmase el inciso a) del artículo 2 de la Ley de Creación del Ministerio Obras Públicas y Transportes MOPT, N.º 3155, de 5 de agosto de 1963, para que en lo sucesivo se lea de la siguiente manera:

“Artículo 2.- El Ministerio de Obras Públicas y Transportes tiene por objeto:

a) **Sin perjuicio de las potestades del Consejo Nacional de Vialidad, planificar, construir, mantener y mejorar las carreteras y caminos de la red vial nacional.** Regular y controlar los derechos de vía de las carreteras y caminos existentes o en proyecto. Regular, controlar y vigilar el tránsito y el transporte por los caminos públicos.”

b) Refórmase el segundo párrafo del artículo 9 de la Ley de Creación del Ministerio Obras Públicas y Transportes MOPT, N.º 3155, de 5 de agosto de 1963. El artículo derogado es el siguiente:

“Artículo 9.-

[...]

También podrá entregar dichos materiales y servicios a citadas instituciones como colaboración en la ejecución de las obras; y contratar directamente con ellas la construcción, mantenimiento y mejoras de edificios públicos, aeropuertos y toda clase de obras públicas, así como la fabricación de mobiliario, cubriendo los gastos que tales contratos causen de las partidas destinadas a obras por licitación.”

TRANSITORIO I.- Las dependencias de la División de Obras Públicas del MOPT no transferidas en la presente Ley al IFAM continuarán cumpliendo sus funciones de asistencia técnica y apoyo a los municipios para la conservación de su red vial, durante dos años con posterioridad a la vigencia de la presente Ley, plazo para que el Patronato de Obras y Servicios Municipales establecido en la presente Ley asuma gradualmente sus responsabilidades.

TRANSITORIO II.- Dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, el Poder Ejecutivo en coordinación con el Patronato creado en esta Ley y cada corporación municipal involucrada, efectuará el cálculo de los recursos económicos, personales y materiales a distribuir, así como la proporción correspondiente a cada una de las municipalidades.

Esta Ley rige a partir de su publicación.

Dado en la Presidencia de la República, a los veintidós días del mes de febrero de dos mil once.

Laura Chinchilla Miranda
PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA

Marco A. Vargas Díaz
MINISTRO DE LA PRESIDENCIA

Francisco Jiménez Reyes
**MINISTRO DE OBRAS PÚBLICAS
Y TRANSPORTES**

Melania Núñez Vargas
**MINISTRA a.i. DE PLANIFICACIÓN
Y POLÍTICA ECONÓMICA**

Juan Rafael Marín Quirós
**MINISTRO DE DESCENTRALIZACIÓN
Y DESARROLLO LOCAL**

2 de marzo de 2011.

NOTA: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo.